

Мијодраг Радојевић*
Институт за политичке студије, Београд

РЕФЕРЕНДУМ У СРБИЈИ Између народне воље и манипулације**

Сажетак

Референдум је најважнија институција непосредне демократије у правном и политичком систему Републике Србије. Аутор је анализирао ову институцију *de iure* и *de facto*, с циљем откривања одговора на следећа питања: Да ли је развијена пракса непосредне демократије? Да ли је референдум коришћен као средство демократије или легитимације политичких елита? Да ли су и у којој мери испуњене претпоставке за ефикасно функционисање институција непосредне демократије? Претходно су одређени појам, врсте и значај референдума. Комплексна природа ове институције препознаје се у њеној улози. Референдум омогућава директно учешће грађана у вршењу власти, али може бити злоупотребљен и у недемократске сврхе.

Анализом су обухваћени сви републички референдуми одржани од 1990. године. Објашњена су њихова обележја, од недостатака у уставним и законским одредбама и процесним правилима до сумње у веродостојне резултате и последице, по правилу, исказане и кроз непоштовање изражене народне воље. Због тога, у већини случајева, одржани референдуми су, по свом карактеру, ближи плебисциту.

Значај овог истраживања је у томе што је биланс референдума показатељ стања демократије, владавине права и поделе власти. Да би референдум остварио своју мисију, морају се испунити претпоставке, као што су: поштовање људских права, подизање

* miodrag.radojevic@gmail.com

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

грађанског активизма и развој политичке културе. У супротном, опасност је да се референдум преобрази у оруђе против демократије.

Кључне речи: непосредна демократија, аутократија, плебисцит, уставотворни референдум, демократија, устав, владавина права.

РЕФЕРЕНДУМ КАО ИНСТИТУЦИЈА НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

У стручној литератури овештала је класична дихотомија демократије на непосредну и посредну. Критеријум разликовања ова два модела јесте начин на који бирачко тело испољава своју вољу. Представничка, репрезентативна или посредна демократија појављује се са грађанским револуцијама крајем 18. века. Сувереност припада народу, али с обзиром на то да се власт у територијално пространим и централизованим државама не може директно вршити она се поверава изабраним представницима. Непосредна демократија је баштиник античке традиције, са премисом да је *superanus* – највиша власт неодвојива од њених носилаца, а то значи и да се она не преноси нити отуђује (Новаковић, и Радојевић 2016, 266–269). Антички политички идеал подразумевао је спонтани модел политичког одлучивања и сарадње, који је у савременој држави неостварив. Излаз је из овог ћорсокака – да се након избора политичка моћ отуђује од народа и успоставља „тиранија парламента“, како тврди један британски аутор (Goodhart 1971, 189),¹ у владавини права, али и спајању или комбиновању представничке демократије и институција непосредне демократије, као што су: референдум, народна иницијатива, плебисцит и народни вето. Овај тип демократије познат је и под називом полунепосредна демократија (Марковић 2013, 212).

Референдум (народно гласање, народно саветовање ...) је најважнији облик непосредне демократије и испољавања суверене воље народа. Грађани се, по правилу, тајним гласањем изјашњавају „за“ или „против“, односно „да“ или „не“, о питању формулисаном на гласачком листићу. Према садржини, предмет референдума може бити политичка одлука или правни акт.²(Марковић 2013, 215–216;

1 Суштина ове критике јесте у томе да грађани *de facto* више не учествују у вршењу и контроли власти након избора, а њено извориште је у делима либералних теоретичара (Монтескја, Русоа, Мила и Токвила). Репрезентативна демократија, по њиховим схватањима, нарушава основне грађанске вредности и слободе.

2 У уставној теорији, према предмету одлучивања, референдуми се деле на: уставотворне,

Петров и Симовић 2018, 156; Милосављевић 2022, 221–224). Референдум се спроводи на централном или локалном нивоу, а може имати саветодавни или обавезујући карактер. Према свом правном основу, референдум је обавезан и факултативан, у зависности од примене – претходан или накнадан, према дејству – конститутиван или аброгативан.

Врлине референдума су бројне, од подстицања учешћа грађана у политичким процесима, непосредног доношења одлука о најважнијим питањима од значаја за политичку заједницу, могућности опредељивања између опречних решења, превазилажења политичких сукоба и подела. Референдум гради друштвени консензус и када то није могуће остварити другим уставним механизмима и у институцијама. За знаменитог немачког конституционалисту Карла Фридриха, референдум је лек у кризним ситуацијама (Friedrich 2005, 446), један од „метода директне народне акције“ за контролу политичких одлука. У ширем смислу, он је део сложеног система кочница и равнотежа (*check and balances*). Народно изгласавање омогућава да јавност учествује као директан или резервни законодавац у поступку доношења прописа, од устава до подзаконских прописа, од фазе иницирања до одобравања, односно потврђивања одлуке (конститутивни референдум) или укидања правног акта који је већ на снази (аброгативни референдум). Референдум је и најбољи начин за контролу бирача над њиховима представницима (Јовичић 2006: 28)

Слабост референдума је у његовој склоности злоупотребама. Лек у одређеним околностима испољава и своја токсична дејства. Нису усамљени примери манипулације овом институцијом у прошлости, али и у савременим политичким системима. Критичари сматрају да ове размере могу бити такве да поткопају темеље демократије. Референдум може бити употребљен и с циљем успостављања и легитимизације недемократског режима. Ову ауторитарну верзију Ђузепе де Верготини назива плебисцитом (Верготини 2015, 400),³ а она се од свог антипода разликује по томе

законодавне, административне, финансијске и референдуме међународноправног карактера. Под административним референдумом подразумева се референдум чији је предмет питање о управљању државом (Марковић 2013, 215–216; Петров и Симовић 2018, 156; Милосављевић 2022, 221–224).

- 3 Верготини примећује да је циљ плебисцита потврђивање политичке одлуке и користи се у посебним ситуацијама као потврда воље народа (Верготини 2015, 400). Петров и Симовић исправно закључују да је веома тешко јасно разликовати плебисцит од референдума. Плебисцитом се може одлучивати и о неком правном акту или нормативној мери, али ипак то је само посебан облик референдума „који има израженију политичку димензију“, с намером пружања политичке легитимације (Петров и Симовић 2018, 156).

што је његов резултат познат унапред. Вође народа, од Наполеона и Наполеона III, Хитлера и Мусолинија, служили су се обманом да само желе да чују „глас народа”, а био је то умилан звук Панове фруле. За популисте, референдум у виду плебисцита има особиту важност, јер омогућава да увећају своју моћ, амнестирају се од евентуалне кривице за ризичне одлуке, а народ убеде да доиста врши власт. Због тога је у аутократијама идеално средство освајања власти и демонтаже демократије и грађанског друштва. Због ових претњи, у теорији и политичкој пракси испољава се неповерење и резервисаност и према другим облицима непосредне демократије. Референдуму се у савременим демократијама прибегава опрезно, а коришћење није тако често.

Изузетак од претходне напомене је Швајцарска, која се сматра колевком модерне верзије ове институције. У овој земљи сваке године традиционално се одржавају референдуми на различитим нивоима власти.⁴ Са знатно мање успеха, овај рецепт је пресађен у другим државама.⁵ И Италија се може подичити праксом референдума. Од 70-их година, у овој земљи је одржано 28 националних референдума, од којих се многи не могу сматрати да су допринели бољитку демократије. Поједини аутори (на пример, Collin, 3) настоје и да утврде његову корелацију са демократијом, па је једна од теза да референдум није био делотворан у развијању либералних политика у Европи. С друге стране, друштва са традицијом директне демократије показала су се отпорнијима на популистичке покрете. Наратив је другачији у остатку света, на пример у Турској,⁶(Топаловић 2021, 45) а особито у Африци где је референдум омогућио успон ауторитарних лидера. Сажет приказ компаративне праксе указује на то да је у политичким системима у којима је могуће организовати и спровести поштене изборе мања опасност од лоших последица примене институција директне

Назив „плебисцит“ је први употребио Наполеон III (Јовичић 2006: 4)

- 4 Традиција референдума у швајцарским кантонима има порекло у средњем веку. У литератури наилазимо на податак да се две трећине референдума у свету организује у Европи, а од тога једна трећина у Швајцарској (Boyd, н.д. 4).
- 5 Под утицајем учења о друштвеном уговору Ж. Ж. Русоа, у Француској је Уставом од 1792. прокламовано да „нема устава који ако га не прихвати народ”. У америчким колонијама први референдуми се користе већ од половине XVII века, али у САД ова институција неће заживети на савезном нивоу.
- 6 У Турској су од 2007. до 2017. организована три национална референдума. На првом је донета одлука о директном избору председника, а на друга два постепено су проширивана овлашћења шефа државе. Референдуми су коришћени за „накнадну легитимизацију“ одлука које су биле резултат „стратешког планирања“ и трансформације парламентарног система у президенцијализам. Референдумска подршка је обезбеђена репресијом и манипулацијама (Топаловић 2021, 45).

демократије. Низу других претпоставки или гаранција додајемо и: јавно мњење, слободна средства информисања, висок ниво поштовања људских права, владавину права, грађански активизам...

Референдум је изазвао и пажњу међународних организација. У оквиру Савета Европе донете су препоруке с циљем да поправе стање, отклоне негативне појаве уочене у организовању бројних референдума у државама чланицама, нарочито „концентрацију овлашћења и смањење демократске контроле парламента”. Венецијанска комисија, као посебно тело Савета Европе које је учествовало у дефинисању ових стандарда и обављало мониторинг праксе, нагласила је потребу да „референдум буде уграђен у процес представничке демократије” уз поштовање принципа владавине права (European Commission for Democracy through law 2020, 5).

Референдум је најважнији облик директне демократије у Србији. У претходном раздобљу, на републичком нивоу одржано је шест, односно седам непосредних изјашњавања грађана од 1990. године.⁷ У последњој деценији прошлог века, издвајају се следећа обележја референдумске праксе: неразвијен правни оквир, политичке одлуке као предмет референдума, кршење демократских стандарда и сумња у регуларност процеса и исхода гласања. Због тога референдуми у овом периоду имају карактер плебисцита. Касније, спроведена су два уставотворна референдума (из 2006. и 2022), у промењеним околностима и са редефинисаним правним оквиром, делимично усклађеним и са препорукама Савета Европе. Међутим, и овог пута нису изостале неправилности, уочене приликом доношења новог устава, у изради и примени закона о референдуму и народној иницијативи, спровођењу референдумске кампање и резултатима гласања. Таква пракса упућује да је неопходно пажљиво размотрити одлуку приликом расписивања нових референдума и обезбедити претпоставке за интегритет референдума у складу са захтевима владавине права и демократије.

О РЕФЕРЕНДУМУ У СРБИЈИ

Правни оквир референдума

Институција референдума у Републици Србији уређена је уставним одредбама и Законом о референдуму и народној иницијативи (ЗРНИ 2021).⁸ Устав Републике Србије од 2006. године,

7 Разлике у броју референдума је резултат тумачења референдума одржаног 31. маја 1992. године.

8 Правни оквир референдума чине и одредбе Закона о избору народних посланика, Закона

као и његов претходник из 1990. године (чл. 2. ст. 2), дефинише референдум као облик изражавања суверене воље грађана (чл. 2 ст. 1). Уставне одредбе оквирно уређују поједине врсте референдума: републички, покрајински и општински, односно у јединицама локалне самоуправе и Аутономној Покрајини Војводини. Осим тога, Устав одређује да се референдум расписује као уставотворни референдум (за доношење и промену Устава), о питањима из надлежности Народне скупштине и о промени територијалног уређења (Новаковић и Радојевић 2015, 85). Према важећем закону, који детаљније уређује ову институцију, референдум може бити претходни и накнадни, саветодавни, обавезан и факултативан.

У претходном раздобљу промењено је више закона који уређују материју институција непосредне демократије. Законом о референдуму и народној иницијативи из 1994. године (ЗРНИ 1994) укинута су одредбе старог прописа о референдуму из 1989. године, уследило је његово делимично новелирање уочи референдума 1998. године, а 2022. године, након дугогодишњих оклевања и проблема, усвојен је нови закон. Референдум о државним симболима (1992) организован је по одредбама посебног закона, донетим искључиво за ову прилику. Новим законом од 2022. године уклоњене су неуставне законске одредбе, рестриктивна ограничења, прокламована и уређена правила спровођења референдума у складу са препорукама Савета Европе. Међутим, иако је уклоњена већина крупних недостатака у правном оквиру, још детаљно разрађена посебна врста референдума, а нека од решења се могу сматрати проблематичним у примени.

У Републици Србији одржано је седам републичких референдума од 1990. године, а референдумско питање и резултати могу се прегледно видети у табели 1.

о јединственом бирачком списку и Кривични законик (кривична дела против изборних права, чл. 154–162). На локалном нивоу, референдум је уређен Законом о локалној самоуправи, односно Статутом Аутономне Покрајине Војводине.

Табела 1. Републички референдуми у Србији од 1990. године

Датум одржавања референдума	Предмет референдума	Резултати референдума (у процентима бирача који су гласали)	Изразност
1. и 2. јул 1990.	Усвајање новог устава пре избора „Да ли прво донети Устав па расписати вишестраначке изборе или обратно?”	За гласало 96,8% уписаних бирача у бирачки списак	78% ⁹
31. мај 1992.	Потврђивање Амандмана I на Устав РС	„За“ Амандман I изјаснило се 48,00%	55,14% ¹⁰
		„Против“ Амандмана I било је 2,09%	
	Изјашњавање о изгледу и садржини грба Републике Србије	За грб за штитом са четири оцила је гласало – 43,03% Грб са штитом и четири оцила је добио подршку – 39,71%	53,19% ¹¹
11. октобар 1992.	Референдум о Амандману I на Устав Републике Србије	Марш на Дрину – 46,67%	53,49% ¹²
		Боже правде – 40,20%	
23. април 1998.	„Да ли прихватате учешће страних посредника у решавању проблема на Косову и Метохији?”	„Да” – 3,41%	73,05% ¹⁴
		„Не” – 94,71%	

9 Због недоступности службених извора за резултате референдума из 1990. користили смо секундарни извор (Николић 2018, 251).

10 Детаљније видети: Република Србија – Републички завод за статистику 1992.

11 Исто.

12 Исто.

13 Исто.

14 Видети службене резултате овог референдума (Републичка изборна комисија 1998, 5).

28. и 29. октобра 2006.	Акт о промени Устава „Да ли сте за потврђивање новог Устава Републике Србије?“	„Да” – 53,04%	54,91% ¹⁵
		„Не” – 1,47%	
16. јануар 2022.	Амандмани на Устав „Да ли сте за потврђивање Акта о промени Устава Републике Србије?“	„Да” – 59,62%	30,65% ¹⁶
		„Не” – 39,35%	

Извор: Обрада аутора (упор. Милосављевић 2021, 726)

РЕФЕРЕНДУМ ИЗ 1990. ГОДИНЕ

На првом референдуму почетком јула 1990. године, одлучивало се о томе да ли ће бити најпре одржани вишестраначки избори или донет устав. Тадашња опозиција, у складу са искуствима других посткомунистичких земаља, предложила је да се распишу вишестраначки избори и да нови парламент, који ће имати карактер уставотворне скупштине, усвоји нови устав. Комунистичка партија Србије заступала је другачији редослед политичких и институционалних промена. Своје становиште према политичком плурализму променила је након пада Берлинског зида (Тркуља 1993: 98), али хронологија догађаја је указивала на то да се она упорно придржавала незваничне политике „беспартијског плурализма” и месецима доцније (Николић 2018: 244). На изборима у новембру 1989. године, Слободан Милошевић је као једини кандидат на непосредним изборима освојио 86% гласова на изборима за председника Председништва Социјалистичке Републике Србије. До средине наредне године игнорисани су предлози опозиције о округлим столовима као прелазним институцијама до одржавања демократских избора (Николић 2018: 33–34, 38–40). Српски комунисти су успостављање либералних демократских институција сматрали другоразредним питањем у односу на, како су истицали, потребу за очувањем Југославије, односно територијалног

15 Видети: Републичка изборна комисија, Извештај о резултату републичког референдума ради потврђивања новог Устава Републике Србије.

16 Видети: Републичка изборна комисија, Извештај о спроведеном републичком референдуму ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије.

интегритета Србије и успостављања њене државности.

Две недеље након одржаног првог референдума, Савез комуниста Србије ујединио се са Социјалистичким савезом радног народа Србије у Социјалистичку партију Србије. Овај референдум организован је у форми плебисцита, у атмосфери националне угрожености (Чавошки 1995, 134). Резултат се лако могао предвидети. Упркос бојкоту дела опозиције, већина грађана је на референдуму подржала предлог да се усвоји устав, а затим одрже вишепартијски избори. Резултати референдума, у који се може изразити сумња због енормне излазности у појединим срединама (у Нишу је, на пример, званично гласало 99,5% грађана), тумачени су као народно поверење за наставак уставних промена од 28. марта 1989. године. По мишљењу историчара, амандмани из 1989. означили су и нестанак Југославије каква је постојала по Уставу из 1974. године (Николић 2019, 21). Амандманима IX–XLIV на Устав Социјалистичке Републике Србије („Службени гласник СР Србије”, бр. 11/1989) покрајинама су укинуте надлежности, између осталих, и оне које су подразумевале да без њихове сагласности нема промене републичког устава. Референдум из 1990. покретач је и последица других важних догађаја и референдума. У току другог дана народног изјашњавања, делегати Скупштине Косова и Метохије из састава албанског народа усвојили су Уставну декларацију о проглашењу Косова републиком (федералном јединицом), а у Словенији је усвојена Декларација о пуној суверености државе Републике Словеније (Николић 2018, 181).

Последица одлуке донете на првом републичком референдуму јесте изостанак политичког консензуса власти и опозиције за доношење новог устава, што ће касније представљати камен спотицања у легитимизацији политичког система у Србији.

РЕФЕРЕНДУМИ ИЗ 1992. ГОДИНЕ

Две године касније, одржана су два републичка референдума – први у мају, а други у октобру. На првом референдуму, на коме се истог дана гласало и о избору савезних посланика у Веће грађана Савезне скупштине, одлучивало се о државним знамењима: застави, грбу и химни. *De iure*, 31. маја 1992. године спроведена су два референдума – први о потврђивању Амандмана I на Устав Републике Србије о ликовном приказу заставе Републике Србије и други – о претходном изјашњавању грађана о државним симболима – изгледу

и садржини грба и химне Републике Србије.¹⁷ (Милосављевић 2006, 727). Овај други референдум је имао карактер претходног изјашњавања, јер је обавезивао законодавца на доношење одлуке која буде усвојена на референдуму. Први референдум је био неуспешан, јер ниједан предлог није добио већину од укупног броја бирача (Република Србија – Републички завод за статистику 1992, 36). На другом референдуму, услови за пуноважност гласили су другачије, закон је уредио да се одлука доноси већином оних који су гласали. Међутим, резултати овог референдума „нису били уважени” (Милосављевић 2006, 729). Референдум о државним симболима је формално успео, јер је испуњен и други услов, али не само да су резултати референдума били игнорисана, већ су за државни грб и химну одабрани предлози који су добили мање поверење грађана (Милосављевић 2006, 729). Црвена звезда петокрака је за извесно даље остала симбол на државној застави, потврђујући сликовито немоћ политичке елите да спроведе либералну транзицију.¹⁸(Милосављевић 2006, 728). Под овим барјаком, испољавале су се и дубоке поделе о начину решавања националног питања.

У међувремену, на простору бивше Југославије, следила је референдоманија. У референдуму је откривен кључ за опстанак Југославије (српско-црногорски предлог да се на простору СФРЈ одржи општи референдум), средство за стварање националних држава (Словенија и Хрватска), начин да националне мањине изразе своју посебност и очувају свој идентитет (референдуми Срба у Крајини, односно Муслимана у Рашкој области) или испоље сепаратистичке намере (Албанци на Косову и Метохији). Хрватска и Словенија бојкотовале су предлог да се организује савезни референдум на територији Југославије (Николић 1990, 286 и 403), јер су у томе виделе покушај очувања југословенске државе. Уместо тога, референдум је употребљен као правни инструмент за распад Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. На основу референдума у Словенији (23. децембра 1990. године), Хрватској

17 Грб, застава и химна утврђивали су се по поступку за промену Устава (чл. 5. ст. 2. Устава из 1990). Ипак, да се ради о два референдума, сведочи чињеница да се у првом случају радило о референдуму конститутивног карактера, а у другом о претходном изјашњавању грађана. Такође, за пуноважност ових референдума су важиле различити услови, прописани различитим законима. За одржавање референдума о државним симболима (грбу и химни) усвојен је и посебан закон (*lex specialis*) – Закон о поступку претходног изјашњавања на Републичком референдуму о државним симболима (Милосављевић 2006, 727).

18 Петокрака је скинута са застава наредне године Препоруком о коришћењу заставе Републике Србије (Милосављевић 2006, 728)

(19. мај 1991. године) и Босни и Херцеговини (29. фебруара и 1. марта 1992), настале су три државе.¹⁹ У деловима Хрватске у којој је српски народ чинио већину, такође су организована два референдума.²⁰ На првом (септембар 1990), који је организовало Српско национално веће, Срби у Хрватској су се изјаснили о аутономији српског народа у Републици Хрватској као федералној јединици СФРЈ, а на другом, на територији Крајине (12. маја 1991. године), о свом државно-правном статусу у Хрватској (Николић 1990, 429).²¹ У амбијенту националне еуфорије, није могло бити говора о поштовању минималних демократских стандарда који ће прокламовати тек три деценије касније и на основу ових искустава у оквиру Савета Европе.

Упркос критикама, Србија није желела да на својој територији организује референдум о свом државно-правном статусу. Црна Гора је ову прилику искористила два пута, први пут стварајући заједничку државу – Савезну Републику Југославију 1992. године. Истовремено, Србија није признала резултате референдума политичких партија Муслимана (касније Бошњака) у рашкој области и Албанаца на Косову и Метохији.²² (Милосављевић 2006, 732). С друге стране, политичка елита је организовала наредна два републичка референдума с циљем да реши политичке кризе – прва је била изазвана изнутра, а друга наметнута споља.

Протести Демократске опозиције Србије (ДЕПОС) од почетка јуна до 10. јула 1992. године кулминирали су захтевом за расписивањем ванредних парламентарних и председничких избора. Власт се одлучила за несвакидашњи корак, на расписивање референдума о амандману којим би се омогућили превремени

19 Ови референдуми су били окидачи грађанског рата у бившој Југославији. Референдум у БиХ масовно је бојкотовао српски народ, па је нова држава створена без базичног консензуса три конститутивна народа.

20 Представници Републике Србије су бранили право народа у побуњеним федералним јединицама да се изјасне о томе да ли желе да живе у заједничкој држави.

21 На основу резултата овог референдума, Самоуправна Аутономна Област Крајина је донела одлуку о прикључењу Крајине Републици Србији и останку у Југославији. Хрватска је прогласила резултате овог референдума неуставним, јер су у нескладу са њеним суверенитетом.

22 Муслиманско национално веће Санцака, односно Странка демократске акције Санцака, у октобру 1991. Организовала је саветодавни референдум са питањем које је гласило: „Да ли сте за потпуну политичку и територијалну аутономију Санцака са правом прикључења једној од суверених република?“. На Косову и Метохији, Албанци су организовали четвородневни референдум о независности у септембру 1991. године. Наредног месеца, Албанија је признала независност Косова. О тзв. противправним референдумима, као и амандману у четири општине са већинским српским становништвом на Косову из 2012. године опширније у наведеном чланку Б. Милосављевића (Милосављевић, 2006, 732).

избори. И у овом случају радило се о злоупотреби Устава и институције референдума (Чавошки 1995, 133). Уместо да се искористе уставне могућности тако што би се распустила Народна скупштина, а затим да председник Републике поднесе оставку што би омогућило ванредне изборе, власт се одлучила да се о томе изјасне грађани на референдуму. И овај референдум је био неуспешан, јер на бирачка места 12. октобра 1992. године није изашао потребан број гласача (Републичка изборна комисија, 1992/III). Два месеца доцније одржани су ванредни парламентарни и председнички избори. На основу измена и допуна Уставног закона (27. октобра 1992. године) прописано је да ће се превремени избори одржати до краја календарске године, што је опет представљало пример неуставне радње (Чавошки 1995, 143; Чавошки 2003, 105–106), али и игнорисање народне воље. Јер ако на референдуму није било подршке усвајању амандмана, онда то значи да ни већина грађана није подржала одлуку о расписивању превремених избора. Уместо тога, власт је две недеље након народног изјашњавања показала да се уставним законом може мењати устав.²³

РЕФЕРЕНДУМ 1998. ГОДИНЕ

Наредни референдум у Србији одржан 23. априла 1998. године, на иницијативу Слободана Милошевића, тадашњег председника Савезне Републике Југославије, хитро је расписан и спроведен. Референдум је имао консултативан карактер, а односио се на, како ће се касније показати, политичко питање о коме грађани нису били довољно обавештени, нити је њихова одлука имала утицаја на даљи ток збивања. У свом писму од 2. априла 1998. године, Слободан Милошевић се обратио председнику Владе Републике Србије и председнику Народне скупштине и предложио расписивање републичког референдума о учешћу страних посредника у решавању кризе на Косову и Метохији. То је био његов одговор на притиске међународне заједнице, али и „алиби“ пред домаћом јавношћу за лоше руковођење унутрашњом политиком (Гоати 2013, 71). Долазак страних посредника представљао је само увод у интернационализацију и даљу ескалацију Косовске кризе.

Након што су протести и демонстрације прерасли у оружану побуну Албанаца на Косову и Метохији крајем 1997. године,

²³ Уставни закон не може садржавати опште норме, већ само појединачне норме, којима се, по правилу, уређује поступак спровођења устава. Упркос томе, две године након доношења Устава, изменама и допунама Уставног закона (чл. 3. и 4) прописано је да се одрже парламентарни и председнички избори до краја 1992. године.

Ослободилачка војска Косова све учесталије је вршила провокације у виду напада на јавне установе, отмица и убиства припадника министарства унутрашњих послова и цивила с циљем изазивања међународне интервенције (Капусела 2016, 28–29). Након акције припадника Министарства унутрашњих послова Србије у Дреници, марта 1998. године, када је страдало и десетине цивила, међународна заједница је затражила да Савезна Република Југославија ступи у дијалог са представницима Албанаца и страним медијаторима, упућујући претње да ће, ако то не буде учињено, увести нове санкције. Влада Србије је, по пријему писма председника СРЈ, истог дана одржала своју седницу (2. априла 1998. године), утврдила Предлог одлуке о расписивању републичког референдума и поднела овај предлог Народној скупштини за доношење по хитном поступку. Одлука о расписивању републичког референдума донета је већ 7. априла (Републичка изборна комисија 1998, 3). Од иницијативе до гласања протекле су три недеље, а две недеље су, по намерама власти, биле довољне за спровођење референдумске кампање. Да би се референдум одржао, измењен је Закон о референдуму и народној иницијативи (Закон о референдуму 1994), а минимални рок за референдумску кампању је скраћен на 15 дана, уместо дотадашњих месец дана.

Део опозиције је критиковао расписивање референдума, тврдећи како Милошевић на тај начин себе жели да оправда због погрешне политике према Косову. На референдуму су се грађани изјашњавали о томе да ли прихватају учешће страних посредника у решавању кризе на Косову и Метохији, а гласање је тумачено као патриотски чин. Као и на претходним референдумима, изражена је сумња у веродостојност резултата због високе излазности, посебно због тога што је већи део опозиције и припадника националних мањина изразио неслагање са референдумом. Кршења правила демократске процедуре и „масовне нерегуларности“ пратиле су и овај референдум (Гоати 2013, 72). Власт у Београду је искористила референдум да подгреје националистичке страсти и да, како оцењују објективни аналитичари, удари шамар међународној заједници уместо да „искористи постојећа неслагања у међународној арили“. Кинцел запажа и да је једина корист од референдума била у томе што је у наредних пар месеци владало дипломатско затишје, које је Србија настојала да искористи указујући на терористичку природу Ослободилачке војске Косова у западној јавности (Кинцел 2021, 46).

Резултати референдума нису обавезивали власт нити међународну заједницу, па су ускоро донете одлуке супротне израженој народној вољи. У оквиру политичког споразума Милошевића и Ричарда Холбрука (Richard Holbrooke), специјалног америчког изасланика од 13. октобра 1998. године, начињен је и Споразум о верификационој мисији ОЕБС-а за Косово. На Косово и Метохију су инсталирани тзв. мировни посматрачи у оквиру Косовске верификационе мисије, као органа Организације за европску безбедност и сарадњу на чијем челу ће бити амерички обавештајца Вилијам Вокер (William Graham Walker). Ова мисија, након режираних догађаја у селу Рачак, јануара 1999. године, утврдила је наводно тешко кршење људских права над Албанцима и пружила оправдање за НАТО бомбардовање Савезне Републике Југославије.

УСТАВНИ РЕФЕРЕНДУМ 2006. ГОДИНЕ

Уставни референдум из 2006. године уследио је након референдума о независности Црне Горе (21. маја 2006. године). Грађани Црне Горе су, по други пут, непосредно изјашњавали о свом државно-правном статусу од 1992. године. И овај референдум пратиле су контроверзе.²⁴ Његов исход одредио је и положај Србије, која је стицајем околности изнова постала суверена држава. Наредна последица је промена Устава из 1990. године, јер он више није одговарао политичкој реалности, нити преношењу надлежности са државне заједнице на самосталну државу (Радојевић 2009, 240–

24 Кључан неспоразум између суверениста и унионистичког блока у Црној Гори односио се на тумачење већине потребне за успех референдума. За овај референдум била су прописана посебна правила, којима није била задовољна ниједна страна, али кључан је био притисак Европске уније. За пуноважност референдума била су прописана два услова: да гласа већина од укупног броја гласача и да опција за независност добије подршку најмање 55% важећих гласова (изашлих на гласање, умањен за број неважећих гласова). О исходу резултата је одлучило око две хиљаде гласова у корист суверениста, али чињеница је да већина грађана Црне Горе није подржала независност (47,5% укупног броја бирача са бирачким правом је гласало за независност). С обзиром на то да за референдумско питање није била потребна већина од укупног броја бирача и да су постојала кршења демократске процедуре и злоупотребе (види: Маркуш, 2006) унионистички блок је оспоравао резултате референдума. Због тога, чланови Комисије Блока за заједничку државу нису потписали извештај о коначним резултатима изборима, већ се сматрало да су партије својим учешћем у политичком животу Црне Горе касније фактички признале ове резултате (Павићевић, и Комар 2006, 31–32). Поменути извештај је постао пуноважан захваљујући потпису представника Европске уније. Парадокс је и да је Европска унија толерисала неједнакост у третману грађана/држављанима Црне Горе, јер једино лицима са пребивалиштем у Србији није дозвољено изјашњавање на референдуму.

241). С обзиром на то да се одустало од парцијалне уставотворне ревизије, расписан је уставотворни референдум о доношењу новог устава.

Остављајући по страни номотехничке недостатке и критике уставних решења, Уставу од 2006. године упућују се примедбе на поступак израде и доношења. Грађани и стручна јавност су искључени из процеса израде уставног текста, али је то био случај и са већином народних посланика, као и надлежним матичним одбором српског парламента (одбор за уставна питања). Устав је написан промпртно, аминован од већине политичких странака и стављен на референдум, у складу са ревизионим поступком по Уставу из 1990. Против доношења новог устава био је део опозиције и цивилног друштва, а јавности је наметнуто опредељење да подржи нови устав или следи губитак Косова. Иако је изостала јавна расправа, а у референдумској кампањи није било сучељавања ставова, исход гласања је био испод очекивања (Радојевић 2009, 246–247). Само захваљујући високој излазности у последњим сатима пред затварање биралишта у другом дану гласања, што је оцењено као веома дискутабилно, Устав је добио потребно поверење грађана. Као и приликом референдума из 1990. и 1998. године, сценарио је поновљен, тема референдума је била одбрана Косова и Метохије оловком на гласачким местима, а излазак на референдум је схваћен као „патриотска обавеза“ (Стојиљковић 2006, 17–18).

РЕФЕРЕНДУМ ОД 16. ЈАНУАРА 2022. ГОДИНЕ

Последњи референдум у Србији одржан је 16. јануара 2022. године. Предмет овог референдума било је изјашњавање о промени уставних одредби о судству и тужилаштву, односно о амандманима I–XXIX. На референдуму је усвојен Акт о промени Устава, упркос чињеници да је забележена најмања излазност од 1990. Захваљујући околности да је одржан по новим правилима, која не познају цензус излазности, референдум је могао бити успешан. Ниска излазност објашњава се недовољном информисаношћу грађана о важности референдума и амандманима о којима се гласа, погоршањем епидемиолошке ситуације услед коронавируса, али и кампањом која је остала ван фокуса политичких странака, између осталог, и због припреме за републичке изборе. Иако су констатоване и теже повреде процедуре, оне „нису утицале на коначан исход референдума“ (Crta 2022, 3–4). У вези са овим референдумом су спорни: 1) разлози и основ расписивања референдума; 2) прописи и

правила по којима је одржан овај референдум; 3) начин спровођења референдумске кампање и 4) резултати референдума.

У вези са првим приговором, изнето је више критика у јавности. По првој, референдумом се само парцијално мења Устав, у делу одредби које се односе на положај и статус судске власти и тужилаштва. Такође, референдум је расписан на територији Републике Србије без Косова и Метохије, што представља грубо нарушавање суверености и територијалног интегритета.²⁵ Напослетку, доношењем два спорна закона и других прописа и одлука, створена је правна подлога за несметано отварање десетина рудника широм Србије за експлоатацију руда који би тешко угрозили животну средину. Нарочиту пажњу у том погледу заслужују коментари одредаба ЗРНИ о могућности да се и на локалном нивоу одлучује простом већином изашлих на референдум, као и да скупштине могу да донесу супротну одлуку након годину дана од доношења првобитне одлуке на референдуму. У току референдумске кампање о уставотворном референдуму, након политичких протеста измењен је Закон о референдуму и народној иницијативи и спорне одредбе (скраћено: ЗРНИ).²⁶

Други приговор се односи на прописе о референдуму. Осим уставних одредби, релевантан је и матични пропис који уређује институције непосредне демократије (ЗРНИ). Нови закон усвојен је непуна два месеца пре одржавања референдума о Акту о промени Устава, а свега четири дана пре усвајања Одлуке о расписивању референдума за изјашњавање грађана о промени Устава. Овим законом је стављен ван снаге стари Закон о референдуму и народној иницијативи из 1994. године. Критичари су изнели аргумент да је тиме нарушен стандард да се референдум не одржава по прописима усвојеним у години одржавања референдума. То је и препорука у Ревидираним смерницама Венецијанске комисије. С друге стране, да је прихваћена ова примедба, референдум би се одржао по неуставним законским одредбама (Радојевић 2021, 62). Целисходније је да се нови закон усагласи са Уставом и препорукама

25 Скупштина Косова је донела Резолуцију којом је онемогућила да се референдум спроведе у срединама у којима живе Срби.

26 На демонстрацијама су истакнути захтевима да се измене, односно укину Закони о референдуму и народној иницијативи и Закон о експропријацији, као и да се једној страног компанији онемогући експлоатација руде јадарита (литијума). Председник Републике је предложио измену Закона о референдуму и народној иницијативи и употребио вето на доношење Закона о експропријацији. Предлог овог закона је повучен из скупштинске процедуре. Закон о референдуму и народној иницијативи је измењен након само две недеље од доношења. Промењени су чл. 7 (овера потписа у вези са народном иницијативом) и чл. 43 (обавезност одлуке потврђене на референдуму).

Савета Европе, да се отклоне недостаци у вези са поступком, уреде правила у вези са поштеностом и фер кампањом и заштитом права грађана. Ипак, лебди питање о разлозима пропуштања рокова за доношење новог закона о референдуму и о кршењу Уставног закона о усаглашавању прописа о референдуму са уставним одредбама.

И то није једина примедба упућена поступку доношења Закона. Наредна критика се односи на карактер јавне расправе, за коју критичари сматрају да је била симулирана (Beogradski centar za ljudska prava, 2021, 21, 40–44). У јавној расправи изостављени су округли столови, иако је прописима утврђена обавеза државних органа (чл. 41. ст. 5. Пословника Владе). Такође, јавна расправа је одржана након престанка редовног заседања Народне скупштине, у време годишњих одмора, у летњим месецима, при чему је јавности остављен минималан законски рок од три недеље да достави своје примедбе (Радојевић 2021, 65). Примедбе на Нацрт закона могле су се доставити само у писаном облику, електронским путем. Кршење процедуре је прикривано потребом усвајања амандмана на захтев Европске уније. Иначе, сврха уставних амандмана је јачање независности и самосталности правосуђа, а своју примену они ће имати тек кроз доношење и примену посебних правосудних закона у наредне две године од усвајања Акта о промени Устава. У међувремену, да се поступак израде уставних амандмана и припреме и одржавања референдума траљаво одвијао сведочи и чињеница да је Венецијанска комисија више пута интервенисала и захтевала поправку Нацрта закона о референдуму и народних иницијативи, али и уставних амандмана. Подсећамо и да је поступак доношења закона о референдуму о народној иницијативи у виду нацрта три пута покретан од 2009. године, а да је израда и спорних амандмана такође имала вишегодишњи стаж.

У Закону о референдуму и народној иницијативи спорне су одредбе о условима за пуноважност, спровођење референдума и обавезност одлуке. Једна од крупних замерки поменутом закону јесте и укидање излазности од 50% укупног броја бирача као услова за валидност референдума. Цензус је укинут, а да се није водило рачуна о различитим врстама референдума, нити о томе да је о питањима од фундаменталног уставног значаја прихватљив кворум за одобрење (услов посебне већине, тачка 76, European Commission for Democracy through law Venice Commission – Радојевић 2021, 66–67). Изостало је детаљније уређивање заштитних механизма за спровођење референдума, на пример да различите стране имају равноправан третман у кампањи, нити је одређено тело

које контролише уставност и законитост референдумског питања. Законом о изменама и допунама ЗРНИ, исправљена је аномалија везана за члан 40. о томе да након истека одговарајућег рока буде донета супротна одлука на новом референдуму.

Домаћи уставотворац је након референдума и објављивања Акта о промени Устава поступио на крајње необичан начин, непримерен уставотворној техници промене устава. Амандмани су, да се подсетимо, саставни део устава, али они се не уносе као његове измене и допуне (Марковић 2013, 43).²⁷ Од овог правила изузетно се одступа. Као пример се наводе амандмани на југословенске уставе из 1963. и 1974. године. То је учињено са амандманима у важећем Уставу. Такође, није уобичајено да се након доношења амандмана утврђује званично пречишћени текст устава, јер би то било супротно правној природи амандмана.

Приликом промене устава доносе се и одредбе које уређују прелазно стање до потпуног ступања на снагу устава. Ове одредбе се код нас усвајају у форми уставног закона, кога не треба поистоветити са органским законима (на пример у Француској). Уставни закон садржи појединачне норме о начинима и роковима спровођења појединих уставних радњи. Уставни закон за спровођење промена Устава доноси се двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (чл. 205. Устава). Наш уставотворац је, међутим, у Одлуци о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије од 9. фебруара 2022. године утврдио да се проглашава Уставни закон за спровођење Акта о промени која је донела Народна скупштина на седници одржаној 30. новембра 2021. године. Тако је почињен пропуст јер је Уставни закон усвојен пре одлуке на референдуму (*sic!*). То значи да је и „прејудициран“ резултат референдума, упућена порука бирачком телу да је већ донета позитивна одлука, што свакако није у складу и са принципима фер референдумске кампање, нити Уставом. У службеном гласилу („Службеном гласнику Републике Србије“) Уставни закон је изнова објављен уз поменућу одлуку, а пречишћени текст Устава се позива на бројеве службеног гласила и то: 98/2006 и 115/2021. Шта није у реду са поменућим набрајањем? Није у реду то да би *stricto sensu* произилазило да је Устав промењен након усвајања Акта о промени Устава у Народној скупштини, а не након потврђивања на референдуму и свечаног проглашења у Народној скупштини (види ст. 6–8. чл. 203). Проблем је настао приликом

27 Они се „додају на крају устава, као његово продужење, уместо да се као измене и допуне устава уносе у уставни текст и тиме мења првобитни текст устава“.

тумачења глагола „спроводи“: по схватању уставотворца, у односу на изјашњавање грађана усвојен је *ab ovo*, приликом доношења Одлуке о расписивању референдума, а не *ex post*, након гласања и спровођења Акта о промени Устава. Поменута одредба је преписана, али непотпуно и то из претходног устава (члан 134. Устава из 1990). Уставотворац, ипак, није направио овакву грешку 2006. године, јер је тада Уставни закон донет истовремено са Актом о промени Устава и након одржаног референдума.

ЗАКЉУЧАК

Већина савремених демократија је хибрид представничке и директне демократије. Референдуму је намењена улога да, као најважнији облик непосредне демократије, поправља и допуњује систем представничке владе. Са развојем демократије, већина држава је прихватила ову институцију. У теорији, међутим, о његовим предностима и манама колају опречна становишта. Једна од дилема јесте и да ли он доприноси демократији или води њеном разарању? Одговор није једноставан, нити једнозначан. Плебисцит је његово друго лице, искварени или лоши облик прилагођен аутократским и диктаторским режимима. Неповерење према референдуму, засновано на теоријским премисама али и конкретним примерима, присутно је и у Европској унији. У Холандији и Немачкој се веома ретко спроводе референдуми на националном нивоу. У другим земљама, у зависности од политичког контекста и потреба, гласа се о различитим темама, од промена устава, међудржавног и државног статуса, преко јавних политика (одбрамбене политике, екологије, људских права итд.). У намери да подстакне примену директне демократије у државама чланицама, Савет Европе је 2020. године дефинисао низ препорука и смерница.

У Републици Србији референдум је формалноправно уграђен у процес представничке демократије. Институција референдума је уређена Уставом и Законом о референдуму и народној иницијативи. Устав познаје два облика републичког референдума: уставотворни референдум и референдум који се расписује на захтев већине народних посланика или најмање 100.000 бирача. Уставотворни референдум може бити обавезан и факултативан. Бирачи референдумом не могу да се изјашњавају о свим питањима: о обавезама из међународних уговора, законима о људским и мањинским правима и слободама, пореским и другим финансијским законима, буџету и завршном рачуну, увођењу ванредног стања,

амнестији, као и питањима која се односе на изборну надлежност Народне скупштине (чл. 108. ст. 2). Референдум се може расписати и у аутономним покрајинама и у јединицама локалне самоуправе, а детаљније регулисање институција непосредне демократије регулисано је посебним законом. Закон о референдуму и народној иницијативи из 2022. године заменио је стари неуставан и анахрон пропис. Осим низа добрих решења, усаглашених са препорукама Савета Европе, овај закон садржи и недостатке у вези са процедуралним гаранцијама, кворумом излазности и посебне већине, институционалном контролом референдумског процеса и финансирањем кампање.

У Србији је сиромашна пракса коришћења институција непосредне демократије. У протеклом периоду, нарочито од 2012. године и смене политичке власти, народна иницијатива је нефункционална, а локални референдуми се ретко расписују. На основу анализе спроведених републичких референдума у Србији од 1990, утврђена су њихова обележја. Према предмету, имали смо два уставотворна референдума и референдуме на којима се одлучивало о политичким одлукама. На основу резултата референдума из 2006. године усвојен је нови Устав, а на основу референдума из 2022. потврђен је Акт о промени Устава односно амандмани на Устав који се односе на положај судства и тужилаштва. Два референдума су била неуспешна (о државним симболима и одлучивању о Амандману на Устав којим се омогућавају ванредни парламентарни и председнички избори). Недостаци референдумског процеса *de facto* и *de iure* испољавају се у свим случајевима. На пример, власт није прихватила резултате референдума о државним симболима (1992), а вредан помена је и референдум о прихватању страних посредника у решавању кризе на Косову и Метохији (1998). Резултате овог референдума није признала међународна заједница. С обзиром на то да је власт народна изјашњавања организовала с намером да учврсти свој легитимитет и да се у случајевима када резултатима није била задовољна служила и обманама, као што је то неуставно расписивање ванредних избора након неуспеха референдума у октобру 1992. године, већину ових референдума смо одредили као примере плебисцита.

Стварна природа ових референдума јесте и индикатор и стања демократије и владавине права у Србији. Референдум је коришћен за манипулацију јавним мњењем (на пример, референдум из 1990), а емпиријски подаци показују сумњу у веродостојност резултата. И на последњем референдуму из 2022. године, забележене су

неправилности, али се сматра да оне нису утицале значајније на исход овог референдума. Референдуми су се одвијали под надзором владајуће политичке елите, тако да се није могло говорити о равноправности супротстављених табора током изборног (референдумског) процеса. Надмоћност извршне власти, у односу на друге гране државне власти, поткрепљују налази теоријских истраживања о поремећеном систему поделе власти и одсуству механизма контроле и равнотеже у српском парламентарном систему од обнављања вишепартизма.

Искуство са референдумом у Србији потврђују теоријске и компаративне анализе. Србији недостају претпоставке да се референдум делотворно примени у пракси. Традиција директне демократије није учвршћена. У амбијенту потиснуте владавине права, закржљалих независних контролних институција, ниског нивоа политичке културе и грађанске партиципације, непоштовања људских права и недовољно разрађеног правног оквира реална је опасност да се он преобрази у оруђе разбијања демократије.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Верготини, Ђузепе. 2015. Упоредно уставно право. Београд: Службени гласник.
- Boyd, Ovid. н.д. „Referenda around the World“, https://www.democracy.uci.edu/files/docs/conferences/grad/Boyd_Referenda%20around%20the%20World.pdf, последњи приступ: 11.03.2022.
- Goati, Vladimir. 2013. *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* Beograd: CESID, NDI.
- Goodhart, Philip. 1971. *Referendum*. London: Tom Stacey Ltd.
- European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Revised Guidelines on the Holding of Referendums*, CDL-Ad(2020)031 <https://pace.coe.int/f/5c6e193ee80dddfddc0a36da8eaf79dece4b8bb0ff172b816217c496eea89da/resolution%202251.pdf>, посећено: 12.03.2022.
- Закон о поступку претходног изјашњавања на Републичком референдуму о државним симболима, „Службени гласник РС”, бр. 66/91.
- Закон о референдуму, „Службени гласник СРС”, бр. 40/89.
- Закон о референдуму и народној иницијативи, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 48/1994 и 11/1998.
- Закон о референдуму и народној иницијативи, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 111/21 и 119/2021.

- Јовичић, Миодраг. 2006. Референдум. У: Изабрани списи, књига 1. Демократија и одговорност. Београд: Правни факултет Универзитета у Београд, Службени гласник.
- Karusela Lorenzo Andrea. 2016. *Izgradnja države na Kosovu – demokratija, korupcija i EU na Balkanu*, Beograd: Službeni glasnik.
- Кинцел, Матијас. 2021. Пут у рат – Немачка, НАТО и Косово. Београд: Службени гласник.
- Марковић, Ратко. 2013. Уставно право. седамнаесто осавремењено и исправљено издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Маркуш, Јован (2006), Бијела књига – референдум у Црној Гори 2006, зборник докумената, Подгорица: ИИЦ Народна мисао.
- Милосављевић, Богољуб. 2021. „Референдум и народна иницијатива у Републици Србији: мршави резултати непосредне демократије”, У Како, кога и зашто смо бирали – Избори у Србији 1990–2020. Ур. Милан Јовановић и Душан Вучићевић, 719–735. Београд: Службени гласник, Институт за политичке студије.
- Милосављевић, Богољуб. 2022, Уставно право, седмо измењено и допуњено издање. Београд: Правни факултет Универзитета Унион.
- Николић, Коста. 2018. Југославија, последњи дани 1989–1992, књига прва „Сви Срби у једној држави”. Београд: Службени гласник.
- Новаковић, Александар и Радојевић, Мијодраг. 2015. „Директна демократија у Србији“, Српска политичка мисао, 47 (1): 71–92. doi.org/10.22182/spm.4712015.5
- Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 16/22.
- Pavićević, Veselin i Komar, Olivera (2006), „Pravni okvir održavanja Referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore“, *Referendum u Crnoj Gori 2006*, Podgorica: SEMI.
- Петров, Владан и Симовић, Дарко. 2018, Уставно право, Београд: Службени гласник.
- Петровић, Весна (ур.), Људска права у Србији (2021), Београдски центар за људска права, Београд.
- Радојевић, Мијодраг. 2009. „Прилог за расправу о уставном питању у Србији – Митровдански устав“. Српска политичка мисао, 1(23), стр. 231–254, <https://doi.org/10.22182/spm.2312009.11>, последњи приступ: 14.03.2022.

- Радојевић, Мијодраг. 2021. „О природи референдума – с посебним освртом на законодавна решења у Србији и Републици Српској”, Правна ријеч 64: 53–72.
- Република Србија – Републички завод за статистику, Избори 1992 – коначни резултати – Избори за Веће грађана Савезне скупштине – Референдум о државним симболима Републике Србије – Референдум ради потврђивања Амандмана I на Устав Републике Србије, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/arhiva/referendumi/1992%20I%20referenum%20maj%20rzs%20%20compressed.pdf>, последњи приступ: 13.03.2022.
- Република Србија – Републички завод за статистику, Референдум ради потврђивања Амандмана I на Устав Републике Србије – коначни резултати, Београд, новембар 1992. године, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/arhiva/referendumi/2.%20publikacija%201992%20II%20referendum%20oktobar.pdf>, последњи приступ: 14.03.2022.
- Република Србија – Републички завод за статистику, Републички референдум ради изјашњавања грађана да ли прихватају учешће страних представника у решавању проблема на Косову и Метохији одржан 23. априла 1998. године – коначни резултати, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/arhiva/referendumi/2.%20publikacija%201998%20referendum.pdf>, последњи приступ: 13.03.2022.
- Републичка изборна комисија, Извештај о резултатима изјашњавања грађана у Републици Србији на републичком референдуму одржаном 31. маја 1992. године ради потврђивања Амандмана I на Устав Републике Србије, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/arhiva/referendumi/1992%20I%20%20izvestaj%20referendum%20Amandman%20I%20maj.pdf>, последњи приступ: 13.03.2022.
- Републичка изборна комисија, Извештај о резултату републичког референдума ради потврђивања новог Устава Републике Србије, <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva-referendumi-2006.php>, последњи приступ: 14.03.2022.
- Републичка изборна комисија, Извештај о спроведеном републичком референдуму ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/41865/izvestaj-o-sprovedenom-republickom-referendumu-radi-potvrdivanja-akta-o-promeni-ustava-republike-srbije.php>, последњи приступ: 16.03.2022.

- Collin, Katherine. „Populist and authoritarian referendums: the role of direct democracy in democratic deconsolidation”, <https://www.brookings.edu/research/populist-and-authoritarian-referendums-the-role-of-direct-democracy-in-democratic-deconsolidation/>, последњи приступ: 15.03.2022.
- Crta, 2022. „Izveštaj o posmatranju referenduma za promenu Ustava 16. januar 2022.“ <https://crta.rs/izvestaj-o-posmatranju-referenduma-za-promenu-ustava-16-januar-2022/>, последњи приступ: 16.03.2022.
- Стојиљковић, Зоран, „Како смо најзад дошли до Устава“. Око избора 14 (Уставни референдум, 28. и 29. октобар 2006. године). Београд: ЦЕСИД, стр. 9–20.
- Топаловић, Милица. 2021. „Конституционализација председничког система у Турској: даље од демократије, ближе деспотији”, Политичка ревија, 69(3):33–54.
- Тркуља, Јовица. 1993. Освајање демократије – оглед о посткомунизму, Београд: Издавачка агенција „Драганић”.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 1/1990.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/2006 и 115/21.
- Friedrih J. Karl (2005), *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*. Podgorica: CID.
- Чавошки Коста (1995), Устав као јемство слободе, Београд: Институт за филозофију и друштвену теорију, „Филип Вишњић”.
- Чавошки Коста (2003), Згажени устав, Београд: ИКП „Никола Пашић”.

Miodrag Radojević
Institute for Political Studies, Belgrade

REFERENDUM IN SERBIA
Between popular will and manipulation

Resume

The author analyzed the legal framework and national referendums held since 1990 in Serbia, with the intention of answering the questions: has the practice of direct democracy been developed? was the referendum used as a means of democracy or legitimation of political power? Are the preconditions for the efficient functioning of the institutions of direct democracy met and to what extent?

In the Republic of Serbia, the referendum and the people's initiative are forms of direct democracy. The referendum is regulated by the Constitution and the Law on Referendum and People's Initiative. The Constitution distinguishes between two forms of republican referendum: the constitutional referendum and the referendum called at the request of the majority of deputies or at least 100,000 voters. A constitutional referendum can be mandatory and optional. Voters cannot vote in a referendum on all issues: obligations under international agreements, laws on human and minority rights and freedoms, tax and other financial laws, budget and final accounts, state of emergency, amnesty, as well as election issues (Art. 108 § 2). The referendum can be held both in the autonomous provinces and in local self-government units.

The Law on Referendum and People's Initiative from 2022 regulates the institutions of direct democracy in more detail. It replaced the previous law, which was an unconstitutional and anachronistic legal regulation. The law is partially in line with the Council of Europe's recommendations on direct democracy institutions.

The practice of direct democracy is underdeveloped in Serbia. Since 1990, six referendums have been organized at the national level (two constitutional referendums and four referendums on public policies). Two referendums were unsuccessful (on state symbols and early elections). In 1998, a referendum was held that was not recognized by the international community (on mediators for resolving the crisis in Kosovo and Metohija, 1998).

According to the research, the referendums took place with a number of omissions: lack of legal provisions, undemocratic atmosphere in the procedure, dubious voting results, pressure on voters, disrespect of

the directly expressed popular will after the referendum. Political elites organized the referendums with the intention of strengthening legitimacy. Due to that, this institution has been compromised in practice, so the term - plebiscite can be used for it.

The plebiscite in Serbia is a consequence of the problems with the functioning of democracy, the rule of law and the division of power. In addition, assumptions are needed, such as: respect for human rights, raising civic participation and developing political culture. Otherwise, there is a real danger that the referendum will be transformed into a tool against democracy.

Keywords: direct democracy, autocracy, plebiscite, constitutional referendum, democracy, constitution, rule of law.

28 Овај рад је примљен 7. марта 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 25. марта 2022. године