

---

# РЕФЕРЕНДУМ КАО ПЛЕБИСЦИТ ЗА АПРИЛСКО ИЗБОРНО ТАКМИЧЕЊЕ\*

---

УДК 342.573+324(497.11)“2022“

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.14>

Прегледни рад

Милан Јовановић\*\*

Универзитет у Београду – Факултет  
политичких наука

Душан Вучићевић\*\*\*

Универзитет у Београду – Факултет  
политичких наука

---

Сажетак

---

У току 2022. године, у размаку од непуна три месеца, грађани у Србији двапут су излазили на биралишта. Најпре су у јануару гласали на референдуму о промени Устава у делу који се односи на правосуђе, а затим у априлу бирали председника Републике, посланике у Народној скупштини и одборнике у Скупштини Града Београда и неколицини општина и градова. Оба политичка догађаја одиграла су се под утицајем три повезана политичка процеса: 1) преговора о изборним условима, бојкота избора 2020. и конституисања политички унисоног и нерепрезентативног дванаестог сазива Народне

---

\* Рад је настао у оквиру пројекта Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту (евиденциони број: 179076) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\*\* Имејл-адреса аутора: [milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs)

\*\*\* Имејл-адреса аутора: [dusan.vucicevic@fpn.bg.ac.rs](mailto:dusan.vucicevic@fpn.bg.ac.rs)

скупштине који је усвојио Акт о промени Устава; 2) различитих виђења организације правосудне власти и њеног односа са законодавном и извршном влашћу који су сучељавани у вишегодишњој дебати о реформи правосуђа у Србији; 3) протестима грађана, еколошких невладиних организација и странака опозиције против експлоатације литијума који су кулминирали у тренутку усвајања новог Закона о референдуму и народној иницијативи. Синергијски ефекти ових процеса формирали су у делу јавности став да је референдум о промени Устава суштински плебисцит о политици власти, својеврсна генерална проба која би могла навестити, ако не и одредити резултате предстојећих избора. Анализа и компарација података о излазности и резултатима јануарског референдума и априлских избора има за циљ да утврди да ли су таква очекивања била превисока и да ли је понашање бирача на референдуму могло бити предиктор резултата избора.

**Кључне речи:** референдум, избори, Устав, реформа правосуђа, грађански протести

---

## УВОД

У Србији су 2022. године грађани, у кратком интервалу, два пута излазили на гласање. Први пут, 16. јануара, изјашњавали су се на референдуму о амандманима за промену Устава Републике Србије, којим су предложене значајне измене у организацији треће гране власти – правосуђу. После два месеца, други пут, 3. априла, бирали су председника Републике, народне посланике, одборнике Скупштине Града Београда и неколицине општина и градова. Избори су били најављен и очекиван политички процес. Референдум је, иако последица процеса дугог трајања, заказан изненада. Оба догађаја којима су грађани манифестовали своју сувереност одвијали су се амбијенту дубоких расцепа и тензија међу политичким актерима. Оне су додатно генерисале активности политичких странака, покрета, грађана, медија, производећи тензије високог интензитета, поларизујући јавност и појачавајући важност одлука које ће донети грађани.

Генерално, три политичка процеса обликовала су та два важна политичка догађаја. Спорења и преговори власти и опозиције око изборних услова, у контексту припрема и позиционирања за парламентарне, председничке и београдске изборе, обликовали су први процес у политичком пољу. Спорење око изборних услова, међутим, није било једини индикатор кризе политичких институција. Од председничких избора 2017. године политичка арена била је нагнута на страну власти коју је оличавао omnipotentни шеф државе. Влада је деловала као кабинет председника Републике, парламент као фабрика закона, правосуђе као продужена рука легислатуре, а све заједно је угрожавало уставни принцип поделе власти (Јовановић 2022, 357-360). Вишегодишња дебата о модалитетима реформи правосуђа, као претпоставке за владавину права, генерисала је други процес у чијем језгру су биле различита виђења организације правосудне власти и њеног односа са законодавном и извршном влашћу у систему поделе власти. Тај процес је додатно био оптерећен последицама претходне реформе због којих је реформа правосудне власти практично враћена на почетак. Трећи процес обликован је протестима грађана, еколошких невладиних организација и странака опозиције против експлоатације литијума који су кулминирали с уласком првог процеса у завршну фазу и одржавањем референдума о промени устава. Еколошке теме су биле само „брзовезујући лепак“ у артикулсању незадовољства великог броја грађана и политичких актера и фактички су последица претходних политичких процеса.

Важност сва три процеса заснована је на одредбама Устава РС из 2006. (Ustav RS čl. 203). О промени Устава одлучује Народна скупштина двотрећинском већином од укупног броја народних посланика (бојкот избора 2020. окрњио је легитимитет парламента, али и олакшао постизање неопходне већине). Скупштина је, међутим, дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања у неколико случајева, између осталог и када се промене односе на уређење власти (јануарски референдум о реформи правосуђа први је након усвајања Устава 2006). Коначно, одредбе Устава не захтевају да на референдум изађе више од половине уписаних бирача како би одлука била донета (измене Закона о референдуму и народној иницијативи деценију и по након доношења Устава додатно су оснажиле протесте крајем 2021).

Истовремено, синергијски ефекти ових политичких процеса формирали су у делу јавности став да је референдум о промени Устава суштински плебисцит о политици власти, својеврсна генерална проба која би могла навестити, ако не и одредити

результате предстојећих избора. Рад је стога подељен у четири целине. У прве три елаборирамо основне карактеристике поменутих процеса (бојкот избора 2020, реформа правосуђа, грађански протести) који су формирали контекст и очекивања да би референдумска одлука могла довести до промене у односу снага и детронизације власти. У четвртој целини проверавамо та очекивања, анализом и компарацијом података о излазности и гласању бирача на јануарском референдуму и априлским изборима, по бирачким местима. Иако анализа понашања бирача на основу агрегатних података са бирачких места има своја ограничења, она макар пружа назнаке како су бирачи различитих партија гласали на референдуму о промени Устава.

## **ИЗБОРИ 2020: ИЗБОРНИ УСЛОВИ И „ЛЕГИТИМИТЕТ“ ПАРЛАМЕНТА**

Иако је Акт о промени Устава усвојен у дванаестом сазиву Народне скупштине, рад једанаесте легислатуре важан је за разумевање поменута три процеса јер су се, након избора 2016, заострили односи парламентарне већине и опозиције који ће кулминирати бојкотом рада парламента од стране опозиционих странака. Честа изрицања казни за непоштовање пословника и спречавање опозиционих посланика да изнесу критике на владине предлоге и политику власти, као и увреде на рачун опозиционих странака, лидера и функционера кулминирали су обесмишљавањем парламентарног рада и законодавног процеса. Наиме, да би парирали опозиционим покушајима опструкције, посланици већине предлагали су енормно велики број амандмана на владине предлоге закона и тако трошили време предвиђено за дебату. Суштински, на тај начин, блокиран је основни инструмент за политичку контролу власти и деловање опозиције. Њој је одузето право говора у парламенту и могућност, не само да опструира изгласавање владиних предлога, него и да их критикује, грађанима предочи њихове мањкавости и понуди алтернативна решења. Ово је била „кап која је прелила чашу“, па се опозиција одлучила да не учествује у пленарном раду парламента и окренула се ванинституционалним акцијама (Јовановић & Vučićević 2020, 635-636). Опозициони бојкот бацио је сенку на легитимитет одлука националног парламента који је функционисао практично само као посланички сазив владиних посланика.

Истраживачи избора маркирали су домене у којима изборни актери у Србији по правилу немају равноправан положај (Vučićević 2010, 10–11). Став академских кругова деле и организације које

посматрају изборе. Представљеност у медијима, финансирање изборних кампања и употреба државних ресурса за утицај на бираче, тзв. бочне изборне арене изборног система, означене су као домени у којима доминирају странке власти. Управо то бележе и извештаји међународних посматрача у свим изборним циклусима од 2012. до 2017. године. Извештаји посматрачких мисија ОЕБС констатују и, из циклуса у циклус, појачавају оцене да партије и приватни сектор утичу на медије; пристрасно извештавање омогућава неправедну предност владајућим странкама; нема дистинкције између страначких и државних активности у извештавању; активности владајућих странака, владе и председника доминирају у медијима; те да је све то нарушавало независност медија и доводило у питање независност уређивачке политике. Потенцирано је да се врши притисак на бираче, посебно запослене у јавном сектору, као и да се кроз разне врсте социјалне помоћи „маме“ бирачи, што је еуфемистички став да је развијена изборна корупција базирана на коришћењу државних ресурса, те да све то угрожава право бирача да гласају за кога желе и доводи у питање равноправност изборних актера у изборној утакмици (OSCE/ODIHR 2012; 2014; 2016; 2017). Крешендо својеврсне окупације јавног медијског простора достигнут је на председничким изборима 2017. године (Biro za društvena istraživanja 2017). Ово су разлози зашто су опозиционе странке најавиле бојкот парламентарних избора 2020. уколико се изборни услови не измене – обезбеди адекватна заступљеност опозиционих актера, првенствено у медијима са националном фреквенцијом, отклоне механизми притисака на бираче и онемогући функционерска кампања.

Продубљивање јаза у ставовима власти и опозиције и најаву бојкота избора утицали су на власт да пристане на дијалог, иако су напредњаци униsono понављали речи свог лидера да су изборне законе донеле управо странке које се на изборне улове жале. Два сета разговора, први на Факултету политичких наука, други у Народној скупштини под медијацијом представника Европског парламента, дали су половичне резултате. Неколико разлога је што ови покушаји нису довели до компромиса: удаљеност ставова актера чврсто укопаних у почетне позиције, неспремност обе стране на компромисна решења, нереални захтеви неких опозиционих странака, нејединство и недовољна изборна снага опозиције да примора власт на уступке, одсуство воље власти да учини значајне помаке јер би се то тумачило као израз слабости. Иако је измењен читав сет изборних процедура, суштински захтеви опозиционих

странака за адекватну представљеност у медијима нису прихваћени (Jovanović 2021). Међутим, иако то нико није захтевао, власт је предложила и ефектно спровела у дело смањивање изборног цензуса на свим нивоима, са 5% на 3% важећих гласова. Био је то политички мамац за многе опозиционе странке да изађу на изборе и истовремено помоћ странкама које су подржавале владу да буду сигурне у парламентарни статус. Намера је била да се овим маневром смањи број странака које би бојкотовале изборе и тако избегне непријатна ситуација формирања представничког тела од посланика напредњака и коалиционих партнера.

Избори су одржани у условима пандемије. Резултатима су били задовољни и власт и опозиционе странке које су бојкотовале изборе. Излазност од 48,93% (3,67% неважећих гласова) била је аргумент бојкот-опозицији да је бојкот успео, те да парламент нема легитимитет, иако законска правила не дефинишу праг излазности као услов валидности избора. Власт је, с друге стране, оцењивала да је излазност, у условима пандемије и бојкота, одлична. Сnižени изборни цензус од 3% прескочиле су само три изборне листе окупљене око СНС-а, СПС-а и СПАС-а Александра Шапића и све три су заједно формирале власт. Прави губитници избора биле су опозиционе изборне листе које су изашле на изборе и нису прешле изборни праг: ПСГ, ПОКС, Суверенисти, Метла, СРС. Мала излазност и немогућност опозиционих странака да пређу и снижен изборни праг резултирали су Народном скупштином која је била политички унисона и нерепрезентативна. Окрњена легитимност није се могла надокнадити моћном парламентарном већином јер је Народна скупштина функционисала без опозиције. То је било јасно и власти чији је лидер самостално, одмах по објављивању изборних резултата, ограничио мандат Владе, која је изабрана 129 дана после избора, на две године, посредно признајући да парламент без опозиције има окрњен легитимитет (Jovanović & Vučićević 2020, 639). Последице бојкота избора, парламента без опозиције, амбивалентне позиције законодавне власти и остваривања принципа поделе власти у политичком систему Србије у правом светлу показале се управо у процесу реформе правосуђа.

## РЕФОРМА ПРАВОСУЂА И АКТ О ПРОМЕНИ УСТАВА

Подела власти на законодавну, извршну и судску темељни је принцип и претпоставка владавине права, а она подразумева конституционализацију независности правосуђа у односу на остале гране власти. Процес редемократизације у Србији, кроз два устава 1990. и 2006. године, није успео да обезбеди неопходне институционалне гаранције за поделу власти коју подразумева модел уставне демократије и који је сагласан стандардима ЕУ. Оба устава оставила су простор да политичка власт утиче и контролише правосуђе. Процес придруживања Европској унији зато је у фокус ставио реформу правосуђа као премису за успостављање владавине права.

Реформа правосуђа траје дуже од две деценије и још увек није завршена. Отпочела је после промене власти 5. октобра 2000. године, доношењем Закона о Високом савету правосуђа, што је било једно од основних изборних обећања широке коалиције ДОС. Тиме је наговештен правац промена који је требало да резултира стварањем нормативних и институционалних претпоставки за укидање доминације политике над судском влашћу, и отпочео процес реформи праћен струковним и политичким спорењима о томе како тај процес финализовати. Закон од кога се „много очекивало, а готово ништа није добило“ није заслужио „високу оцену“ стручних кругова. Закону је оспораван уставни основ јер Устав из 1990. године није познавао овакву правосудну институцију. Замерено му је што је савет делио надлежност са Великим персоналним већем Врховног суда. Критикован је избор и састав од 13 чланова од чега је пет било сталних – три по функцији: министар правде, председник Врховног суда и Републички јавни тужилац, четвртог је бирала Адвокатска комора Србије, а петог Народна скупштина између три кандидата које предлаже Врховни суд Србије – и осам позивних од чега је шест бирао Врховни суд између судија, а два тужиоци: по једног заменици републичког и окружни тужиоци (Rakić Vodinelić 2012, 34).

Устав Републике Србије из 2006. године није разрешио наведене дилеме. Напротив, уместо једног органа који би представљао правосуђе као грану власти и професију, установљена су два органа: Високи савет судства и Државно веће тужилаца. То је за последицу имало отежано утврђивање и поштовање приближно истих професионалних и личних стандарда у обе професије и чвршћу контролу тужилаштва од стране егzekутиве. Задржан је и први избор

судија од стране законодавног тела. Највише је критикован начин избора Високог савета судства који је имао једанаест чланова: три по функцији – министар надлежан за правосуђе, председник Врховног касационог суда и председник надлежног одбора Народне скупштине; и осам које је бирала Народна скупштина, од чега шест из реда судија, од којих један мора да буде са територије аутономне покрајине, и два угледна правника са најмање 15 година искуства, по једног из реда адвоката и професора правног факултета. Уставне одредбе су погоршале начин избора чланова Високог савета судства учинивши га потпуно зависним од политичког тела какво је Народна скупштина што је супротно препорукама Комитета министара Савета Европе. Најспорнији моменти ове етапе реформе правосуђа ситуирани су у Уставном закону који је предвидео поновни избор свих судија иако је уставом гарантована сталност судијске функције. Струковна удружења су критиковала ова решења упозоравајући да уставни закон суштински дерогира уставне одредбе; да се под изговором промене назива и организације судова жели спровести лустрација у правосуђу (Rakić Vodinelić 2012, 45). У извештају о напретку Србије ка кандидатури за чланство, Европска комисија је изразила забринутост због спровођења реформе, посебно реизбора судија, оцењујући да је тај процес био нетранспарентан, тела која су извршила реизбор нису била у комплетном саставу, нису поштовани и примењивани стандарди за реизбор разрађени заједно са Венецијанском комисијом, судије и тужиоци нису имали могућност да се изјасне током поступка, нису донети адекватни пратећи прописи, смањивање броја судова, судија и судског особља нису били засновани на реалној потреби, итд. чиме је угрожена независност правосуђа (European Commission [EC] 2010, 49). Овакво упозорење покренуло је власт да тражи решења: инициран је сложен поступак преиспитивања донетих решења уз учешће експерата ЕУ, измењени су донети закони, повећана је транспарентност у раду тела која су вршила ревизију одлука о реизбору судија и тужилаца. Утисак је да је ова етапа донела више штете него користи и удаљила систем од независног правосуђа као гаранта владавине права (Кнежевић Војовић & Reljanović 2012). Реформа правосуђа била је „мешавина политичке ароганције и правничке игноранције кључних актера чиме је исказана пуна „омнипотентност извршне власти потпомогнуте карикираним парламентаризмом, што је резултат доказане политичке моћи и утицаја неинституционализованих друштвених група“ (Rakić Vodinelić 2012, 113-114).



Нова етапа реформе правосуђа започела је у марту 2012. године када је Србија добила статус кандидата за чланство у ЕУ. Јуна 2013. године Европски савет донео је одлуку о отварању преговора о приступању. Једно од најважнијих поглавља било је Поглавље 23 – правосуђе и основна права. Како преговарачки процес подразумева израду Извештаја о скринингу за свако поглавље, за Поглавље 23 извештај је препоручивао да се уз помоћ страних експерата сачини детаљна анализа актуелних решења и припреме амандмани за промену устава у домену правосуђа који би били у складу са европским стандардима и препорукама Венецијанске комисије. Извештај је детаљно препоручио да се уреди избор судија, тужилаца и председника судова тако да се искључи утицај законодавне и извршне власти; ојачају позиције Високог савета судства и Државног већа тужилаца и обезбеди плуралистички састав са најмање половином чланова из реда судија које бирају њихове колеге; у саставу ових тела неће бити представника кога бира Народна скупштина (ЕС 2014). Комисија за спровођење Националне стратегије за независност правосуђа јануара 2014. године формирала је четворочлану радну групу од професора уставног права која је исте године сачинила Правну анализу уставног оквира правосуђа у Републици Србији (Матић Вошковић 2018, 5-6). Тек 2016. године усваја се Акциони план за Поглавље 23 којим је предвиђено да се у трећем кварталу сачини радни текст амандмана за промену устава и отпочне јавна расправа, а у четвртм кварталу усвоје амандмани на Устав и донесе Уставни закон. На састанку председника свих судова у новембру исте године подржани су ставови изнети у Правној анализи, уз неколико изузетака око питања положаја Правосудне академије и чланства министра правде у савету судства. Уместо да тај документ постане платформа за израду амандмана, у јулу 2017. године Министарство правде покреће процес консултација о питањима шта треба мењати, а о којим треба да се изјасне релевантне организације и појединци. Друштво судија и још 16 струковних организација доставило је своје ставове који су се у потпуности поклапали са Правном анализом, а тек четири новоосноване организације доставиле су другачије мишљење које је касније препознато у амандманима које је урадило Министарство правде (Вољјевић 2018, 8). И поред противљења највећег броја актера који су учествовали у дебати, јануара 2018. године Министарство правде сачинило је радни текст амандмана за промену Устава и упутило га у јавну расправу. Струковне организације и академска јавност, кроз иступе еминентних професора уставног права, били су јединствени

у оцени да „радни текст уставних амандмана не унапређује судство, већ да се њиме достигнути ниво гаранција независности знатно снижава“ (Вољјевић 2018, 9). Брисање уставне одредбе о забрани сваког утицаја на судију у вршењу судијске функције и гаранције непреместивости, непрецизно одређивање неспојивости судијске функције, овлашћење министра да покрене поступак одговорности судије, сужавање надлежности савета судства, избор половине чланова Савета од стране Народне скупштине, уз преимућство одлучујућег гласа председника који не сме да буде из реда судија, законодавно тело би задржало политичку контролу над правосуђем – главне су примедбе које су елабориране како у ставовима струковних организација тако и у јавном слушању еминентних професора правних факултета (Друштво судија Србије 2018, 225-373). Ни ова етапа није окончана покретањем уставне процедуре за измену устава.

Следећа етапа покренута је у децембру 2020. године када је Влада поднела предлог за промену Устава у делу о правосуђу. Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине донео је Одлуку о покретању активности у поступку промене Устава 16. априла 2021. године и организовао први круг јавних слушања на којима је учествовао широк круг актера из академске заједнице, струковних удружења и цивилног друштва, и формирао Радну групу за израду амандмана за промену Устава. За разлику од претходних етапа, Радна група је била репрезентативнија. У њеном саставу су већину чинили појединци из домена уставно-правне професуре, истраживачи из института и струковних удружења и они су били у непрекидном контакту са Венецијанском комисијом. Након израде нацрта акта о промени устава и уставног закона покренут је још један круг јавних слушања, сада на конкретном тексту, од којих су она спорна дата у алтернативама. Након дебате која се, као и у претходним покушајима, концентрисала на састав и начин избора Високог састава судства, те састав Високог савета тужилаца, дошло се до компромисних формулација које су подржале и две кључне струковне организације Друштво судија и Удружење тужилаца Србије. Венецијанска комисија је у основи дала позитивно мишљење о предложеним амандманима 15. новембра, а Народна скупштина је усвојила Акт о промени Устава Републике Србије 30. новембра (Petrov 2022, 76).

Текст предложених амандмана отклонио је основне приговоре. Високи савет судства састављен је од једанаест чланова од којих шест бирају судије из својих редова, четири Народна скупштина из реда истакнутих правника двотрећинском већином и председника

Врховног суда. Ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом, преостале чланове, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. По истом моделу дефинисан је састав и избор врховног тела тужилаштва. Високи савет тужилаштва чини 11 чланова: пет јавних тужилаца које бирају главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, четири истакнута правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе (Акт о промени Устава републике Србије 2021).

Иако је уставним амандманима Народна скупштина искључена из избора судија што гарантује већу независност носилаца судске власти, суштинске замерке предложеним изменама Устава могу се свести на следеће: ни део чланова ВСС и ВСТ није морала бирати скупштина, већ искључиво судије и тужиоци (једна од четири препоруке Венецијанске комисије Савета Европе на претходну верзију амандмана ишла је у том правцу; преостале две односиле су се на обезбеђивање пропорционалности при избору чланова тако да и мањина у парламенту има могућност да бира, и омогућавање спољним телима која нису под контролом власти, попут адвокатске коморе или правних факултета, да именују чланове; прихваћена је четврта: да се повећа захтев у погледу потребне већине гласова); скупштина бира чланове ВСС и ВСТ из реда истакнутих правника са десет година искуства што је неодређен услов јер је „истакнути правник“ сваки правник истакнут на листу кандидата (Marković 2007, 26); одлуке у ВСС и ВСТ доносе се већином од осам гласова што даје моћ истакнутим правницима изабраним у парламенту да блокирају одлуке ових институција; Устави се мењају ретко и у одређеним критичним тачкама (*critical junctures*), па је боље искористити прилику за најбоље могуће, а не само решење које је боље од постојећег.

## ПРОТЕСТИ ГРАЂАНА У ОСВИТ РЕФЕРЕНДУМСКЕ КАМПАЊЕ

Трећи процес карактерише низ протеста различитих удружења и опозиционих партија. Чести изборни циклуси од 2012. године одржавали су висок ниво тензија на политичкој сцени са спорадичним случајевима насиља. После председничких избора 2017. године и напада на опозиционог лидера Борка Стефановића креће спирала

протеста. Од различитих форми протеста опозиције за обезбеђивање услова за слободне и поштене изборе, приступ медијима са националним фреквенцијама, преко протеста за време пандемије због мера власти, до протеста невладиних организација и дела опозиционих странака за заустављање пројекта отварања рудника литијума, постепено су радикализовани поступци протестаната који ће кулминирати блокадама фреквентних саобраћајница. И док су многи протести опозиционих странака игнорисани, на протесте еколошких удружења које је предводио покрет Крени-промени власт није имала адекватан одговор, напротив, била је принуђена на повлачење. Петицију овог малог покрета „СТОП руднику литијума!“ за кратко време је подржало неколико стотина хиљада грађана. Оно што нису успеле политичке странке, да мотивишу грађане да кроз протесте снажније бране своја основна политичка права, успела је једна мала агилна организација из цивилног сектора на питању екологије. Енергију тих протеста власт није могла неутралисати једноставним игнорисањем јер су многи њихови гласачи подржавали те захтеве. Она је неутралисана радикалним заокретом – Влада је обзнанила да се прекида пројекат отварања рудника литијума. Врхунац еколошких протеста преклопио се са доношењем Закона о референдуму и народној иницијативи и самим референдумом о усвајању амандмана о промени Устава у делу правосуђа, што је додатно револтирало организације цивилног сектора.

Нормирање референдума и народне иницијативе као облика непосредне демократије, као и домен правосуђа, дуго је остало недефинисано управо због спорења о кључним аспектима овог института у остваривању суверености грађана. Наиме, нови Устав из 2006. године укинуо је норме по којима се за пуноважност референдумске одлуке захтевала већина регистрованих гласача, али је заострио услове у броју потребних потписа грађана за покретање расписивања референдума и народне иницијативе, што је тада остало ван радара јавности, иако су истраживачи указивали на потенцијалне проблеме. Нови Закон о референдуму и народној иницијативи, који је требало да детаљније уреди коришћење овог института, и поред неколико иницијатива и израде нацрта, није дуго доспео на усвајање у Народну скупштину. Усвајање новог закона преклопило се са расправом о изборним условима, променама у правосуђу и захтевима цивилног сектора и опозиционих странака за забрану отварања рудника литијума. Лидери протеста сматрали су да усвајање Закона о референдуму и народној иницијативи има за циљ да одлуку Владе о обустављању пројекта експлоатације

литијума пребаци на референдумско одлучивање грађанима. Међутим, и поред тога низ организација које се баве људским правима – ЦЕПРИС – Центар за правосудна истраживања, Јуком – Комитет правника за људска права, Покрет Крени-промени – покренуле су петицију да се закон повуче из процедуре заједно са предлогом закона о експропријацији. Одсуство јавне расправе, непостојање цензуса за валидност референдумске одлуке, могућност да Народна скупштина после две године измени одлуку грађана на референдуму, најмаркантнија су решења која су протестанти критиковали. Власт је усвојила закон без прихватања измена које су тражене, па су покретачи иницијативе запретили блокадом ауто-путева. Притиснути најавама нових протеста власт се поново повукла. Председник Републике вратио је Закон о референдуму и народној иницијативи Народној скупштини и она је експресно усвојила измене чиме су испуњени захтеви да се укину таксе на потписе за покретање референдума и народне иницијативе; питање о којем су се грађани изјаснили на референдуму неће се моћи поново изнети на референдум у наредне четири године, а скупштина пре истека тог рока не може мењати одлуку донету на референдуму (*Slobodna Evropa* 2021a).

Тако је предлог за промену устава у делу о правосуђу, после две деценије дебатовања, осам влада и исто толико легислатура, усвојен од скупштинског сазива у којем није било опозиције. Доношење устава и поступак ревизије захтевају највиши степен легитимности. Међутим, предлог акта за његову промену усвојио је политички хомоген парламент, без опозиције која је бојкотовала изборе. Закон о референдуму донет је по хитном поступку, без широке расправе и консензуса. Критика једног дела цивилног друштва, академске јавности и струковних организација усмерена је на оспоравање амандмана и питања о правосуђу која се препуштају законима које тек треба донети. Коначно, потпуно нове процедуре спровођења референдума. необучена администрација, кратки рокови, поделе политичких актера, свеукупно нису обликовали амбијент у којем су се грађани могли потпуно информисати о чему се изјашњавају, аргументима за и против предлога (Pejić 2022, 77).

Највиши функционери владајућих странака на државним функцијама – председник Народне скупштине, председник Републике, председница Владе – позивали су грађане да гласају „за“ на референдуму, истичући да ће то покренути застој у процесу евроинтеграција и отворити простор за смањивање утицаја на судове и судије. Опозиција је била против, али подељена како то

противљење исказати. Лидери једног дела опозиционих странака игнорисали су референдум – Странка слободе и правде, Демократска странка – са аргументима критика на које смо указали. Други су предлагали да грађани изађу и гласају против – Двери, НАДА, Заветници, Суверенисти, СДС (*Slobodna Evropa* 2021b). Касније им се придружио и покрет Не давимо Београд. У таквој атмосфери грађани су изашли на гласање 16. јануара 2022. године.

## РЕЗУЛТАТИ РЕФЕРЕНДУМА

На јануарском референдуму о промени Устава Републике Србије број бирача уписаних у бирачки списак износио је 6.510.323 (за око 9.000 више него на априлским изборима). Према подацима Републичке изборне комисије гласало је нешто мање од два милиона бирача (1.995.215 – 30,67%). Број важећих листића износио је 1.974.623, а неважећих 19.930 (0,99%). Подршку уставним изменама дало је нешто мање од три петине гласалих (1.189.460 – 59,62%) док је против било готово две петине изашлих (785.163 – 39,35%).<sup>1</sup>

Табела 1. Излазност и резултати на нивоу Републике Србије

уписаних бирача	6.510.323	
гласало	1.995.215	30.67%
важећих листића	1.974.623	99.01%
неважећих листића	19.930	0.99%
„да“	1.189.460	59.62%
„не“	785.163	39.35%

Иако је референдумска кампања трајала кратко, а владајуће странке нису показале велику жељу да промена Устава буде централна тема у седмицама и месецима пре референдумске одлуке,

<sup>1</sup> Све анализе у овом одељку засноване су на подацима преузетим са интернет странице Републичке изборне комисије и добијеним од особља РИК-а: Извештај о укупним резултатима републичког референдума ради потврђивања Акта о промени Устава Републике Србије (резултати по општинама, резултати по гласачким местима); Извештај о укупним резултатима парламентарних избора (резултати по општинама, резултати по гласачким местима); Решења о одређивању гласачких места за гласање на републичком референдуму расписаном за 16. јануар 2022; Одлуке градских и општинских изборних комисија о одређивању бирачких места за гласање на изборима за народне посланике Народне скупштине; Одлуке о начину на који ће гласачи са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија моћи да остваре своје право изјашњавања на републичком референдуму (Republička izborna komisija 2022a; 2022b; 2022v; 2022g; 2022d)

резултати изјашњавања грађана о променама Устава представљали су благо изненађење. И то не толико у погледу излазности, јер је и највећа опозициона коалициона групација (листа Уједињени за победу Србије на априлским изборима), осим неколико појединаца, позивала на бојкот референдума, колико у погледу удела грађана који су гласали против уставних измена. Имајући у виду да су позив да се на референдум изађе и заокружи опција „не“, од иоле релевантних партија, упутиле само „евроскептичне“ политичке опције – Демократска странка Србије, Заветници, Двери, Доста је било, Здрава Србија, поједини мањи покрети и партије – које су, изузев Двери које нису учествовале, на претходним парламентарним изборима оствариле лоше изборне резултате не успевајући да прескоче изборни праг од 3%, и Не даavimo Београд, локални политички покрет, без претходног искуства на националним изборима, 40% гласова за опцију „не“ било је не само неочекивано, већ је и осоколило део опозиције пред парламентарне, председничке и београдске изборе. Ово је посебно важило за београдске изборе јер је на референдум у Београду изашло нешто више од четвртине бирача уписаних у бирачки списак, а опција „да“ је доживела пораз у главном граду.

Табела 2. Излазност и резултати на нивоу управних округа

Округ	излазност	да <sup>2</sup>
Јабланички округ	43,52%	75,49% (2)
Мачвански округ	37,69%	68,45% (6)
Пиротски округ	37,18%	69,14% (5)
Сремски округ	36,81%	65,30% (9)
Средњобанатски округ	36,34%	61,37% (17)
Колубарски округ	36,28%	60,66% (18)
Западнобачки округ	35,23%	63,25% (15)
Јужнобанатски округ	34,99%	62,37% (16)
Златиборски округ	33,73%	67,88% (7)
Јужнобачки округ	33,50%	53,02% (24)

2 Број у заградни представља редослед округа на основу удела бирача који су заокружили опцију „да“.



Топлички округ <sup>3</sup>	~32,91%	73,82% (4)
Моравички округ	32,80%	58,37% (21)
Рашки округ	~31,26%	75,08% (3)
Пчињски округ	~31,02%	76,93% (1)
Расински округ	30,60%	64,30% (11)
Браничевски округ	30,28%	66,86% (8)
Нишавски округ	30,07%	56,84% (22)
Борски округ	29,11%	64,22% (12)
Поморавски округ	27,89%	63,94% (14)
Севернобанатски округ	27,87%	64,87% (10)
Зајечарски округ	27,15%	60,04% (20)
Београд	27,04%	44,33% (25)
Подунавски округ	26,74%	63,97% (13)
Шумадијски округ	25,98%	56,73% (23)
Севернобачки округ	25,16%	60,35% (19)

Подаци о излазности на нивоу округа, за разлику од резултата референдумског изјашњавања, донекле су изненађујући. Од десет управних округа са највећом излазношћу чак пет је на територији Војводине, три су из региона Шумадије и Западне Србије, а два из региона Јужне и Источне Србије. Опција „да“ најбоље резултате (преко 70%) остварила је у Пчињском (76,93%), Јабланичком (75,49%), Рашком (75,08%) и Топличком округу (73,82%), али је и у свим другим окрузима имала натполовичну већину, док је само у Београду „победила“ опција „не“. Мање од 60% гласова за уставне

3 Као и на априлским изборима, бирачи са Косова и Метохије, одлукама приштинских власти којима није било дозвољено отварање бирачких места на територији јужне српске покрајине, били су приморани да гласају на бирачким местима у централној Србији. Они су се на референдуму изјашњавали у оквиру већ отворених бирачких места на територији општина Рашка, Нови Пазар, Врање и Куршумлија. Републичка изборна комисија, међутим, за разлику од априлских избора, није водила посебну евиденцију о гласовима бирача с КиМ, већ су они обједињени са гласовима бирача из поменуте четири општине. Због тога подаци о излазности за Топлички, Пчињски и Рашки округ представљају апроксимацију израчунату тако што су бирачи са КиМ одузети од укупног броја бирача са бирачким правом у поменутим општинама и окрузима.



измене било је још у Јужнобачком округу са седиштем у Новом Саду (53,02%), Шумадијском округу са седиштем у Крагујевцу (56,73%), Нишавском округу са седиштем у Нишу (56,84%) и Моравичком округу са седиштем у Чачку (58,37%).

Табела 3. Општине са највишом и најнижом излазношћу и уделом гласова за опцију „да“

Општина	излазност	општина	„да“
Босилеград	70,53%	Сјеница	94,40%
Трговиште	68,72%	Тутин	92,55%
Бела Паланка	61,09%	Трговиште	90,78%
Рача	59,34%	Бојник	88,57%
Ражањ	59,05%	Нови Пазар	87,78%
Жагубица	58,00%	Босилеград	87,65%
Сјеница	57,97%	Ражањ	87,44%
Коцељева	57,81%	Лебане	84,91%
Лебане	55,20%	Жагубица	84,84%
Мерошина	54,75%	Житорађа	84,27%
Палилуа	23,16%	Раковица	43,03%
Крагујевац	22,70%	Палилула	42,88%
Сопот	22,34%	Вождовац	42,58%
Ђуприја	21,53%	Ниш-Медијана	39,58%
Велико Градиште	19,82%	Чајетина	38,62%
Кањижа	19,63%	Савски Венац	38,38%
Сента	17,59%	Звездара	38,03%
Бујановац	14,44%	Нови Београд	37,95%
Тутин	12,29%	Врачар	33,28%
Прешево	2,81%	Стари Град	30,47%

Од десет општина са највећом излазношћу свих десет спада у ред популационо малих и економски неразвијених. На другој страни, најмања излазност забележена је у општинама претежно насељеним мањинским становништвом (Прешево и Бујановац –

Албанци; Кањижа и Сента – Мађари; Тутин – Бошњаци). Од десет општина са најнижим уделом гласова за опцију „да“ осам спада у градске општине на нивоу Београда, једна (Медијана) је градска општина у Нишу, док је десета Чајетина на чијем челу је Милан Стаматовић, председник Здраве Србије, једне од мањих партија које су позивале на излазак на референдум и противљење изменама Устава. Посебно занимљив је случај општине Сјеница, насељене претежно Бошњацима (око три четвртине према последњем попису). Не само да она спада у десет општина са највишом излазношћу (седма), већ је опција „да“ најубедљивију победу однела управо у Сјеници (94,40%).<sup>4</sup> Опција „да“ одличан резултат остварила је и у Тутину и Новом Пазару. И премда резултат у Тутину није превише чудан јер је излазност била ниска, у Новом Пазару је скоро 90% бирача гласало за измене Устава уз излазност од готово 40%. Резултати показују да су уз Бошњаке уставне промене које се тичу правосуђа подржане и у оним општинама које су натпросечно насељене припадницима других мањинских заједница (Бугари, Власи, Роми).

Интересантно је погледати и разлике у партиципацији и референдумској одлуци између урбаног и руралног становништва. У ту сврху, у 27 градова у Србији, изоловали смо урбана (бирачка места у градском подручју) и рурална/сеоска бирачка места и поредили излазност (табела 4) и резултате опције „да“ (табела 5). У само пет градова излазност је била нешто мања у руралном/сеоском подручју (Сремска Митровица, Суботица, Пожаревац, Панчево, Крагујевац). У осталим градовима излазност је била мања у градском/урбаном подручју, при чему посебно одскачу Нови Пазар (излазност у граду 32,79%, у селима новопазарске општине ~51,14%), Лесковац (30,94% урбан, 48,15% рурал), Прокупље (23,00% урбан, 33,95% рурал) и Врање (~45,98% урбан, 55,70% рурал). Још занимљивији налази се односе на степен подршке измени Устава. Осим Новог Пазара, где је подршка опцији „да“ била готово равномерна у граду и у селима, у свим осталим градовима у Републици Србији рурално становништво у много већој мери је подржало реформу српског правосуђа од

4 Једно бирачко место у општини Сјеница дошло је у жижу опозиционе јавности, у данима након одржавања референдума, када су опозиционе странке које су узеле учешће у референдумској кампањи и добиле одређени број чланова бирачких одбора оптужиле Српску напредну странку да је наместила референдумске резултате, посебно на оним бирачким местима где опозиција није пратила процес гласања. Као драстичан пример изборне крађе узето је бирачко место бр. 60 у општини Сјеница где је од 771 уписаног бирача на референдум изашло свих 771, а од тог броја само четворо се изјаснило против уставних промена. На том бирачком месту на априлским парламентарним изборима гласало је „само“ 307 од 758 уписаних, Српска напредна странка освојила је 23 гласа, листа Муфтијин аманет 180, а СДА Санцака 82.

урбаног. Разлике се крећу од 6,46% у Суботици до 22,14% у Јагодини, при чему највећи број градова бележи двоцифрене разлике. Изузев новосадских, нишких и крагујевачких села, опција „да“ нити у једном другом граду, на сеоском подручју, нема мање од 60% гласова.

Табела 4. Излазност у градовима (урбана/рурална бирачка места)

град	излазност	урбан	рурал	разлика
Нови Пазар	~38,12% <sup>5</sup>	32,79%	~51,14%	~18,35%
Лесковац	40,73%	30,94%	48,15%	17,21%
Прокупље	26,61%	23,00%	33,95%	10,95%
Врање	~49,16%	~45,98%	55,70%	~9,72%
Шабац	40,24%	36,30%	44,34%	8,04%
Пирот	29,96%	27,96%	35,93%	7,96%
Ваљево	33,41%	31,34%	37,46%	6,12%
Вршац	33,13%	31,23%	37,19%	5,96%
Бор	27,60%	26,12%	32,07%	5,95%
Зајечар	25,28%	23,52%	29,05%	5,53%
Јагодина	24,30%	22,09%	26,95%	4,86%
Крушевац	31,56%	29,40%	34,00%	4,59%
Смедерево	26,89%	25,47%	29,20%	3,73%
Ужице	29,12%	27,79%	31,28%	3,50%
Кикинда	33,72%	32,51%	35,97%	3,46%
Чачак	32,85%	31,28%	34,34%	3,06%
Лозница	28,54%	26,66%	29,55%	2,90%
Ниш	26,07%	25,55%	27,67%	2,11%
Зрењанин	33,84%	33,19%	34,98%	1,80%
Нови Сад	32,54%	32,00%	33,79%	1,79%
Краљево	25,52%	24,71%	26,27%	1,56%
Сомбор	32,26%	31,60%	33,12%	1,52%
Крагујевац	22,70%	22,76%	22,61%	-0,15%
Панчево	32,66%	32,88%	32,27%	-0,61%
Пожаревац	30,60%	30,28%	29,56%	-0,71%
Суботица	25,10%	25,64%	23,74%	-1,89%
Сремска Митровица	33,57%	34,67%	32,61%	-2,06%

5 За апроксимације у случају Новог Пазара и Врања види фусноту 2. Бирачи са КиМ придодати су у осам урбаних бирачких места на територији Врања и осам руралних бирачких места на територији Новог Пазара.

Табела 5. Удео гласова за опцију „да“ у градовима (урбана/рурална бирачка места)

град	„да“	урбан „да“	рурал „да“	разлика
Јагодина	60,52%	49,34%	71,48%	22,14%
Лесковац	72,39%	58,47%	79,16%	20,69%
Ваљево	54,78%	47,48%	66,75%	19,27%
Зајечар	54,97%	48,00%	67,03%	19,03%
Ужице	50,15%	44,42%	63,00%	18,58%
Вршац	61,08%	54,54%	72,75%	18,21%
Пирот	63,78%	58,55%	75,93%	17,38%
Прокупље	68,93%	61,74%	78,83%	17,09%
Чачак	56,40%	47,26%	64,32%	17,06%
Сомбор	61,31%	53,98%	70,43%	16,45%
Шабац	67,24%	58,63%	74,58%	15,95%
Нови Сад	45,61%	40,82%	56,26%	15,43%
Ниш	46,13%	42,16%	57,38%	15,22%
Зрењанин	56,08%	50,77%	64,95%	14,19%
Бор	51,92%	48,15%	61,19%	13,03%
Панчево	55,72%	51,04%	63,77%	12,73%
Врање	76,16%	71,60%	83,92%	12,32%
Крушевац	62,83%	56,92%	68,62%	11,70%
Смедерево	62,84%	58,06%	69,64%	11,58%
Сремска Митровица	62,47%	56,55%	67,93%	11,38%
Лозница	62,10%	54,63%	65,75%	11,12%
Пожаревац	56,08%	52,45%	62,71%	10,26%
Крагујевац	52,58%	49,05%	58,82%	9,77%
Кикинда	65,44%	62,10%	71,05%	8,94%
Краљево	59,00%	54,28%	63,15%	8,87%
Суботица	57,72%	55,99%	62,45%	6,46%
Нови Пазар	87,78%	87,82%	87,71%	-0,11%

Конечно, временски размак од непуна три месеца између одржавања референдума и парламентарних избора омогућава поређење резултата две различите одлуке које су у јануару и априлу доносили бирачи у Републици Србији. Компарација је отежана и

заснована на 7.712 бирачких места од укупно 8.116 колико их је било на изборима 2022, не рачунајући бирачка места на територији Косова и Метохије (у извештају са парламентарних избора навођена одвојено), у иностранству и заводима за извршење заводских санкција. Неколико је разлога што је број бирачких места мањи: (1), елиминисана су бирачка места на територији Врања (8), Куршумлије (13) и Рашке (16) којима су при референдумском изјашњавању додати бирачи са КиМ; (2), у појединим општинама до априлских избора потпуно су промењени бројеви бирачких места и територије/улице које обухватају (Палилула-Београд, Рача, Петровац на Млави, Кучево, Нови Пазар, Бојник); (3) у појединим општинама пре априлских избора дошло је до укидања и спајања одређених бирачких места (38 бирачких места на територији општина Владичин Хан, Лебане, Бела Паланка, Бабушница, Гаџин Хан, Крушевац, Краљево, Бајина Башта, Туприја, Бачка Топола). Но, без обзира на објективна ограничења, изостављање око четири стотине бирачких места (око 5%) оставља довољно простора за анализу.

Имајући у виду да је покрет Не даймо Београд који је представљао окосницу листе Морамо на априлским изборима позвао бираче да на референдуму гласају против уставних измена могли бисмо да очекујемо да ће резултат листе Морамо бити бољи на оним бирачким местима на којима је опција „не“ остварила изнадпросечне резултате. Исто важи и за евроскептичне политичке партије и коалиције (Двери, ДСС, Заветници, Суверенисти) где се такође може очекивати корелација између гласова датих овим изборним листама и опцији „не“ на референдуму. Нешто компликованија ситуација постоји код листе Уједињени за победу Србије. Највећи број политичара из партија које су је чиниле позивао је грађане да не изађу на референдум и да се сконцентришу на „важнији“ датум – 3. април. Овакав позив омогућава нам формулисање две „хипотезе“. С једне стране, уколико су бирачи Уједињених послушали позив и одлучили да на референдум не изађу, удео гласова које је освајала листа Уједињених по бирачким местима на априлским изборима треба да буде у вези са мањом излазношћу у јануару у односу на април. С друге стране, уколико су се бирачи Уједињених оглушили о позив на „бојкот“ референдума и ипак гласали против уставних измена, натпросечан удео гласова датих опцији „не“ по бирачким местима треба да корелира са натпросечним уделом гласова који је освојила највећа опозициона листа на априлским изборима. Коначно, странке власти (СНС и СПС) стале су иза уставних промена, па

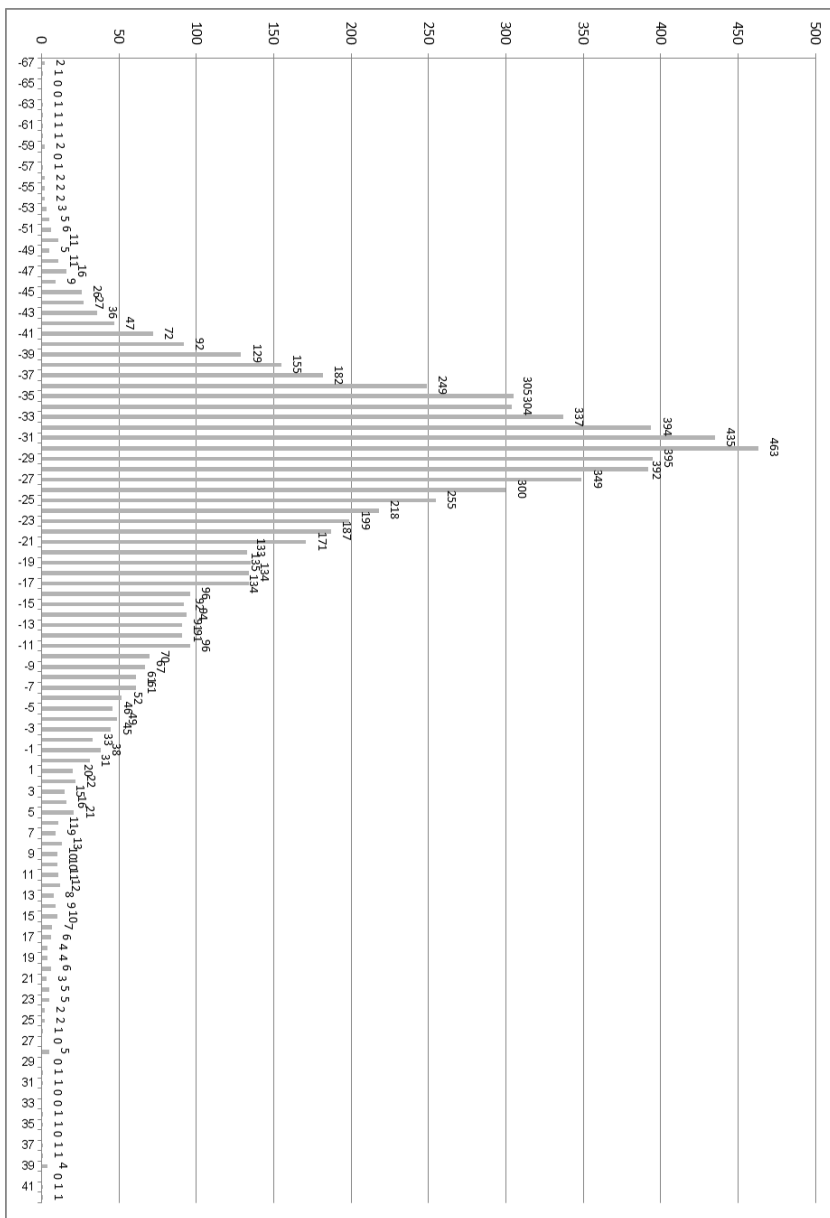
бисмо могли очекивати везу између гласова датих њима и опцији „да“ на референдуму.

Како бисмо тестирали поменуте хипотезе израчунали смо и разлике у излазности по бирачким местима на априлском изборном и јануарском референдумском изјашњавању (графикон 1). Излазност у априлу, посматрано на националном нивоу, била је већа за око 28%. Подаци по бирачким местима илуструју сличан образац, али уз неколико занимљивих изузетака.<sup>6</sup> Она се, пре свега односе, на бирачка места на којима је излазност била већа на референдуму него на априлским изборима. Иако је наравно могуће да је интересовање за реформу правосуђа у одређеним срединама било веће од интересовања за априлске парламентарне и председничке избора, детаљнији преглед бирачких места на којима се такав „феномен“ догодио имплицира да је већа излазност на референдуму забележена у оним срединама где опозиција није имала практично никакву контролу у процесу гласања. Од укупно 281 бирачког места са већом излазношћу чак 244 (86,83%) спада у рурална/сеоска. Од преосталих која су урбана више од трећине припада сјеничкој општини (13), по четири Босилеграду и Врању, три Пријепољу, по два Лебану и Малом Зворнику, итд. Општине са највећим уделом бирачких места на којима је излазност у јануару била већа него у априлу су Босилеград (70,97%), Сјеница (67,65%), Жагубица (23,53%), Лебане (23,08%), Прибој (22,92%), Врање (20,41%), Пријепоље (18,18%), Медвеђа (16,00%), Коцељева (14,71%) Власотинце (13,79%), Димитровград (13,04%), Лесковац (12,31%), итд.

---

6 Хистограм у коме су разлике у излазности пондерисане величином бирачког места има сличну кривуљу, али је она очекивано померена ка центру због већег броја мањих бирачких места.

Графикон 1. Разлике у излазности по бирачким местима (април – јануар)



„Интересантни“ подаци о гласању на референдуму у претежно мањинским срединама, били последица већег интересовања припадника мањинских заједница за реформу правосуђа или одсуства контроле на бирачким местима, делимично отежавају тестирање хипотеза које се односе на потенцијалну везу између удела гласова датих опцији „да“ на референдуму и резултата владајућих странка на парламентарним изборима. Наиме, ако нпр. узмемо у обзир бирачка места у општини Сјеница, која је не само имала велику излазност, већ и највећи удео гласова датих опцији „да“ (чак 94,40%), као и податак да је Српска напредна странка у Сјеници остварила резултат који је далеко испод њеног просека (СНС – 19,05%; Муфтијин аманет – 42,65%; СДА Санцака – 22,07%; СПС – 7,58), можемо да претпоставимо да ће корелација између два варијабле („да“ и гласови „СНС“) имати нижу вредност од очекиване.

У табели 6. дате су вредности корелационих коефицијената (Pearson's  $r$ ) за све поменуте хипотезе. Налази су углавном очекивани и у складу са позивима политичких странака бирачима „како да гласају“ на референдуму. Коалиција Морамо остварила је много боље резултате на априлским изборима на оним бирачким местима на којима је опција „не“ на референдуму имала натпросечан успех ( $r = .600$ ) Исто се догодило и са релевантним опозиционим евроскептичним изборним листама (НАДА, Заветници, Патриотски блок, Суверенисти) чије смо изборне резултате објединили ( $r = .574$ ). На бирачким местима где је опција „не“ на референдуму остварила натпросечан успех партије из десног спектра политичког поља имале су бољи изборни резултат (појединачно гледано, највећу вредност корелациони коефицијент има код резултата НАДЕ –  $r = .558$ ). На основу вредности коефицијената за две алтернативне хипотезе које смо поставили у вези са листом Уједињених за победу Србије могло би се рећи да гласачи ове опозиционе коалиције у највећој мери нису послушали позив да се референдум „занемари“, те да су 16. јануара заокруживали опцију „не“ ( $r = .746$ ). На крају, корелација између гласова датих опцији „да“ на референдуму и резултата СНС и СПС постоји. Она је, како смо и очекивали, позитивна. У случају СНС ради се о јакој корелацији ( $r = .535$ ), мада би вредности биле значајно веће да опција „да“ није остварила неочекивано добре резултате у мањинским срединама у којима СНС три месеца касније није освојио велики број гласова. Код СПС-а се, међутим, ради о слабој корелацији ( $r = .185$ ), што индицира да гласачи СПС-а, на референдуму нису преодминантно подржали опцију „да“.



Табела 6. Корелациони коефицијенти – јануарски референдум и априлски избори

	опција „да“
СНС	.535**
СПС	.185**
	опција „не“
Уједињени	.746**
Морамо	.600**
„десница“	.574**
	разлика у излазности (И - Р)
Уједињени	.285**
Морамо	.185**
„десница“	.301**
СНС	-.236**
СПС	-.022

Иако закључивање о понашању бирача на основу агрегатних података „болује“ од тзв. „еколошке заблуде“ (“ecological fallacy“, [Robinson 1950]), у недостатку постизборних сондажа јавног мњења које укључују и питања које се односе на изборну одлуку на референдуму, могуће је издвојити неколико закључака о понашању бирача на референдуму одржаном 16. јануара и потенцијалној вези са изборном одлуком донетом 3. априла.

1. И спремност да се на референдум изађе и ниво подршке предложеним реформама правосуђа били су израженији у мањим и економски неразвијенијим општинама у Србији, као и у руралним/сеоским срединама.

2. У појединим срединама насељеним припадницима националних мањина неочекивано велики број бирача је не само изашао на референдум, него и подржао измене Устава. Да резултати референдума у тим срединама могу бити упитни сведочи неколико илустративних података: нпр. излазност у општини Сјеница износила је чак 57,97%, а у суседној општини Тутин само 12,29%; на великом броју бирачких места висока излазност се није поновила на изборима одржаним у априлу, што одудара од „националног“ обрасца где је, очекивано, излазност била много већа три месеца

касније; већа излазност на референдумском изјашњавању бележена је углавном у руралним/сеоским бирачким местима.

3. Резултати референдумског изјашњавања грађана добар су предиктор понашања бирача на априлским изборима. Ово важи за све партије и изборне листе, осим за СПС чији су бирачи највероватније били подељени између опција „да“ и „не“ на референдуму. Благи раст „деснице“ и бољи резултат на априлским него на парламентарним изборима 2020. делом су последица ране антиреферендумске кампање из које се одмах ускочило у кампању за изборе. Истовремено, иако се радило о изменама Устава које су захтеване од ЕУ, бирачи проевропских политичких опција (Уједињени, Морамо) нису подржали предлог правосудне реформе који је иницирала Народна скупштина конституисана након избора 2020. године који је највећи део опозиције бојкотовао.

### РЕФЕРЕНЦЕ

- Akt o promeni Ustava Republike Srbije. 2021. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/2166-21%203.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/2166-21%203.pdf)
- Biro za društvena istraživanja. 2017. *Mediji, javnost i izbori 2017*. Beograd: Biro di.
- Boljević, D. 2018. „Uvod“, U *Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka*, ur. D. Boljević, 7-14. Beograd: Društvo sudija Srbije.
- Vučićević, D. 2010. „Demokratizacija kroz izbore – izborni autoritarizam u Srbiji“. *Politička revija*, 26 (4): 1-28.
- Društvo sudija Srbije. 2018. „Javno slušanje profesora 20. februara 2018. godine.“ U *Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka*, ur. D. Boljević, 223-370. Beograd: Društvo sudija Srbije.
- European Commission. 2010. *Serbia 2010 Progress Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2014. *Screening report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*. Brussels: European Commission.
- Jovanović, M. 2022. “Presidentialization of Parliamentarism in Serbia – Causes and Consequences.” *Politeja*, 1 (76): 345-363.
- Jovanović, M. 2021. „Od zahteva za slobodne i poštene izbore do izborne reforme – dijalog vlasti i opozicije u Srbiji 2019. godine“. *Sociološki pregled*, LV(2): 267-292.

- Jovanović M. & Vučićević, D. 2020. „Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije 1990-2020“, U *Kako, koga i zašto smo birali. Izbori u Srbiji 1990-2020. godine*, ur. M. Jovanović i D. Vučićević, 583-647. Beograd: Službeni glasnik: Institut za političke studije.
- Knežević Bojović, A. & Reljanović, M. 2012. „Postupak preispitivanja 2011-2012“. U *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, ur. V. Rakić Vodinelić, A. Knežević-Bojović & M. Reljanović, 115-231. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Javno preduzeće Službeni glasnik.
- Marković, R. 2007. „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“. *Anali pravnog fakulteta*, 55 (2): 19-46.
- Matić Bošković, M. 2018. *Ustavna reforma pravosuđa u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- OSCE/ODIHR. 2012. *Republika Srbija – Parlamentarni i predsednički izbori 6. i 20. maja 2012. godine*. Varšava: Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a.
- OSCE/ODIHR. 2014. *Republika Srbija – Prevremeni parlamentarni izbori 16. marta 2014. godine*. Varšava: Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a.
- OSCE/ODIHR. 2016. *Republika Srbija – Prevremeni parlamentarni izbori 24. aprila 2016*. Varšava: Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a.
- OSCE/ODIHR. 2017. *Republika Srbija – Predsednički izbori 2. aprila 2017*. Varšava: Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a.
- Pejić, I. 2022. „Constitutional referendum and judicial reform in Serbia“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 61(94), 75-91.
- Petrov, V. 2022. „Na korak od promene Ustava u delu o pravosuđu“. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1/2022: 75-81.
- Rakić Vodinelić, V. 2012. „Reformisanje pravosuđa 2008–2010“, U *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, ur. V. Rakić Vodinelić, A. Knežević-Bojović & M. Reljanović, 15-113. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Javno preduzeće Službeni glasnik.
- Republička izborna komisija. 2022a. *Izveštaj o ukupnim rezultatima republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije (rezultati po opštinama, rezultati po glasačkim mestima)*.

- Republička izborna komisija. 2022b. *Izveštaj o ukupnim rezultatima parlamentarnih izbora (rezultati po opštinama, rezultati po glasačkim mestima)*.
- Republička izborna komisija. 2022v. *Rešenja o određivanju glasačkih mesta za glasanje na republičkom referendumu raspisanom za 16. januar 2022.*
- Republička izborna komisija. 2022g. *Odluke gradskih i opštinskih izbornih komisija o određivanju biračkih mesta za glasanje na izborima za narodne poslanike Narodne skupštine.*
- Republička izborna komisija. 2022d. *Odluke o načinu na koji će glasači sa teritorije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija moći da ostvare svoje pravo izjašnjavanja na republičkom referendumu.*
- Robinson, W. S. 1950. "Ecological Correlations and Behavior of Individuals." *American Sociological Review*, 15 (3): 351-357.
- Slobodna Evropa*. 2021a. „Skupština Srbije usvojila izmene Zakona o referendumu“. 10. decembar 2021. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zakon-referendum-izmena-/31603286.html>
- Slobodna Evropa*. 2021b. „Za i protiv referenduma o promeni Ustava Srbije“. 22. decembar. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-referendum-promene-ustava/31621248.html>

Milan Jovanović\*

University of Belgrade – Faculty of Political  
Science

Dušan Vučićević\*\*

University of Belgrade – Faculty of Political  
Science

## JANUARY REFERENDUM AS A PLEBISCITE FOR APRIL 2022 ELECTIONS

---

### Resume

In the span of less than three months in 2022 Serbian citizens went to the polls twice. In January, they voted in a referendum on constitutional changes related to the judiciary, and in April they elected the President of the Republic, members of the National Assembly and Assembly of the City of Belgrade and several municipalities and cities. Both political events took place under the influence of three related political processes: 1) negotiations on election conditions, the boycott of the 2020 elections and the constitution of a politically united and non-representative twelfth convocation of the National Assembly that adopted the Act on Amendments to the Constitution; 2) different views of the organization of the judicial authority and its relationship with the legislative and executive authorities, which were the subject of a the multi-year debate on the reform of the judiciary in Serbia; 3) protests by citizens, environmental non-governmental organizations and opposition parties against the exploitation of lithium, which culminated at the time of the adoption of the new Law on Referendum and People's Initiative. The joint effects of these processes caused a part of the public to believe that the referendum was essentially a plebiscite on government policy, a kind of a rehearsal that could foreshadow, if

---

\* E-mail: milan.jovanovic@fpn.bg.ac.rs

\* E-mail: dusan.vucicevic @fpn.bg.ac.rs

not determine, the results of the upcoming elections. The analysis and comparison of turnout and results data of the January referendum and the April elections aim to determine whether such expectations were too high and whether the behavior of the voters at the referendum could have been a predictor of the election results.

**Keywords:** referendum, elections, constitution, judicial reform, civil protests

---

---

\* Овај рад је примљен 15. августа 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. септембра 2022. године.