

др Драган Митровић
доцент Правног факултета у Београду

О ПЛЕБИСЦИТУ И РЕФЕРЕНДУМУ

Ако је тачно да све установе имају своју теоријску основу, своје унутрашње јединство, свој дух и своју логику, тачно је да то једнако важи за плебисцит и референдум као различите иако сличне правне установе непосредне демократије. Ту основу, то унутрашње јединство, тај дух и логику морамо поштовати због властите снаге коју ове установе имају. Ако будемо радили насупрот њиховој логици, ризикујемо да из добрих победа лоше поступамо, мислећи да установе нису добре а не наши поступци.

Кључне речи: *Плебисцит. – Референдум. – Демократија*

Плебисцит и референдум представљају стандардна средства непосредне демократије за саобраћање народа са државом, као и за учествовање народа у вршењу државне власти. Сличност задатака који су намењени овим уставима, као и распрострањена употреба референдума, неоправдано су плебисцит приближили референдуму стварајући погрешну представу ако не о њиховој теоријској, оно сигурно о њиховој практичној једнакости.

Практични моменти у вези са употребом плебисцита и референдума као да претежу чак и када је језичко значење ових речи у основи различито. Наиме, плебисцит (1. „plebis scitum”, „plebiscitum”) означава одлуку народа која је донета гласањем, као и закон у најширем смислу донет народним гласањем. Референдум (1. „referendum”), пак, као герундив латинског глагола „referre”, значи „оно о чему треба да се извести”, али и право народа да општим гласањем одлучи о неком новом закону, односно гласање о нарочито важним питањима ради примања или одбацивања неког важног законског акта. Држећи се, међутим, изворног а не изведеног значења речи референдум, произилази да узети нешто „ad referendum” значи у ствари узети нешто на проучавање да би се о томе поднео извештај надлежној власти⁽¹⁾. Као што може да се примети, иако данас плебисцит и референдум готово да имају исту употребу, ипак, народна одлука донета гласањем и извештавање после проучавања неког значајног питања, као изворна значења ових речи, нису ни данас исте ствари. У делу у коме реч референдум значи што и плебисцит, није могуће уочити језичку разлику, упркос несумњивим материјалним разликама између ових установа. Поред тога, готово да је сигурно да се у старом римском праву значење речи референдум није употребљавало како

(1) М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1972, стр. 731 и 832.

се данас чини, као и да су плебисцит и референдум, некад као и сада што треба да је случај, у основи различите правне установе. Није због тога тешко запазити да су се значења ових уснова временом променила, док је задржан исти језички израз. То, међутим, не оправдава синонимску употребу ових речи, па је потребно и овде разликовати плебисцит од референдума.

На разлику између плебисцита и референдума више од њиховог језичког значења указује њихов настанак, друштвени, политички правни и морални смисао који им изворно припада.

Плебисцит је неупоредиво старија демократска установа. Док плебисцит постоји од када чланови друштвене заједнице могу под одређеним условима непосредно да учествују у вршењу власти, дакле, и у родовским заједницама, референдум се у значењу које му се данас придаје појављује тек после успешно окончаних грађанских револуција и од тада постаје стандардни инструмент нове представничке власти који се користи из најразличитијих разлога, када треба ослоњем на народне гласове донети значајну политичку и правну одлуку. И данас је, на пример, тешко замислити пуноправне чланове римских курија или центурија како на Марсовом пољу референдумом одлучују о рати или миру, о важним световним и верским питањима, или како решавају спорове између курија. Слично је и када треба замислити плебисцитарно изјашњавање грађана о владару, наследности царског трона или о месном и о градском самодоприносу. Још је теже замислити, на пример, чланове *comitiae sciatae* или пунолетне грађане општине као стручне известиоце о резултатима проучавања неког значајног питања, на шта упућује изворно значење речи референдум. Као да је ближе истини да то треба да буде задатак само државне власти, тј. за тај посао задуженог државног органа или стручњака. Исто тако, када би власт извештавала народ о резултатима проучавања неког значајног питања, она то не би могла обраћајући се народу само питањем. Ко извештава не пита, него објашњава и предлаже. Очигледно је да се и због тога плебисцит разликује од референдума, да је ту разлику лакше интуитивно осетити, као и да није свеједно да ли ће се користити установа плебисцита или референдума.

Плебисцит је типична установа непосредне демократије у друштвима без државе и посредништва. Па и тамо где државна власт постоји, плебисцит не губи своју првобитну улогу уколико се ради о малим друштвеним заједницама у којима је могуће обезбедити непосредно учествовање слободних људи. Такву употребу плебисцита треба разликовати од његове злоупотребе, која је могућа како у родовским заједницама, тако и у државним заједницама са представничком демократијом. Референдум, међутим, представља облик непосредне демократије у друштвима са државом и представничком демократијом. Због тога референдум има свој смисао само тамо где нема непосредне демократије. Референдуму је у таквим друштвима намењена значајна али корективна улога. Он се расписује према потреби и само за посебно важна питања за која су заинтересовани грађани. То што се он повремено назива плебисцитом а не својим правим именом, више говори о онима који га расписују, него о самом референдуму. Познат је случај Наполеона Бонапарте који се народу обратио питањем да ли га прихвата за доживотног конзула (године X), а две године касније питањем да ли признаје наследност царског достојанства његовој породици, као и случај Наполеона III који се сличним питањем обратио француском народу 1851. и 1870. године⁽²⁾. Није случајно што су ова два француска владара поsegнула за установом

(2) *Правна енциклопедија, Београд, 1979, стр. 958. и Политичка енциклопедија, Београд, 1975, стр. 734.*

плебисцита а не за референдумом који је већ у оно време дуго коришћен у Швајцарској, вероватно осећајући да установа плебисцита има већу тежину, као што није случајно да су оба француска владара била италијанског порекла. То је посебно случај са плебисцитарном царевином Наполеона III, која је имала, како запажа Слободан Јовановић, неоспорне сличности са фашистичком државом.⁽³⁾

Савремена пракса нас, међутим, упознаје и са ситуацијом у којој се збиља користи установа плебисцита иако се неисправно назива референдумом. Такво поступање било би оправдано са становишта поштовања легалности само када устав и закони не би познавали установу плебисцита. То, наравно, не значи да се не може донети посебан правни акт којим би се ствари поставиле на своје место, чак и ако би доношење таквог акта захтевало расписивање правог референдума. У сваком случају, требало би због значаја питања о којима се народ изјашњава такав референдум посебно означити изразима, као што су изрази општенародни референдум, општи референдум или некако другачије, да би се знало да то није обичан референдум грађана. У сложеној држави, као што је наша држава, то би могао бити и савезни референдум уколико га расписују и непосредно спроводе савезни органи у целој земљи. Сви поменути изрази, међутим, само описују оно што се краће назива плебисцитом. Према томе, када се народ под једнаким условима изјашњава о свом „бити или не бити”, боље је од референдума користити плебисцит. То су, по правилу, историјска изјашњавања са далекосежним дометом и дугим колективним памћењем у народу. У таквим ситуацијама народ се изјашњава о даљем постојању државе у којој живи, о њеном обиму, карактеру и о њеној будућој организацији. Није случајно да је плебисцит а не референдум коришћен у Француској као начин да се становништво изјасни о присаједињењу Француској папског Авињона (1791), Савоје, Нице и Белгије (1792/93), као и касније у Венецији (1866), Риму (1870), у оквиру тзв. Версајског система (1919), за решење положаја Сарске области (1935), и тако даље⁽⁴⁾. Исто тако, није случајно да су Краљевина СХС (1918), ДФЈ (1945) и ФНРЈ (1946) створене народним изјашњавањем које је ближе плебисциту него референдуму.

О околности да је све установе могуће употребити и злоупотребити коришћењем и искоришћавањем народног поверења и народне воље, посебно у судбоносним тренуцима за постојање народа, увек треба нарочито пажљиво водити рачуна. То важи увек за плебисцит и за референдум, које је лако злоупотребити док је последице злоупотребе готово немогуће отклонити. Али, када то и није случај, радећи насупрот логици ових установа, ризикујемо да из добрих побуда лоше радимо, мислећи да нису добре установе које смо створили да се њима користимо а не наши поступци. Због тога плебисцит и референдум имају свој прави смисао и оправдање само тамо где се људи могу слободно изјашњавати, тј. у демократији. Где то није случај, плебисцит и референдум треба да умање улогу демократски изабраних државних органа, умећући се као средство за непосредно саобраћање владара са народом⁽⁵⁾.

Чињеница да није свеједно да ли ће се народно изјашњавање називати плебисцитом или референдумом, подједнако указује на материјалне разлике између ових установа, као и на њихов различит значај за друштво. У том

(3) С. Јовановић, *О референдуму*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1931, књ. XXIII (XL), стр. 409.

(4) *Политичка енциклопедија*, стр. 735.

(5) С. Јовановић, *О референдуму*, стр. 408.

односу плебисциту сигурно припада важније место. Он се користи за одлучивање о постојању државне заједнице, о присаједињењу или отцепљењу дела државних територија, о положају појединих државних подручја према централној власти, као и за одлучивање о сличним најважнијим питањима. Помоћу плебисцита, другим речима, народ би се уздигао над самим уставотворцем поколебавши му осећање свемоћи и неодговорности. Све друго, укључујући ту и тако важне ствари као што је изјашњавање о облику владавине, о владару или о посебно важним законима којима се не мења карактер заједнице, требало би да буде предмет референдума. На тај начин би била створена могућност да се народ помоћу референдума уздигне над парламентом као „виша законодавна надлежност”, поколебавши код чланова парламента осећање свемоћи и неодговорности⁽⁶⁾. У том смислу плебисцит је начин да се провери легитимност државне власти. Гласајући, народ у ствари пружа или ускраћује право сувереном државном органу да влада у његово име и да га представља. Са референдумом то није случај, јер ускраћујући сагласност за доношење неког законског акта народ не мора ускратити власти право да влада и да га представља. Наравно, тада се може поставити питање поверења државном органу—предлагачу закона, али то није исто што и ускраћивање поверења власти као таквој. Плебисцит због тога у психолошком и моралном смислу има карактер потврђене или оспорене верности државној власти и заједници којој се припада, док то са референдумом није случај. Референдум је начин да се потврди или оспори легалност неког предлога или одлуке, па је због тога пре израз верности властитим интересима и надзорима.

Све до грађанских револуција, како смо поменули, плебисцит је представљао непосредно лично изјашњавање пуноправних чланова заједнице на скупу о најразличитијим стварима које данас могу бити и предмет референдума. Гласање је било јавно, просторно везано за једно место и временски истовремено. У данашњим великим територијалним државама са милионима људи, није могуће скупити народ на једном месту као у малим градским републикама, „где је суверени народ чинила шака слободних робова уздигнута изнад масе робова”⁽⁷⁾. Овај практичан разлог истиче референдум, под којим се подразумева и оно што је некад искључиво припадало плебисциту. Референдум због тога подразумева непосредно, лично и појединачно изјашњавање грађана ван скупа. Право гласа је, по правилу, опште, неограничено и тајно, док само гласање није просторно везано за једно место, нити је временски истовремено иако је временски ограничено⁽⁸⁾. Поменута разлика је утицала и на процедуру која прати плебисцит и референдум. Она је код референдума сложенија и дуже траје. Том приликом се одређују посебни органи и механизми за надзор над гласањем као и за контролу резултата гласања, док код плебисцита тај посао обављају непосредно сами гласачи. Уколико се уместо плебисцита користи општенародни референдум, практично и не би било разлике између плебисцита и референдума, осим што би контрола требало да буде строжа за такав референдум него за обичан референдум.

Поред значења које референдум сасвим приближава плебисциту, референдум има и своја посебна значења која не остављају места недоумици да ли се ради о плебисциту или о референдуму. Референдум, наиме, означава и

(6) С. Јовановић, *исто*.

(7) С. Јовановић, *исто*, стр. 407.

(8) Р. Лукић, *Увод у право*, Београд, 1976, стр. 147–154. Видети: Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1976.

непосредно одлучивање чланства у некој организацији (политичка странка, синдикат и др.) или одлучивање чланова неке професије о неком питању о коме треба да се заузме став или о коме руководство треба да се изјасни. У нашој земљи се под референдумом још подразумева посебан облик одлучивања запослених у привредним и радним организацијама⁽⁹⁾. Због тога је могуће запазити још неколико важних разлика између плебисцита и референдума. Плебисцит, на пример, никад не може да буде страначки већ само народни, док референдум то може да буде. То значи да о посебно важним стварима треба да се изјасне сви, а не само лично заинтересовани грађани. Одлука донета плебисцитом је, исто тако, увек обавезна за државну власт, било да је за њу повољна било да је неповољна, јер плебисцит не може у данашњим државама да има факултативни или саветодавни карактер, као што је то случај са референдумом. Најзад, правило је да се плебисциту приступа после одлуке односног државног органа („post legem“), док референдум може да се спроведе и пре такве одлуке („ante legem“).

Ако је тачно да све установе имају своју теоријску основу, своје унутрашње јединство, свој дух и своју логику, тачно је да ту логику треба поштовати и када је реч о плебисциту и референдуму⁽¹⁰⁾. Потреба за таквим поступањем је још већа уколико је јасније да плебисцит и референдум нису исте правне установе. Плебисцит је старија и важнија установа од референдума тамо где упоредо постоје. Тамо где то није случај, прави се разлика између посебно важних и обичних референдума. Али, чак и када је референдум малог друштвеног значаја, он би могао бити од великог моралног значаја као један нов чинилац у буђењу јавне свести и стварању слободног јавног мњења. У том смислу, различит развој и садржај плебисцита и референдума одредили су политички, правни и морални смисао и домаћај ових установа, које ни данас не треба поистовећивати чак ни када су практични резултати исти. Због тога би предстојеће изјашњавање грађана Југославије о будућности земље требало сматрати плебисцитом, без обзира како ће се оно звати.

(Примљено 01. 09. 1990)

Dr. Dragan Mitrović

Assistant Professor of the Faculty of Law in Belgrade

ON PLEBISCITE AND REFERENDUM

Summary

Since it is true that all institutes have their theoretical basis, their inner unity, spirit and genuine logic, it is also true that all this is equally so as far as plebiscite and referendum are concerned. These are, namely, two institutes of direct democracy which, although

(9) *Политичка енциклопедија*, стр. 895.

(10) О томе Слободан Јовановић каже: „Све установе, па и демократске, имају своју теоријску основу, своје унутрашње јединство, свој дух, и своју логику. Та правна доследност не сме се потпуно жртвовати политичким и техничким обзирима. Идеје имају своју властиту снагу, и ако будемо радили насупротив њиховој логици, изазваћемо, неодољиве реакције“ (*Исто*, стр. 409).

different when compared to each other, are rather similar. This basis, the inner unity, the spirit and the logic have to be respected even because of their own strength as institutes. If we are going to act against their logic, we are risking to proceed badly out of good intentions, since in such a way we would think that the institutes are not good and not our conduct.

Key words: *Plebiscite. — Referendum. — Democracy.*

dr Dragan Mitrović

chargé de cours à la Faculté de droit de Belgrade

SUR LE PLEBISCITE ET LE RÉFÉRENDUM

Résumé

S'il est vrai que les instituts ont leur base théorique, leur unité interne, leur esprit et leur logique, il est vrai alors que cela s'applique aussi au plebiscite et au référendum comme instituts de droit différents mais semblables de la démocratie directe. Nous devons respecter cette base, cette unité interne, cet esprit et cette logique en raison de la force propre à ces instituts. Si nous œuvrons contrairement à leur logique, nous risquons de mal agir et de croire que ce sont ces instituts qui sont mauvaise et non pas nos démarches.

Mots clé: *Plebiscite. - Référendum. - Démocratie.*