

Оригинални научни рад

УДК 341.223.4:321.7

ДОИ 10.7251/SVR1918072D

ПЛЕБИСЦИТ КАО ОСНОВНИ ОБЛИК НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ И ЊЕГОВА ФУНКЦИЈА

Др Горан Џајић

Служба председника Републике Српске, Бања Лука

Апстракт: Плебисцитом се у међународном праву назива посебан тип референдума којим се остварује право народа на самоопредјељење. Таквим референдумом се остварује отцјепљење, односно раздруживање унутар неке државе или државне заједнице, или се одлучује о удруживању у неку државу, односно државну заједницу.

За увођење плебисцита у структуру политичког система неке земље, морају да постоје неки општи услови, слични за све системе, те посебни услови који су специфични за сваки систем. Нагласимо на почетку да све земље свијета нису истински прихватиле, и у свој правни систем и политички систем уградиле референдум и плебисцит, те да их у пракси одржавају врло ријетко. Према неким објективним мјерилима, оне државе, које прихватају и проводе плебисцит, или пак референдум, оствариле су релативно висок степен демократије и остваривања људских права и слобода. Имајући у виду специфичности сваке земље, али и заједничке елементе, изложићемо опште услове који утичу на то да ли ће се у некој земљи референдум и плебисцит примјењивати или не, односно, да ли ће бити већа или мања успјешност примјене. Ти услови су првенствено: ниво остваривања демократије, политичка култура становништва, карактеристике изборног система, те идеологија и традиција.

Кључне рјечи: *Плебисцит, референдум, непосредно изјашњавање, устав, закон, надлежности, међународна заједница, суверенитет.*

Ниво остваривања демократије је несумњиво битан елемент у коначном утицају на то да ли ће се примијенити или не плебисцит и референдум, као битне демократске форме. За савремене политичке - државне системе, карактеристично је да се, путем устава и других манифестационих облика, исказују као демократски. При томе је тешко ући у суштину: шта се подразумева под демократијом и које елементе фаворизује. Али је битно да сви мисле да раде демократски и сви прихватају термин демократије. Тако Норвежанин Arne Naess на овај начин пише о том контраверсном појму демократије: "Појава ријечи (демократија), која има такав статус, је готово јединствена у историји људских језика. Највјероватније је да се никада раније није догодило да исти политички термин, који је врло дуго времена био употребљаван у похвалном, погрдном и неутралном смислу, буде прихваћен готово једнодушно као главно политичко правило, безмало, свих политичких

партија”.¹ Коментаришући схватања Арнеа, Најдан Пашић пише: "Различите, па чак и контрадикторне интерпретације демократије у теорији и пракси могу се делимично објаснити пропагандном злоупотребом појмова, које је тако распрострањено у наше време и представља један већ добро познати и много коришћен инструмент духовног владања... Настојећи да искористе привлачност коју има демократија као политички симбол у свести савременог човека, разне пропаганде одређују садржај тог симбола произвољно, или, још тачније - пропагандистички, према својим потребама”.²

Управо предње илустрације схватања демократије јасно указују да ће референдум и плебисцит бити примјењени у свакој оној држави у којој се демократија схвата као начин наврушавања права човјека, а не да се њоме манипулише и обмањује. То значи да треба примјењивати одговарајуће облике непосредне демократије, а не облике формалне и непотпуне демократије.

Политичка и општа култура становништва, а то значи и народних представника, представља изузетан фактор у томе да ли ће се у једној држави примјењивати референдум и плебисцит. Међутим, тешко је у свакој држави остварити висок степен политичке културе. Разни фактори условљавају и различит ниво политичке културе. Теорија познаје три облика (нивоа) политичке културе: парохијални, поданички и партиципативни. Парохијална политичка култура је најнижи ниво политичке свијести људи... Ниво парохијалне политичке културе имају они људи који нису довољно свјесни своје улоге у политичком систему, нити улоге одговарајућег политичког система... С друге стране поданичка политичка култура је нешто виши ниво политичке свијести... Тај ниво политичке културе је доста раширен, чак и данас... За разлику од претходна два облика партиципативна политичка култура је највиши ниво политичке културе... Људи су на овом нивоу свјесни своје улоге и улоге политичког система.³

Ако је већина грађана на два нивоа одлучила тешко је повјеровати да ће се у том систему афирмисати примјена облика непосредне демократије, па и референдума и плебисцита. Међутим, ако је обратно, тј. да је политичка свијест грађана на високом нивоу, онда је сасвим извјесно да ће референдум и плебисцит бити у честој употреби.

Ограничења у бирачком праву и осталим политичким правима представљају велику сметњу у примјени свих облика непосредне демократије. Сама чињеница да у неком систему постоје врло велики и бројни цензуси, јасно нас упозорава да је законодавац (а то значи носилац власти) желио да умањи бирачко тијело, и то баш ону

¹ Naess, A. A. (1956). Democracy, Ideology and Objectivity, Oslo, Univerzity press, стр. 45.

² Пашић, Н. (1976). Савремена држава, БИГЗ, Београд, стр. 248.

³ Кузмановић, Р. (1991). Упоредни политички системи, Нови глас, Бања Лука, стр. 25.

категорију људи који би, евентуално, при изјашњавању (гласању) могли бити против те власти. Цензуси се обично односе на омладину између 18 и 20 година, затим на раднике (гдје се тражи да губи право гласа грађанин ако није на истом мјесту боравио одређен период, нпр. годину, двије, најчешће не више од пет), затим образовни цензус који се односи на широке народне масе (забрањује се бирачко право на примјер неписменима, а умножава се број гласова онима који имају високо образовање). Дакле, цензуси искључују велики број људи из демократског одлучивања (било да је ријеч о изборима за органе власти било да се грађани изјашњавају о неком важном питању на референдуму или плебисциту). Уско уз класичне форме цензуса, везана су и политичка права и слободе, односно примјена или забрана политичког плурализма. Тамо гдје су класични једнопартијски системи и гдје су евентуално забрањене политичке партије, нема ни говора о афирмацији облика непосредне демократије.

Идеологија и традиција су два важна фактора који одређују да ли ће постојати, и у којој мјери ће функционисати, облици непосредне демократије. Идеологија је моћно оружје партија и система. Она постаје снага када овлада масама, поготово када идеологија одговара радништву и сељаштву. Дакле, идеологија партије, државе, система и слично, постаје покретач маса без обзира да ли је та идеологија била исправна. Идеолошки системи тешко могу грађанству пружити пристојну садашњост, они увијек нуде „свијетлу будућност“. Чини се управо да оперисање са категоријом будућности, са оним што још није остварено, а може да буде, омогућује идеолошку манипулацију. Идолатрија будућности огледа се у томе што идеологије, умјесто незадовољавајуће стварности, понекад нуде сјајну визију будућности, умјесто опоре свакидашњице.“⁴

Према томе, ако је стварност идеологизована, онда су облици непосредне демократије обична и безсадржајна форма. Плебисцит и референдум се ријетко одржавају, а ако се то и деси, одлучивање се усмјерава на далеку будућност народа или тренутни интерес носилаца идеологије. Уз идеологију која нуди недостижну будућност, јавља се традиција, као контрапункт, која афирмише прошлост. У таквим системима, гдје се избјегава садашњост, а нуди будућност и прошлост, најчешће су облици непосредне демократије сведени на политичко-идеолошку игру, у којој је народ опијен заблудама.

1. ПОРИЈЕКЛО И РАЗВОЈ ПЛЕБИСЦИТА

Плебисцит, као институт изражавања народне воље има дугу историју и у областима гдје је коришћен, проблеми и спорна питања су рјешавана мирним путем а не ратовима. Као један од најдемократскијих облика изражавања народне воље није ни застарио ни анахрон већ се у савременим условима може и даље користити за

⁴ Гоати, В. (1979) Идеологија и друштвена стварност, Радничка штампа, Београд, стр. 31.

мирно рјешавање свих проблема и облика угрожавања безбједности у једном региону.

Опште одређење појма плебисцит има основу и коријен у латинском језику (*plebiscitum* – народна одлука донијета гласањем) и представља један од основних начина непосредног одлучивања народа о неком питању. Сам појам плебисцита је старији од појма референдума. Његов настанак веже се за стари Рим и потиче од двије латинске ријечи: *plebs* што значи народ (првобитно обезвлашћена и понижена маса – плебејци, а касније сви обични слободни грађани) и *scitum* што значи одлука или закључак. Зато се с правом може извести појам плебисцита као непосредно доношење одлуке (закључка) становништва о неком битном питању, а прије свега о томе коме треба да припадне нека територија. Или још краће, плебисцит значи народна одлука. У античком Риму плебисцит се нарочито примјењивао од 449. до 20. године прије нове ере. Пропашћу Римске империје и плебисцит, као облик народног одлучивања, је занемарен.

Изјашњавање на плебисциту реализује се гласањем у коме учествују сви пунољетни грађани који имају право гласа.

У модерно вријеме, установа плебисцита, масовније се примјењује тек после Француске буржоаске револуције, када је на основу принципа суверенитета народа и принципа националности затражено да се Француској прикључе; папски Авињон (13.09.1791. године) као и Савоје и Нице (1792/1793). Мада поникао, као што смо већ нагласили, много прије Француске буржоаске револуције, плебисцит је у првим револуционарним годинама нарочито форсиран, јер је био у складу са теоријом о суверенитету народа.

Плебисцит је провео и Наполеон (у јеку своје највеће моћи), када је тражио да се народ изјасни о томе да ли га жели задржати за доживотног конзула. Касније је Хаполеон III два пута проводио плебисцит (1851. и 1870. године).

Током деветнаестог вијека, институт плебисцита искоришћен је приликом уједињења Италије (Венеција 1866. године и Рим 1870. године), те приликом поновног прикључења Нице и Савоје Француској (24.03.1860. године).

Установа плебисцита коришћена је, такође, у оквиру Версајског система, и то у Белгији, Источној Пруској, Шлезвигу, Горњој Шлеској и Корушкој. Између Првог и Другог свјетског рата плебисцитом је ријешено питање Сарске области (1935. године) као и санџака Александрете између Сирије и Турске.

2. РАСПИСИВАЊЕ ПЛЕБИСЦИТА

Само расписивање овог облика непосредног демократског одлучивања зависи од врста плебисцита које нису тако разгранате и многобројне као што су, примјера ради, врсте референдума, па се у пракси јављају само двије врсте плебисцита (са одговарајућим подврстама), и то: унутрашњи и вањски плебисцит.

Унутрашњи плебисцит односи се на све врсте плебисцита које расписују и проводе државни органи једне суверене земље. „Тако се, као унутрашња врста плебисцита, јављају:

1. Плебисцит који с обзиром на своју свеобухватност, може бити: државни, који се проводи на цијелој територији једне државе, и локални, који се проводи на једном дијелу државе територије.
2. Плебисцит, с обзиром на то о каквом се садржају изјашњава становништво, може бити: државно-политичке природе, уставно-правне природе и друштвено-економске природе.
3. Плебисцит, с обзиром на то ко га расписује, може бити: парламентарни, којег расписује највише законодавно и представничко тијело, и извршни, којег расписује шеф државе или влада (овај облик плебисцита је рјеђи пошто се они најчешће стављају.
4. у улогу иницијатора – покретача одржавања плебисцита, а расписује га парламент).

Вањски плебисцит је нешто рјеђи и појављује се у два вида, и то:

1. Плебисцит којег организује нека свјетска мировна конференција, када у поступку преговора не може доћи до споразума око тога којој ће држави припасти нека територија. Таквих плебисцита је било у свијету доста, као на примјер: у Француској у вези са припајањем Авињона, Нице и Савоје, у Белгији – Олпена и Малмедија; Пољској и Источној Пруској – Шлезизије;, у Аустрији – Корушке итд.
2. Плебисцит којег организује свјетска организација (на примјер, Лига народа, или Организација уједињених нација). Таквих плебисцита је било десетак у посљедњих неколико деценија, нарочито у земљама које су се ослобађале колонијализма (земље Азије, Африке и Јужне Америке)⁵

Да би се расписао плебисцит (важи и за референдум), нужно је да устав, закон или статут унапријед утврде када се он може расписати и провести. Тако, на примјер, Устав Републике Српске (чланом 2)⁶ утврђује да се плебисцит проводи ради промјене државне територије. Или, амандман XXIV на Устав из 1974. године изричито је обавезао да предузећа и установе референдумом доносе статут. Друга је ситуација у вези са расписивањем референдума или плебисцита у тренутку када се појаве крупни друштвени (државни или локални) проблеми, за које законодавна па ни извршна власт нема мандат да их рјешава, већ то морају учинити грађани, или када ти органи имају мандат, али желе мишљење грађана.

⁵ Кузмановић Р. (2002), Уставно право, Правни факултет, Б.Лука, стр. 248.

⁶ Након усвајања амандмана члан 2 данас гласи: Споразум о промјени међуентитетске линије разграничења између Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине може се изнијети на потврду путем референдума у Републици. (члан 2. Устава Републике Српске).

Плебисцит или референдум расписује, сагласно закону и другим општим актима, највиши орган друштвено-политичке заједнице или организације - за коју се проводи референдум или плебисцит. Тако, на примјер, савезни референдум или плебисцит расписује савезни парламент) републички референдум - републички парламент, те обласни, срески и општински - њихове скупштине, а за предузећа и установе - њихови савјети.

Закон о референдуму бивше Босне и Херцеговине био је на снази све до 23. априла 1993. године, када је донесен Закон о референдуму Републике Српске. У том ранијем Закону стоји: "Референдум се може расписати ради претходног изјашњавања о поједином питању из надлежности органа који расписује референдум или ради потврђивања прописа и другог акта органа који расписује референдум... Одлука о расписивању референдума објављује се у року од пет дана од дана расписивања референдума у свим насељеним мјестима подручја на којем се проводи, односно у организацијама и заједницама у којим се проводи референдум. Од дана расписивања референдума до дана одржавања, не може протећи више од 60 дана, ни мање од 15 дана... Акт о расписивању плебисцита или референдума садржи нарочито: назив друштвено-политичке заједнице, односно организације и заједнице за коју се расписује референдум, питање које се ставља на референдум, подручје односно мјесто за које се расписује референдум и дан провођења референдума."⁷

Одлука о расписивању референдума је сувише значајна, са битним правним, политичким и другим посљедицама, па се због тога мора добро претходно проучити иницијатива за расписивање референдума. Треба процијенити шта се добија њиме, затим утврдити да ли је он савјетодавни (факултативни) или обавезни (императивни), те постоје ли остале формално-правне и политичке претпоставке, као и технички услови за референдум. Када се већ донесе одлука о расписивању референдума, онда се он мора и провести. Уз нормативни дио одлуке о расписивању референдума, у којој се не смије изоставити ни један битан елемент прописан Законом о референдуму, нужно је да се донесе и објави политички проглас у којем ће бити објашњени циљеви референдума и друга нужна појашњења.

Кампања за провођење референдума или плебисцита је битан елемент у низу поступака (радњи) од момента доношења одлуке о расписивању референдума до његова завршетка. Циљ кампање је да референдум или плебисцит успије, односно да на гласачко мјесто изађе што више грађана. Кампања се води и због тога да што више грађана

⁷ Члан 3, 4. и 13. Закона о референдуму, Службени лист БиХ, број 29/77 од 31. октобра 1977. године; Закон о референдуму, "Службени гласник Републике Српске", број 4/93.

изађе на одлучивање и каже „да“ или „не“, зависно од тога за што се залаже предлагач референдума.

Грађани ће моћи заузети правилан став, односно, моћи ће да се изјасне објективно ако им буду понуђене вјеродостојне, свеобухватне и благовремене информације - документи и аргументи. Зато се, у правилу, уз одлуку као нормативни акт и уз проглас, као политички акт, припрема документациона основа - писани материјал, брошура⁸ и слично томе.

Врло значајну улогу у кампањи за референдум и плебисцит имају средства информисања: дневна и друга штампа, радио и телевизија. Та средства, ако објективно приказују чињенице релевантне за референдум и плебисцит, омогућиће да грађани могу лакше да се одлуче како ће се изјаснити. Постоје ситуације када су чињенице добро познате свима, па се кампања води само са политичког аспекта; тада може доћи до тога да се референдум или плебисцит, као облик непосредне демократије, исполитизује и идеологизује па да његови резултати не пруже праву вољу народа, већ његову тренутну вољу, формирану јаком идеолошко-политичком кампањом. Међутим, резултати референдума или плебисцита су тврдоглаве чињенице које не признају тренутно расположење грађана, па се резултати узимају као материјализовани одраз чврсто формиране воље грађана. Постоје мишљења да за референдум није потребна агитација, већ само презентација докумената о којима се грађани изјашњавају или документ о којем се грађани изјашњавају. Кампања (агитација) за референдум може се водити до последњег дана, па чак и на сам дан изјашњавања. Ту, у правилу нема оне двадесетчетворочасовне или четрдесетосмочасовне предизборне шутње, као код парламентарних и других избора.

Утврђивање бирачког тијела је важан посао у поступку провођења референдума и плебисцита. Тај посао обављају државни органи (најчешће општине) на основу Закона о бирачким списковима. Ажурирају се бирачки спискови, и то тако што се у њих уносе имена дораслих и досељених грађана, а исписују се умрли и одселили, као и они којима је одузето право гласа судском одлуком. Привремено или трајно одузимање права гласа грађанину може донијети надлежни суд, најчешће у два случаја: због учињеног кривичног дјела и због одређене болести грађанина.

Ажурирање бирачких спискова врше општински органи управе по службеној дужности, али су и грађани дужни да провјере да ли су уписани у бирачки списак. Исправке се могу вршити, најчешће, све до

⁸ Скупштина општине Бањалука расписала је референдум за увођење самодоприноса за период 1986-1991. године и том приликом издата је брошура на 34 странице у којој је обрађено због чега се уводи самодопринос.

момента издавања извода из бирачких спискова, који се упућују бирачким одборима, и то, најчешће, 24 или 48 сати прије почетка гласања. И поред пажљивог и одговорног рада органа управе, често се дешавају грешке у списковима, па се неки грађани не нађу у списковима, а они умрли и одсељени нису брисани, и слично. Зато, у неким случајевима, државна изборна комисија дозвољава да грађани гласају на основу личне карте.

Величину (број) бирачког тијела је важно знати раније (барем петнаестак дана прије референдума) због техничких разлога (због броја листића који треба да се штампају, због густоће бирачких одбора и сл.).

Утерђивање изборних јединица на територији гдје се проводи референдум или плебисцит је веома значајан правни, политички и технички посао. Примјењују се нормативни акти који важе за редовне (или ванредне) изборе, уколико није актом о расписивању референдума или плебисцита другачије регулисано, односно уколико није тачно утврђено која је то територија. Актом о расписивању референдума или плебисцита може се одредити изборна јединица ако се ради о малој територији, као, на примјер, расписује се референдум за једну мјесну заједницу, или расписује се плебисцит за једно насеље или дио насеља, општину или дио општине, с циљем да се грађани определијеле за њихово територијално прикључење или отцјепљење. У таквим случајевима изборна јединица се поклапа са територијом на којој се грађани изјашњавају.

Ако је референдум или плебисцит за цијело државно или релативно веће подручје, онда се законом или одлуком утврђују изборне јединице. Начин одређивања изборних јединица је веома сложен. Ради се о томе да, генерално узевши, изборне јединице морају бити такве да омогућују остваривање једнакости бирачког права грађана. Зато би било логично (и у пракси се најчешће тако ради) да се изборне јединице поклапају са административно-територијалним јединицама (срезовима, општинама, мјесним заједницама). Међутим, дешава се да се путем изборних јединица желе постићи други циљеви. До овога може доћи не само из објективних разлога усљед неједнаке величине изборних јединица, које се поклапају са неједнаким административно-територијалним јединицама, него и свјесном дјелатношћу субјективних политичких снага ради постизања изборне побједе."⁹ Из тог разлога може доћи до формирања необичних изборних јединица са тежњом да у њима, на примјер, буде само градско или сеоско становништво, или да буде претежно само једне националности, или да је у тој јединици претежно заинтересовано становништво за исход референдума и сл.

⁹ Продановић, Д. (1983). Изборни системи, у књизи: Упоређни политички системи, Савремена администрација, Београд, стр. 338.

Постоје посебне теорије о изборним јединицама, које се називају изборна геометрија. "Изборна геометрија је једно од средстава која се употребљавају да би се извитоперили принципи и изборна техника постојећег изборног система и обезбиједи повољни изборни резултат у корист влађајућих група, односно партија.")¹⁰ Зато се мора водити рачуна о томе, пошто су референдум и плебисцит важно питање и увијек је за њих неко директно заинтересован.

Органи за провођење референдума или плебисцита су исти (или врло слични) као и код редовних избора. Сагласно Закону о референдуму постоје два органа за провођење референдума или плебисцита, и то: комисија и одбор (комисије и одбори). Уколико се референдум или плебисцит проводе на ширем подручју, или чак на подручју цијеле државе, онда постоје комисије на два или три нивоа (општинске, среске, републичке и савезна), док бирачки одбори имају исти ранг и образују се за свако бирачко мјесто.

Правило је да предсједник и чланови комисије морају да буду правници, док чланови гласачких одбора могу бити и грађани осталих занимања. Једино ако референдум или плебисцит имају изразиту политичку димензију, онда се води рачуна да у гласачким одборима буде број чланова бирачких одбора сразмјеран интересу и снази политичких партија или група проводе референдум или плебисцит.

Начин гласања на референдуму и плебисциту је такође одређен. Да би гласање (изјасњавање) прошло без ометања и да би било реалан одраз воље гласача - грађана мора да се проведу пажљиво и досљедно све претходне радње. Неке од тих радњи смо споменули и образложили, а неке треба истаћи, као што су: правилно састављање питања на листићу, довољан број гласачких листића, благовремено достављање листића и осталог материјала, обезбјеђење мира и реда на гласачком мјесту.

Штампани листићи не смију бити превелики а ако их је више, мора да буду различите боје. Комисија за провођење референдума или плебисцита мора доставити бирачком одбору листиће и извод из бирачког списка бирача 12 сати прије отварања гласачког мјеста.

Утврђивање резултата гласања за референдум или плебисцит је завршна фаза гласања. Гласачки одбори, по затварању гласачких мјеста, сабирају гласове "за" и "против". Тај посао мора бити прецизан, високо одговоран и моралан. У прошлости је било случајева намјештања резултата, разним махинацијама од стране гласачког одбора, па чак и од комисија које сачињавају правници. Иако се у гласачке одборе именују високо одговорни људи, корисно да се поставе контролори

¹⁰ Чемерлић, Х. (1975). Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, стр. 370.

(монитори) на гласачка мјеста. Они присуствују и током гласања и током пребројавања гласова и утврђивања резултата гласања.¹¹

Листићи се, у правилу, сврставају у три групе: прва група су листићи са одговором "да" или "за"; друга група су листићи са одговором "не" или "против" и трећа група су неважећи листићи.

Број листића из све три групе мора се поклапати са бројем заокружених гласача у изводу из бирачког списка. Дозвољавају се ситне грешке, односно, пар листића више или мање, што се сматра очигледном омашком (грешком), али веће одступање упозорава на незаконит рад одбора. У таквим случајевима, референдумска комисија може поништити гласање на том гласачком мјесту и за 14 дана обновити гласање, а гласачки одбор смијенити и, по потреби, покренути одговарајући законски поступак (прекршајни или кривични).

Степен обавезности спровођења одлуке која је донесена на референдуму или плебисциту је такође јасно дефинисан. По правилу, одлуке референдума или плебисцита су обавезне - проводиве, биле оне позитивне или негативне. Међутим, ту постоје неке разлике између референдума и плебисцита. Наиме, одлуке плебисцита су, у сваком случају, и увијек обавезујуће и морају да се спроведу. На другој страни, код референдума све зависи од тога какав је његов карактер.

Контрола провођења одлуке референдума и плебисцита је малтене обавезна. С тим у вези, свака правна држава има механизме (правне и политичке) којима обезбјеђује извршење одлука. За извршење одлука референдума и плебисцита заинтересовано је више фактора, као што су: јавна власт, грађани, политичке организације и међународне организације. Степен заинтересованости је различит: па су грађани заинтересовани за сваки референдум и плебисцит, јавна власт (државни органи) - за већину, а политичке и међународне организације - само за неке. Тако се може говорити о вишеструкој контроли: општенародној, државној (преко својих институција - најчешће преко судова и инспекција), политичкој и међународној.

Контролу над извршењем одлука референдума и плебисцита, поред редовних судских органа, има Уставни суд и Омбудсман. Уставни суд врши тај надзор по службеној дужности или по пријави (захтјеву) странака (физичких или правних лица). Као парламентарни орган, орган за контролу извршне, па и судске власти, омбудсман у неким земљама има важну контролну улогу.

Међународне оиганизације врше контролу преко својих специјализованих организација (нпр. ОУН преко низа својих органа) или путем густо распоређених монитора у појединим државама, а

¹¹ Постављање страначких контролора нарочито се практикује код избора за парламент, као и када плебисцит расписује међународна организација.

нарочито у оној гдје се одржава референдум или плебисцит који интересује дату међународну организацију.

Народна контрола се врши преко разних форми, као што су зборови грађана, мјесне заједнице, разни савјети и одбори, те путем народних представника у органима власти и путем масовних медија и других облика јавног мнијења и утицаја.

3. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ПЛЕБИСЦИТА И РЕФЕРЕНДУМА

Пракса непрекидно жели да изједначи референдум и плебисцит. Стога се често дешава да долази до замјене при употреби ових појмова од стране државних органа (законодавног тијела) када се, на примјер, распише референдум, нема подршке неких структура.

. Плебисцит се организује искључиво за народ и од народа, а референдум се може организовати и за народ, односно запослене грађане. По основу учешћа људи на изјашњавању, плебисцит је шири од референдума¹².

Разлике су и у томе што плебисцит може организовати само државни орган, а референдум могу расписати и државни и локални органи и организације. Такође су разлике у учесталости одржавања референдума и плебисцита. Плебисцит се одржава рјеђе, и то само о важним државним питањима, а референдум се одржава врло често о бројним питањима.

Постоји и погрешно схватање разлика, као нпр. она која сматрају да је разлика између плебисцита и референдума у томе што се плебисцитом одлучује о једној личности, а референдумом се одлучује о неким рјешењима (*Vajl*). Погрешно је тврдити да се плебисцитом одлучује искључиво о једној личности. У ствари, једино се може тврдити да иза текста (питања) које је изнесено на народно гласање, увијек стоји конкретна личност.

Овдје је потребно нагласити да новија француска уставна теорија плебисцит од референдума разликује по другом критерију. Наиме, она референдумом сматра одлучивање грађана о некој уставној или законодавној измјени, без пружања политичког повјерења одређеном државном вођи. С друге стране, плебисцитом се сматра непосредно одлучивање грађана о неком питању, иза којег се стварно крије одлучивање о пружању или непружању политичког повјерења једном човјеку, политичком вођи – у правилу државном поглавару. Дакле, у првом случају глас се само о тексту (законодавном или уставном), а у другом и о тексту и о особи. Овакво схватање проишло је из

¹² Кузмановић, Рајко (2002), Уставно право, Правни факултет, Универзитет Бања Лука, стр. 251.

уставноправне праксе у Француској током XIX и XX вијека, када је одлучивано о повјерењу државном поглавару (Наполеону III, Де Голу и Помпидуу).

Може се утврдити да се постепено брише разлика између плебисцита и референдума и да је плебисцит у основи референдум. Наравно на то изједначење плебисцита са референдумом још увијек теорија и пракса нису дали последњу ријеч.

Као што видимо из наведеног, сличности и разлике се могу утврдити, што је задатак у првом реду, теорије, чиме би се избјегле забуне и замјене употребе ова два демократска облика одлучивања (изјашњавања) грађана. Ако из аналитичког угла посматрамо референдум и плебисцит ипак ћемо доћи до сличности, али и до разлика, по некима већих, по некима мањих које би се у најкраћем могле сажети у сљедеће сличности.

1. Референдум и плебисцит су демократски облици одлучивања и управљања грађана и представљају висок домет остваривања права и слобода грађана.
2. У оба случаја и у референдуму и у плебисциту грађани су основни субјект, односно, ткиво без којег нема ни референдума ни плебисцита. И у једном и у другом случају, изјашњавају се пунољетни грађани, с правом гласа, односно примјењују се изборни закони (бирачки спискови, разни цензуси и др.).
3. Поступак провођења референдума и плебисцита је исти. Одређују се изборне јединице, централна комисија, бирачки одбори, утврђивање резултата (већински систем) и друго.
4. Контрола провођења референдума и плебисцита је иста пошто се и у једном и у другом случају мора остварити уставност и законитост.

С друге стране постоје и разлике које су итекако видљиве. Њих је потребно нагласити да би се избјегло поистовјеђивање референдума и плебисцита. Оне би могле бити сљедеће:

Сам назив има другачију етимологију, што није случајно. На примјер, плебисцит је незамислив без учешћа народа, прецизније грађана, док се референдум може проводити не само у народу већ и у радним организацијама које имају другачију структуру и логику бирачког тијела.

Разлика је и у томе: ко може расписати референдум и плебисцит. Плебисцит, у правилу, расписује највиши државни орган или међународна оиганизација¹³, а референдум може расписати, поред државних органа, и предузеће, установа, општина, мјесна заједница итд.

¹³ Према, Andrasy, J. (1978). Међународно право, Школска књига, Загреб, стр. 214-215.

Разлике се манифестују и у томе о чему се одлучује. На плебисциту се, у правилу, одлучује само о крупним питањима, као на примјер, о уставу, о припајању или одвајању државне или друге територије, те о повјерењу шефу државе. Референдумом се, напротив, може одлучивати о свим, па и о најситнијим питањима, почев од закона, уговора, правилника, статута и из свих области (привредне, културне, здравствене, просвјетне, комуналне итд.).

Значајне разлике су и у томе: ко проводи референдум, а ко плебисцит. Плебисцит могу провести: само држава (највиши органи) или међународна организација (као нпр. Уједињене нације, Лига народа, нека мировна конференција и сл.). Референдум се проводи у оквиру државе и могу га провести, сагласно уставу и закону, установе, предузећа па све до државних органа, од општине до федерације.

Учесталост одржавања, такође, може бити индикатор разлике. Плебисцит се одржава врло ријетко и заказује се само за витална друштвена питања, док је референдум врло чест. На стотине референдума се одржава само у једној држави (код нас је то било изразито учестало након доношења и примјене Закона о удруженом раду).

Кворум учесника на референдуму и плебисциту указује на разлике. Наиме, опште је правило да се пуноважним (ваљаним) **сматра** плебисцит ако се у њему "за" или "против" изјаснила апсолутна већина, што значи преко **50%** од укупног броја бирача. На другој страни, код референдума, може се (иако је то несигурно) сматрати успјехом ако је гласала "за" или "против" релативна већина, односно преко **50%** од изашлих гласача (бирача) на изјашњавање.¹⁴

Обавезност донесених одлука је различита код плебисцита и референдума. Код плебисцита, потпуна је обавезност провођења одлуке, без обзира да ли је позитивна или негативна. Код референдума, није тако јер постоје тзв. савјетодавни референдуми, гдје се само сугерише како би требало радити по неком питању, а оставља се да тај орган или појединац ураде како желе.

Из изложеног се виде, врло јасно, сличности и разлике, односно, јасно се види да су разлике велике и уочљиве па се, зато, још увијек мора разликовати плебисцит и референдум у теорији и пракси.

Већ дужи период у пракси западних политичких система, а у последње вријеме и источних, постоји извјесно неповјерење према плебисциту, из разлога што се често употребљава (злоупотребљава) у директном облику подршке и повјерења човјеку који се налази у државном врху (нарочито у аутократским режимима). Јасно је да су

¹⁴ Примјера ради на референдуму у Русији одржаном 25. априла 1993. године о повјерењу тадашњем предсједнику Русије и Врховном совјету узета је као пуноправна релативна већина.

ауторитарне личности склоне да користе референдум као плебисцит, да би потврдили свој ауторитет.

THE PLEBISCITE AS A BASIC FORM OF DIRECT DEMOCRACY AND ITS FUNCTIONS

Goran Dzajic PhD

Abstract: In the international law, the term plebiscite is used for a special type of referendum that exercises the right of the people to self-determination. Such a referendum provides for secession, or separation within a state or a state union, or it decides on association into a state or a state union.

For the introduction of plebiscite into the structure of the political system of a country, there must be some general conditions similar for all systems, and special conditions specific to each system. Initially, it should be pointed out that all countries in the world have not truly accepted and conducted their legal and political system into the referendum and plebiscite, and that they are rarely held in practice. According to some objective criteria, those countries that accept and conduct the plebiscite, or the referendum, have achieved a relatively high degree of democracy and the implementation of human rights and freedoms. Given the specifics of each country, but also the common elements, we shall outline general conditions that affect whether or not the referendum and plebiscite will be applied in a country or whether the application will be more or less successful. Such conditions are primarily the following: the level of exercising of democracy, the political culture of the population, characteristics of the electoral system, and the ideology and tradition.

Key words: *plebiscite, referendum, declaration, constitution, law, competences, international community, sovereignty.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Naess, A. A. (1956). Democracy, Ideology and Objectivity, Oslo, Univerzity press, стр. 45.
2. Пашић, Н. (1976). Савремена држава, БИГЗ, Београд, стр. 248
3. Кузмановић, Р. (1991). Упоредни политички системи, Нови глас, Бања Лука, стр. 25
4. Гоати, В. (1979) Идеологија и друштвена стварност, Радничка штампа, Београд, стр. 31.
5. Кузмановић Р. (2002), Уставно право, Правни факултет, Бања Лука, стр. 248.
6. Закон о референдуму, "Службени гласник Републике Српске", број 4/93.
7. Скупштина општине Бањалука расписала је Референдум за увођење самодоприноса за период 1986-1991. године и том приликом издата је брошура на 34 странице у којој је обрађено због чега се уводи самодопринос,
8. Продановић, Д. (1983). Изборни системи, у књизи: Упоређни политички системи, Савремена администрација, Београд, стр. 338.
9. Чемерлић, Х. (1975). Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, стр. 370.
10. Кременовић, О. (2006). Локална самоуправа, Графомарк, Бања Лука, стр. 176.
11. Vergottini, de G. (1998). Le transizioni costituzionali. Bologna, стр. 56.

12. Кузмановић, Р. (2002), Уставно право, Правни факултет, Бања Лука, стр. 251.
13. Andrašy, J. (1978). Међународно право, Школска књига, Загреб, стр. 214-215.
14. Јовичић, М . Референдум. Покушај упоредноправног изучавања, у Демократија и одговорност, Изборни списи, Књига 1, београд, 2006.год.
15. Каран, С. Референдум у Републици Српској, Уставноправни и политички аспекти, Бања Лука, 2015.год.
16. Матић, М. Међународноправни аспекти Дејтонског споразума и покушај његове неовлашћене ревизије, Зборник радова са научног скупа Република Српска - десет година Дејтонског мировног споразума, АНУРС, Бања Лука, 2005.год.
17. Мијановић, Г. Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Округли сто, АНУРС, Бања Лука, 1999.год.
18. Закон о референдуму и грађанској иницијативи у РС, Службени Гласник РС, бр.42/10,
19. Одлука Уставног суда БиХ о конститутивности народа (предмет У 5/98),
20. Устав Босне и Херцеговине, Анекс 4. Дејтонског мировног споразума,
21. Устав Републике Српске – Пречишћени текст.