

оригинални научни чланак

УДК 342.573:321.71(497.6 Република Српска)

Др Мијодраг Радојевић<sup>1</sup>

**О ПРИРОДИ РЕФЕРЕНДУМА  
С посебним освртом на законодавна решења  
у Србији и Републици Српској**

***Апстракт:** У овом чланку аутор је анализирао праксу и правни оквир институције референдума у Републици Србији и Републици Српској. Разлике у нормативном регулисању ових институција потичу из њиховог уставног положаја, али је примећена и сличност у уређењу низа института у матичним законима. Због тога се анализа Закона о референдуму и народној иницијативи у Србији, у највећем делу, односи и на анализу позитивних прописа у Републици Српској. Аутор закључује да институција референдума није довољно институционализована. Такође, објашњени су и недостаци „новог“ Нацрта закона о референдуму и народној иницијативи у Србији (2021).*

***Кључне речи:** непосредна демократија, референдум, народна иницијатива, право изјашњавања, обавезни референдум, скупштина, бирачи, саветодавни референдум, устав, гласање.*

---

<sup>1</sup> Научни сарадник Института за политичке студије, Београд  
Уредник Правне библиотеке, ЈП „Службени гласник“  
miodrag.radojevic@gmail.com; mradojevic@slglasnik.com

## I. НЕПОСРЕДНА ДЕМОКРАТИЈА – ОД МИТА И ПАНАЦЕЈЕ ДО ДЕМАГОШКЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ

Учешће грађана у вршењу власти критеријум је у типологизацији облика демократије. У зависности од начина на који бирачко тело изражава своју вољу, разликујемо директну или непосредну и посредну или репрезентативну демократију. Директна демократија, као идеал „чисте“ или „праве“ демократије у коме народ непосредно влада, није могућа у савременим друштвима. Природне препреке спречавају дебату о њеном коришћењу у многољуднијим заједницама или, како то примећује Ђовани Сартори (Giovani Sartori), „директна демократија условљена [је] бројевима и велики бројеви је онемогућавају“.<sup>2</sup> С друге стране, представничка или репрезентативна демократија показује инхерентне недостатке. Кључне примедбе односе се на то да се утицај на власт обичног *populus*-а исцрпљује на изборима, да не постоји делотворна контрола изабраних представника, да се демократија постепено дегенерише у владавину елита, то јест њене искварене деривате – олигархију и аутократију. Поједини критичари иду толико далеко да сматрају да изборе и политичке странке ваља укинути, а да уместо њих треба увести – „отворену демократију“.<sup>3</sup> Ова „нова утопија“ инспирацију налази и у старој Атини (избор представника коцком) и другим републиканским градовима-државама у средњем веку.

Недостаци представничке демократије ублажавају се делотворнијом применом институција непосредне демократије, које Карл Фридрих (Carl J. Friedrich) назива „методи директне народне акције“.<sup>4</sup> Њихов квалитет јесте у томе да делују као механизми контроле политичких одлука. У обиљу ових институција, на основу упоредноправног искуства, издвајају се референдум и народна иницијатива, затим петиција и плебисцит,<sup>5</sup> али и друге форме, као што је, на пример, учешће грађана у

---

<sup>2</sup> Ђовани Сартори, *Demokratija šta je to?*, prevod sa italijanskog D. Mraović, CID, Podgorica, 2001, стр. 139.

<sup>3</sup> Видети: Hélène Landemore, *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton University Press, New Jersey, 2020.

Иако у настојању да се етаблирају као изворне или оригиналне, ове критике и нове доктрине своје извориште имају у Русоовој концепцији „опште воље“ и „аксиома“ да „чим један народ да себи представнике, није више слободан; он више не постоји“.

<sup>4</sup> Karl J. Friedrich, *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, preveli Pavle Jovanović i Svetlana Milošević, CID, Podgorica, 2005, str. 446–461.

<sup>5</sup> Бузепе де Верготини, у свом капиталном делу *Упоредно уставно право*, наводи да у појединим

различитим „телима која доносе извршне одлуке или управљају одређеним сервисима (тзв. корисничка демократија)“.<sup>6</sup> Комбиновање представничке демократије са институцијама непосредне демократије, по неким мишљењима, обликује нову категоријалну јединицу у типологизацији правних система – тзв. полунепосредну демократију. Значај ове трихотомне класификације налазимо управо у томе да она истиче већи значај поменутих институција непосредне демократије.

Директна партиципација, путем институција непосредне демократије, јача грађанске врлине, политичке способности народа, подстиче осећај солидарности и интеграцију друштва и даје већи легитимитет политичким одлукама.<sup>7</sup> Напослетку, њен кључни аргумент јесте да омогућава да одлуке доносе они на који су адресати. Ипак, јасно је да она не може одменити представничку демократију, не само из „материјалног разлога“, који смо већ поменули, већ на њеном путу је „морална сметња“, како је то приметио Слободан Јовановић.<sup>8</sup> У традиционалној политичкој теорији неповерење према компетентности масе да учествује у вршењу власти, а што је Сартори дефинисао као недостатак епистемиологије у „референдумској демократији“,<sup>9</sup> своје корене такође баштини из античке политичке доктрине. Иако су увијене у модернију терминологију, сматрамо их само прерадом Платонове и Аристотелове анализе демократије, као погрешног или изопаченог типа државе, која почива на антрополошком оптимизму у егалитарност. Нити су сви појединци једнаки по својим способностима, закључују антички мислиоци, нити појединац увек доноси одлуке у општем интересу.

---

срединама постоје и специфичне институције непосредне демократије, попут „опозива изабраних“, као и начела „активног учешћа грађана“. Опширније: Ђ. де Верготини, *Упоредно уставно право*, превела Љиљана Грубач, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015, стр. 401. Сличан приступ разликовању институција непосредне демократије прихватио је и Међународни институт за демократију и подршку изборима (види *Direct Democracy – the International IDEA Handbook*, International institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden, 2008, доступно на веб-адреси: <https://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf>, посећено 21. јул 2021. године).

<sup>6</sup> *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу*, Стална конференција градова и општина, 2006, Београд, стр. 35.

<sup>7</sup> Упоредити: Јелисавета Вукелић, „Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти“, *Социологија*, бр. 3/2009, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, стр. 293.

<sup>8</sup> С. Јовановић, *Држава*, Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 336–337.

<sup>9</sup> Ђ. Сартори, *нав. дело*, стр. 142.

Иако је уврежено неповерење не само међу конзервативним него и умереним либералним мислиоцима, од друге половине XVIII века развијају се „методи директне народне акције“. Од Швајцарске, која се сматра колевком референдумског одлучивања, институције непосредне демократије (референдум и народна иницијатива) прихваћене су широм света. Након Другог светског рата уследио је талас популаризовања ових институција, како у тзв. грађанским друштвима, тако и у земљама у којима су кичму владајуће идеологије чинили марксизам и комунизам (државе источног блока).<sup>10</sup> У бившој Југославији референдум је коришћен у локалним срединама, чешће него данас, али и предузећима и месним заједницама.<sup>11</sup> Референдум и народна иницијатива постају уставне категорије, са одређеним варијацијама у њиховом моделирању у упоредном законодавству. Притом, уочена је тежња да се референдум прошири на што већи број питања, не само на локалном, него и на централном (државном) нивоу. Када затаје регуларни уставни канали одлучивања, то се може сматрати оправданим, неком врстом „лека“ (К. Фридрих) у случају недостатка консензуса о важним политичким темама.<sup>12</sup> Међутим, примена ових института пати и од опасности „демагошке манипулације“.

У савременој политичкој историји наилазимо на низ примера злоупотреба референдума. С циљем добијања народне подршке претвара се у плебисцит – инструмент диктатора и популиста; уместо да јача, он слаби и разара демократију. Попут бога Јануса, показује два различита лица, с тим да оно друго никако не може бити облик непосредне демократије нити изражавања народне суверености. Слични проблеми, особито са коришћењем институције референдума, збивали су се и у блиској повести на овим просторима, са драматичним последицама.<sup>13</sup> Управо је ово

<sup>10</sup> Видети статистичке податке о коришћењу референдума. Ова мапа показује како је институција „гласа народа“ најпопуларнија у Европи, где је одржано 167 националних референдума од 2001. до 2010. године. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun, *Guidebook to Direct Democracy – in Switzerland and beyond, fourth edition*, Ast & Jacob, Vetsch AG, Kőniz, 2010, стр. 208.

<sup>11</sup> Видети: Богољуб Милосављевић, „Референдум и народна иницијатива у Републици Србији: мршави резултати непосредне демократије“, Милан Јовановић и Душан Вучићевић (прир.), *Како, кога и зашто смо бирали – Избори у Србији 1990–2020. године*, Службени гласник, Институт за политичке студије, Београд, 2021, стр. 719.

<sup>12</sup> Како Карл Фридрих истиче, „директније учешће бирачког тела у главним одлукама код доношења одлука се указало као лек (курзивом Р. М.). Опширније: К. Fridrih, *нав. дело*, стр. 446.

<sup>13</sup> Примера ради, поменимо референдуме који су послужили као основа за отцепљење и стварање независних држава на простору бивше Југославије. У Словенији и Хрватској одвијали су се у атмосфери хистеричног национализма. Поучан је пример и референдума у Босни и Херцеговини (1992) када је мајоризован један од конститутивних народа прегласавањем остала два народа,

искуство утицало на то да се у упоредном праву референдум и народна иницијатива уставе кроз одговарајућа правила, нормативно ускладе са захтевима владавине права и одвијају уз поштовање демократских начела. Ова тежња је добила и форму међународних стандарда, особито у Европи. У последњим Ревидираним смерницама Венецијанске комисије из 2020. године (у даљем тексту: Ревидиране смернице ВК), изражава се забринутост због начина спровођења референдума у европским земљама у последњих неколико година.<sup>14</sup>

У Републици Србији и Републици Српској референдум и народна иницијатива су уставне и законске категорије. Основне разлике у нормативном регулисању ових институција последица су њиховог уставног положаја, сличности су уочљиве у матичним законима. Због тога се анализа Закона о референдуму и народној иницијативи (1998), у највећем делу, односи и на позитивне прописе у Републици Српској (Закон о референдуму и грађанској иницијативи). У настојању да реформише своје законодавство и усклади прописе са међународним стандардима, Република Србија је сачинила више нацрта новог закона о референдуму и народној иницијативи. Последњи нацрт закона (2021) повод је да се размотри стање прописа и праксе референдума и иницијативе у Србији и Републици Српској.

---

или Црне Горе приликом доношења референдума о „раздруживању“ од Србије (2006). У Босни и Херцеговини повређено је право на самоопредељење једне нације у вишенационалној држави (види: Р. Марковић, *Уставно право*, седамнаесто осавремењено издање, Правни факултет, Београд, 2013, стр. 142). У Црној Гори је ускраћено право гласања грађанима са боравиштем у Србији, док се то није односило на грађане који живе у другим земљама. Примери манипулација референдума познати су и Србији, на пример са референдумом то јест „плебисцитом“ (Б. Милосављевић, *нав. дело*, стр. 734) од 1998. године, као и уставним референдумом из 2006. године.

<sup>14</sup> Видети: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Revised Guidelines on the Holding of Referendums*, CDL-Ad(2020)031 <https://pace.coe.int/pdf/5c6e193ee80dddfddc0a36da8eaf79dece4b8bb0ff172b816217c496eea89da/resolution%202251.pdf>, посећено: 26. јул 2021.

Међународни стандарди Препорука Р(96) 2 о референдумима и народним иницијативама Комитета министара Савета Европе, Препорука 1704 (2005) „Референдуми ка доброј пракси у Европи“ Парламентарне скупштине Савета Европе; Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија); *Кодекс добре праксе у области референдума*, Мишљење бр. 371/2006, CDL-AD(2007)008м превод доступан на веб-страни: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne).

## II. О РЕФЕРЕНДУМУ И НАРОДНОЈ ИНИЦИЈАТИВИ У СРБИЈИ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОЈЕДИНА РЕШЕЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

### 1. Важећи правни оквир

Правни оквир референдума у Републици Србији чине одредбе Устава РС („Службени гласник РС“, број 98/06, у даљем тексту: УРС) и Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС“, бр. 48/94 и 11/98). У јединицама локалне самоуправе релевантне су одредбе Закона о локалној самоуправи (чл. 16, 32, 67–68, 70, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18), а у Аутономној Покрајини Војводини њеног статута (чл. 5, 25, 31, 38. и 42, „Службени лист АП Војводине“, број 20/14).<sup>15</sup> Кључни недостатак правног оквира јесте неусклађеност секторског матичног закона са Уставом и међународним стандардима.<sup>16</sup> Друга врста проблема јесте неразвијена пракса референдума и народне иницијативе.

За разлику од Републике Србије, Република Српска има положај ентитета у Босни и Херцеговини, па би било очекивано да су институције непосредне демократије уређене на централном нивоу и у оквиру ентитета. Међутим, институције непосредне демократије нису нормиране у Уставу Босне и Херцеговине, него у само једном ентитету – Републици Српској.<sup>17</sup> Узрок овог вакуума или правне празнине је на политичком бојишту, а не на правном терену.<sup>18</sup> Творци тзв. савезног устава изразили су бојазан да су институције непосредне демократије, попут референдума, неспојиве са природом „подељеног друштва“ у Босни и Херцеговини. Токсично дејство овог лека је да је тиме дерегулисана форма

<sup>15</sup> Осим тога, извор права су и чл. 145 и 147–148. Пословника Народне скупштине (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, број 20/12.

<sup>16</sup> На ову чињеницу указала је и Венецијанска комисија у свом мишљењу о Уставу Републике Србије. Видети: Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије*, усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. март 2007), Стразбур, 19. март, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), посећено: 23. јул 2021. године, стр. 21.

<sup>17</sup> Референдум и народна иницијатива су уређени Уставом, а усвојен је и посебан Закон о референдуму и грађанској иницијативи, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 42/10 и 46/10.

<sup>18</sup> Видети: Горан Марковић у књизи *Уставни лавиринт*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2021, стр. 100 и 102.

остваривања суверености грађана.

Највиши правни акт у Републици Србији прокламује да су референдум и народна иницијатива облици или начини преко којих грађани изражавају своју суверену вољу (члан 2 став 1). Устав познаје различите врсте референдума (обавезан и факултативан; државни или на централном нивоу, у јединицама локалне самоуправе и Аутономној Покрајини Војводини; уставотворни и законодавни). У оквиру своје надлежности, Народна скупштина може расписати референдум о питањима из своје надлежности (члан 108 УРС). Устав уређује и начин спровођења уставотворног референдума (члан 203 УРС), случајеве када се расписује покрајински референдум (члан 182 УРС), односно референдум у јединицама локалне самоуправе (чл. 188 и 191 УРС) и три облика народне иницијативе (за промену Устава – члан 203, за предлагање закона, других прописа и општих аката – члан 107 и за расписивање референдума о питањима из надлежности Народне скупштине – члан 108).

Одредбе Устава Републике Српске о референдуму и народној иницијативи веома су штуре.<sup>19</sup> Пре свега, правна природа референдума и народне иницијативе у Српској је таква да је она у функцији непосредне демократије и равноправности ентитета. Уставом је регулисан консултативан и факултативан референдум на нивоу ентитета (члан 70), али не и референдум у јединицама локалне самоуправе. На референдуму се може изнети споразум о промени међуентитетских граница (члан 2 став 2), а Народна скупштина „може одлучити да о појединим питањима из своје надлежности одлуку донесе након претходног изјашњавања грађана на референдуму“ (члан 77). Међутим, одлука донета на референдуму не обавезује Народну скупштину. Предмет народне иницијативе може бити промена и доношење закона, других прописа и општинских аката (члан 76), али не промена устава. С обзиром на слично решење у Републици Србији, мањи је проценат броја бирача у односу на укупно бирачко тело, који може да предложи промену или доношење прописа.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Устав Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 15/96, 16/96, 21/96, 212/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31703, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11.

<sup>20</sup> Устав од 2006. у складу са међународним стандардима је поострио услове за народну иницијативу, у односу на свог претходника из 1990. Неопходно је најмање 30.000 бирача за предлагање закона, других прописа и општих аката, док се за подношење предлога за промену Устава захтева 150.000 бирача. У Републици Српској број бирача је четири и по пута мањи у односу на број бирача у Републици Србији, али је 10 пута мањи број бирача који се захтева за подношење народне (грађанске) иницијативе.

Закон о референдуму и грађанској иницијативи (ЗРГИ) је инкорпорирао делове српског прописа (ЗРНИ), па су тако дословно преписане одредбе о заштити права (упоредити чл. 38–40 ЗРГИ са чл. 27–29 ЗРНИ). У погледу народне иницијативе, у Републици Српској се користи назив: грађанска иницијатива, али су законске одредбе идентичне одредбама у Србији (чл. 42–52 ЗРГИ са чл. 31–41 ЗРНИ). Осим тога, сличне су и норме о референдуму (упоредити: чл. 3, 4, 7, 9, 11–14, 20, 26, 28–30, 34 и 37 са ЗРГИ и чл. 3–5, 7, 9, 12–14, 16, 19–21, 23–24 и 26 ЗРНИ). Разлике се односе на пуноважност референдума; у Српској, предлог за расписивање републичког референдума може предложити и председник Републике; изричито је утврђена јавност поступка спровођења референдума (члан 8 ЗРГИ), као и да Народна скупштина доноси одлуку о расписивању републичког референдума већином од укупног броја народних посланика (члан 10 ЗРГИ).<sup>21</sup>

Закон о референдуму и народној иницијативи у Републици Србији усвојен је средином последње деценије прошлог века, неусклађен је са Уставом и међународним стандардима и у литератури се оцењује као „рестриктиван, превазиђен и несагласан важећем Уставу, а очигледно тако скројен да облици непосредне демократије увек буду под контролом државних органа како не би постали ефикасно средство утицаја грађана на представничку власт.“<sup>22</sup> Основне замерке институцији референдума односе се на то да није детаљније регулисао поступак за његове посебне врсте, нити заштитне механизме који јемче да ће он бити легитиман. Рок за прикупљање потписа за подношење народне иницијативе је кратак и не постоји обавеза Народне скупштине да разматра народну иницијативу. Такође, није уређена судска заштита права на народну иницијативу. Закон је изоставио да регулише друга важна питања или је то учинио на неодговарајући начин (правила које се односе на референдумску кампању, обавезност одлуке донете на референдуму). Иако је Уставним законом за спровођење Устава утврђен општи рок за усклађивање прописа

<sup>21</sup> У Републици Србији ово питање није регулисано Уставом. На основу тумачења члана 108 УРС, ова скупштинска већина је апсолутна, али је спорно да ли је то квалификована двотрећинска већина посланика као што то уређује Пословник Народне скупштине (члан 147 став 2) за факултативни уставотворни референдум. Слично: Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, треће измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2020, стр. 109.

<sup>22</sup> Б. Милосављевић, *нав. дело*, стр. 723.



са Уставом до краја 2008. године (члан 15 Уставног закона),<sup>23</sup> Република Србија још увек није усвојила одговарајући закон о референдуму.

У претходном периоду, више пута је покренут поступак за доношење новог закона о референдуму и народној иницијативи (2009, 2019. а затим и 2021. године), и израђено је више модела закона.<sup>24</sup> У првом покушају израђен је Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу 2009. године.<sup>25</sup> Венецијанска комисија је том приликом оценила да је „Нацрт закона генерално у складу са европским стандардима“, али је изнела низ примедби и затражила ревизију бројних одредаба. Обустављање поступка за доношење закона тумачи се и политичком опоруношћу (Б. Милосављевић, *нав.* дело, стр. 744), што је изгледа био и случај са наредним покушајем. У другом покушају (2019) примедбе су упућене на начин на који је организована јавна расправа, али и на решења у овом нацрту.<sup>26</sup> У трећем покушају (2021) такође је усвојен Нацрт закона о референдуму и народној процедури, а затим и спроведена јавна расправа о његовом тексту.<sup>27</sup> О овом последњем нацрту бавићемо се у наредном делу рада, упоређујући његова решења са важећим одредбама у тренутку писања овог текста.

## 2. Пракса непосредне демократије у Србији и нови нацрт закона

У Образложењу Нацрта закона истакнута су два основна разлога за доношење новог Закона о референдуму и народној иницијативи – 1) његово усклађивање са Уставом и међународним стандардима, као што

<sup>23</sup> Види: члан 15 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

<sup>24</sup> Поједине моделе су припремиле и невладине организације (2010).

<sup>25</sup> Види: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Opinion on the Draft law on Referendum and Civil initiative of Serbia*, Opinion no. 551/2009, CDL-AD(2010)006, 15. март 2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)006-e), 19. јул 2021. године).

<sup>26</sup> Кључна примедба односила се на изостављање решења о прагу или кворуму изашлих грађана да би се референдум сматрао успешним. Упоредити: Весна Петровић (ур.), *Људска права у Србији 2019*, Београдски центар за људска права, 2020, стр. 16, 154 и 188.

<sup>27</sup> Опширније о томе на веб-страни Министарства за државну управу и локалну самоуправу: Нацрт Закона о референдуму и народној иницијативи, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi-2/>, посећено: 19. јула 2021. године.

су препоруке Савета Европе, и 2) омогућавање „ширег“ учешћа грађана у вршењу власти путем институција непосредне демократије.<sup>28</sup> Међутим, у Образложењу је изостављено навођење других циљева. Утисак преовлађујућег дела јавности је да се овај закон доноси с намером да се, убрзо након његовог усвајања, по његовим правилима организују референдуми на националном нивоу (уставотворни референдум). Променом Устава у делу о правосуђу, по намери предлагача, онемогућио би се значајан утицај законодавне и извршне власти на избор носилаца правосудне функције и испуниле преузете међународне обавезе. Предлог Владе Србије о промени Устава упућен је Народној скупштини у децембру 2020. године. Народна скупштина је прихватила овај предлог и покренула поступак за израду акта за промену Устава,<sup>29</sup> који би требало да буде прихваћен на референдуму, како се очекује до краја 2021. године, што би било у складу са Акционим планом за поглавље 23.<sup>30</sup>

Поступак доношења новог закона о референдуму и народној иницијативи наишао је на две основне врсте критика – решења о прагу излазности и поступку доношења закона. У нескладу је са смерницама Венецијанске комисије да се мења закон, односно доноси нови пропис о референдуму и народној иницијативи, у години у којој се одржавају референдуми. Кодекс добре праксе (члан II.2) истиче да правила о референдуму треба да буду најмање у рангу закона, као и да „основни аспекти закона о референдуму не треба да буду отворени за измене у року од најмање годину дана пре одржавања референдума“.<sup>31</sup> Дакле, у истој години, а што је изгледа намера законодавца, предвиђено је да се у Србији

<sup>28</sup> Видети: Образложење, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi-2/>, посећено: 11. августа 2021. године.

<sup>29</sup> Владина иницијатива је била достављена у облику сачињеног предлога акта о промени Устава (Предлог за промену Устава Републике Србије, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2020/1984-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2020/1984-20.pdf), посећено: 4. августа 2021. године) а не у виду иницијативе, што је несагласно члану 203 ст. 1 и 5 Устава. Видети: Одлуку о Прихватању предлога за промену Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 58/21).

<sup>30</sup> Видети: Ревидирани Акциони план за поглавље 23 усвојен на седници Владе РС од 10. јула 2020. године, стр. 29–30, документ је доступан на адреси: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, посећено 14. августа 2021. године.

<sup>31</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Veneцијанска комисија), *Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma*, Мишljenje br. 371/2006, Strazbur, 20. januar 2009, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne), посећено: 12. августа 2021. године. Види и тачку 6.1. Ревидираних смерница Венецијанске комисије о спровођењу референдума која препоручује да се не доносе закони на ад хок основи., Updating uguidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States (Resolution 2251 (2019),

одрже референдуми по новим правилима који су прописани новим законом. Осим тога, примедбе су и у вези са поступком доношења самог закона, тј. начину на који је спроведена јавна расправа. Закон о референдуму и народној иницијативи припада групи малобројних прописа, који се усвајају апсолутном већином народних посланика у Скупштини (члан 105 став 2 тачка 1 УРС). Уставотворац је, захтевајући квалификовану већину, нагласио да се ради о „стратешком“ или једном од темељних правних аката од значаја за уживање људских права и слобода. Пословником Владе Србије уређено је и да се јавна расправа обавезно спроводи приликом припреме „новог системског закона“ и да мора трајати „најмање 20 дана“ (члан 41 став 2 тачка 1 и члан 41 став 7).<sup>32</sup>

Јавна расправа поводом овог акта трајала је неуобичајено кратко, непуне три недеље (од 7. до 29. јула), у минималном предвиђеном року, у току лета и годишњих одмора, у време док се Народна скупштина не налази у редовном заседању. У току јавне расправе омогућено је само достављање писаних прилога на електронску адресу Министарства за државну управу и локалну самоуправу, а изостављени су округли столови, иако је то обавеза државних органа (види члан 41 став 5 Пословника Владе), на којима би се директним контактом са представницима ресорног министарства, члановима радне групе за израду закона и стручњака, разматрала спорна решења. Иако се то може оправдати као здравствена мера у време пандемије, видели смо да је у овом случају то био изузетак. Постоје и други начини за обезбеђивање учешћа јавности приликом доношења прописа. Видео-конференције о новим законодавним решењима (нпр. поводом нацрта Закона о Заштитнику грађана) или дебате на националним јавним емитерима начини су обезбеђивања минималних услова јавних расправа. Због тога је утисак да је симулирана јавна расправа о тексту нацрта Закона о референдуму и народној иницијативи.

Основне примедбе и дилеме у тексту Нацрта закона о референдуму тичу се: 1) услова за пуноважност, 2) начина његовог спровођења и 3) обавезности одлуке. У Републици Србији и Републици Српској, за пуноважност референдума неопходно је да на гласање изађе половина укупног броја бирача (кворум излазности). Међутим, док се у Републици Српској сматра да је одлука о питању које је предмет референдума

32 Пословник Владе, „Службени гласник РС“, бр. 61 од 18. јула 2006 – пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 88 од 28. октобра 2009, 33 од 18. маја 2010, 69 од 24. септембра 2010, 20 од 25. марта 2011, 37 од 31. маја 2011, 30 од 2. априла 2013, 76 од 22. јула 2014. и 8 од 8. фебруара 2019 – др. уредба.

усвојена ако се изјаснила већина грађана који су гласали (члан 35 став 2 ЗРГИ),<sup>33</sup> у Србији је сходно законском решењу неопходан и кворум на основу прихватања, тј. да предлог прихвати већина грађана уписаних у бирачки списак (члан 24 став 2 ЗРНИ). Циљ таквог решења јесте спречавање брзоплете промене Устава од 1990. године и распарчавања земље (вето референдум).<sup>34</sup>

Нацрт новог закона у Србији (2021) уређују да је одлука на референдуму пуноважна ако је гласала већина изашлих бирача на територији на којој се одржава референдум (члан 2 став 4). Дакле, Нацрт „брише оба кворума“, какви су рецимо важили приликом уставотворног референдума 2006. године. У Образложењу Нацрта закона наведено је да је такво решење у складу са Уставом који није прописао кворум излазности као услов за успех референдума, изузев за уставотворни референдум,<sup>35</sup> као и да се примењује и на остале врсте референдума.<sup>36</sup> Изостављање кворума излазности је неуставно, неодговарајуће и у нескладу с међународним стандардима, сматрају критичари.<sup>37</sup> Када се ради о међународним стандардима, потребно је имати у виду да Венецијанска комисија не препоручује кворум излазности, нити кворум за одобравање (тачка 7 Кодекс

<sup>33</sup> Видети критику овог решења: Г. Марковић, *нав. дело*, стр. 107.

<sup>34</sup> У складу са тада важећом процедуром, у складу са Уставом од 1990. године (члан 133 став 2), акт о промени устава је усвојен ако се на референдуму изјаснила „већина од укупног броја бирача“.

<sup>35</sup> „Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача“ (члан 203 став 8 УРС).

<sup>36</sup> У Образложењу Нацрта закона о референдуму и народној иницијативи објашњено је да је „Одлука на референдуму донета ако је за њу гласала већина изашлих бирача (опште правило) или друга већина утврђена Уставом, законом или статутом покрајине, општине и града“, што значи да, осим општег правила, могу постојати и изузеци тј. други услови за пуноважност (посебно правило) у јединицама локалне самоуправе и покрајини. Међутим, у тексту Извештаја о спроведеној јавној расправи постоји и другачије тумачење, чији је аутор такође Министарство за државну управу и локалну самоуправу, према коме „би било правно неутемељено да се предвиди постојање цензуса (кворума излазности) за изјашњавање грађана о актима ниже правне снаге (закона или одлука покрајинске или локалне скупштине), уколико то није могуће за промену највишег правног акта – Устава“ (<http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-raspravao-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi-2/>, 13. августа 2021. године. У складу са чланом 2 став 4 изричито је утврђено да се одредба о пуноважности референдума односи и на референдуме у јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама.

<sup>37</sup> Видети: Примедбе на текст Нацрта закона невладиних организација. Текст је доступан на интернету:

<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2021/07/Komentari-na-Nacrt-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi-Bg-centar-Crta-Cepris-TS-Yucom.pdf>, посећено 17. августа 2021. године.

добре праксе у области референдума),<sup>38</sup> а што је становиште заступљено и у теорији.<sup>39</sup> Међутим, када се ради о у питањима од фундаменталног уставног значаја, прихватљив је кворум за одобрење или услов посебне већине (тачка 7б).<sup>40</sup> С друге стране, у прилог овом мишљењу о пуноважности националних референдума иду и решења у нама блиском окружењу и у упоредном праву.<sup>41</sup> Некритичка рецепција страних рецепата у нашем правном систему може бити штетна. Одредба о пуноважности референдума у Србији у новом нацрту закона неспојива је са типом правне и политичке културе и стањем владавине права, а у пракси омогућава и да одлука о најважнијим државним питањима која се тичу судбине читаве земље и будућих генерација буде олако донета. Због тога се залажемо да се кворум излазности уреди за тачно одређене ситуације (промена територије, промена делова устава итд.).

Нацртом закона је утврђено и да се референдум „по правилу, одржава у једном дану“. То значи да он може бити одржан и у два или више дана, као што је то био случај са поменутиим уставотворним референдумом

<sup>38</sup> Венецијанска комисија (Кодекс добре праксе, стр. 21) не препоручује кворум на основу излазности јер сматра да је у интересу апстинената и наметања ставова мањине, односно да је у интересу противника предлога. Такође, кворум излазности у политичким системима са слабом опозицијом омогућава и „лажирање стопе излазности“. Такво мишљење је поновљено и у Резолуцији 2251 (2019) Парламентарне скупштине Савета Европе под називом Ажуриране смернице за обезбеђивање поштених референдума у држава чланицама Савета Европе (тачка 4.4).

<sup>39</sup> Сматра се да је кворум излазности „нездрав за демократију“, јер обесхрабрује учешће грађана и „асимира“ бираче који се уздржавају од гласања. Опширније: Упоредити: Atanas Slavov, „National referendums: Between legitimate popular decision-making and populist takeover“, Steven Blockmans and Sophia Russack (eds.), *Deliberative Democracy in the EU – Countering Populism with Participation and Debate*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2020, стр. 259–260.

<sup>40</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Revised guidelines on the holding of referendums*, CDL-AD(2020)031, Strasbourg, 8 October 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e), посећено: 16. августа 2021. године.

<sup>41</sup> Видети члан 6 Хрватског закона, који садржи различита решења у зависности од тога да ли је реч о предмету одлучивања на републичком или локалном референдуму. У оба случаја захтева се кворум излазности (Закон о референдуму и других облицима особног судjelovanja у обављанју државне власти и локалне и подручне (regionalne) самоуправе, NN 33/96... 73/17). У Црној Гори је за измену појединих чланова Устава неопходан кворум прихватања од најмање три петине „свих бирача“ (члан 157 Устава Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, бр. 1/2007 и 38/13 – Амандмани I–XVI). Приликом одлучивања о државноправном статусу у Црној Гори 2005. године захтеван је врло висок кворум посебне већине. У Македонији се захтева кворум прихватања за промену граница и ступање или иступање из савеза са другим заједницама и државама (члан 12), а у случају законодавног референдума је потребан кворум излазности (члан 23, (Закон за референдум и грађанска иницијатива, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 24, 28. мај 1998).

2006. године, а то према неким интерпретацијама омогућава манипулацију на гласачким местима. С обзиром на то да овакво решење може бити злоупотребљено, законском нормом би требало предвидети заштитни механизам. У само таксативно наведеним случајевима, као што су стање елементарних непогода или других околности када на одређеном делу територије из објективних разлога није могуће спровођење, референдум се може одржати и у више дана.

Према Предлогу ЗРНИ, потписи грађана за народну иницијативу „подлежу овери“ и накнади (члан 7). Према ранијем законском решењу, такса се није плаћала на акте за подршку народној иницијативи (члан 8 ЗРНИ). Није јасан правни карактер ове мере – да ли се ради о начину провере потписа или накнади трошкова за обављене радње државних органа (sic!). У сваком случају, узор за овакву одредбу пронађен је у изборном законодавству. У образложењу Нацрта истакнуто је да грађани електронским путем могу да подрже народну иницијативу. У овом случају није потребна накнада. Међутим, проблем је што веома мали број грађана у Републици Србији користи сертификовани електронски потпис, као што је део бирачког дела информатички неписмен. Таксу за оверу прописа код јавних бележника прописаће надлежно министарство правде, а по оријентационим износима, као у случају овере потписа за изборне листе, износ би могао да износи више десетина хиљада евра за републичке народне иницијативе. На тај начин, као подносиоци народне иницијативе практично би била елиминисана удружења, невладине организације. Носиоци народне иницијативе могле би да постану само политичке странке, јер располажу организацијом на терену и средствима.<sup>42</sup>

Нацрту закона приговара се и то да није интегрисао смернице о заштити легитимности референдумског процеса – пружање једнаких шанси и спречавању да једна страна буде фаворизована. Посебно је значајно детаљно разрадити обавезу медија да поштују равноправност учесника у референдумској кампањи. У вези са непристрасним телом које врши надзор, неопходно је установити и то ко врши претходну процену уставности и законитости текста референдума и народне иницијативе. У Нацрту закона ово питање није регулисано (види члан 33). У упоредном праву наилазимо на решење у уставима по коме ову процену врше уставни судови (Португалија, Словенија, Словачка, Хрватска, Словачка

<sup>42</sup> У Ревидираним смерницама, Венецијанска комисија сматра да би требало забранити „плаћање из приватних извора за прикупљање потписа за народне иницијативе и захтеве за референдуме“.

итд.) или обављају верификацију резултата референдума и проверавају регуларност референдумског поступка (Албанија, Молдавија). У Смерницама ВК (3.1) препорука је да независно тело контролише текст референдумског питања.

Како би се обезбедио легитимитет референдумског процеса, веома је важно да се онемогуће притисци на грађане да би могли слободно да одлучују. С тим у вези, неопходно је уредити спровођење изборне кампање. Важећи закон (1994) не посвећује пажњу овим питањима. Нацрт закона (2021) одређује појам и садржај референдумске кампање (члан 24), а за финансирање трошкова упућује на сходну примену правила о финансирању изборних кампања (члан 26), односно Закона о финансирању политичких активности („Службени гласник РС“, бр. 43/11, 123/14 и 88/19). С обзиром на то да и наведени закон садржи бројне недостатке, јасно је и да у пракси може бити нарушен кредибилитет референдумског изјашњавања.<sup>43</sup>

По Нацрту закона, обе стране, које се залажу за различите одговоре на референдумско питање, имају право на једнак приступ медијима, а грађани морају бити објективно обавештени (члан 26). Обавеза информисања грађана је у надлежности владе, односно покрајинске владе, општинског тј. градског већа у јединицама локалне самоуправе. С обзиром на то да је реч о телима састављеним од представника политичких странака, тешко је не посумњати у то да ће се доиста поштовати поменута одредба. Због тога би ово овлашћење требало поверити посебном независном телу, у чијем саставу ће бити подједнако заступљени представници обеју страна (види: Ревидиране смернице ВК, I.3.1.е).

Одлука донета на референдуму орочена је на годину дана. Тако макар пише у Нацрту закона (члан 40). Након истека рока од годину дана од дана одржавања референдума, Народна скупштина, односно скупштина аутономне покрајине или скупштина јединице локалне самоуправе, може донети акт супротан одлуци донетој на референдуму. На тај начин, потпуно се обесмишљава воља грађана изражена на референдуму.<sup>44</sup> У Ревидираним смерницама ВК препоручује да се одлука на референдуму, који је правно обавезујући и организован на захтев дела бирачког тела,

<sup>43</sup> Видети: Примедбе на текст Нацрта закона невладиних организација, стр. 13–14.

<sup>44</sup> Грађане, према томе, треба обавестити и о овим последицама тј. „ефектима референдума“, како пише у Кодексу добре праксе референдума (3.3.1.ц). Овај кодекс утврђује и да се може ревидирати одлука усвојена на референдуму након одређеног временског периода, али да то није политички мудро (Објашњени меморандум, опште напомене, тачка 44).

поништи само организовањем другог референдума, након истека „разумног рока“ (III.4.6).

### III. ЗАКЉУЧАК

У протеклих неколико година, у Европи је владала „пандемија референдума“, као форме демократског изражавања народне воље. Одлуке на националном нивоу односиле су се на доношење нових устава (Руска Федерација, 2020), иступање из чланства у Европској унији (Брегзит у Уједињеном Краљевству, 2016), придруживање заједничкој политици ЕУ у појединим областима (Данска, 2015), државноправни статус појединих области (референдум о независности – Шкотска, 2014), права појединих категорија грађана (хомосексуалаца у Хрватској),<sup>45</sup> или друге теме (квоте за прихват избеглица у Мађарској 2016, закон о употреби природних ресурса и заштиту животне средине, Словенија, 2021) итд.<sup>46</sup> У Македонији, грађани су се 2018. године изјашњавали, у оквиру једног референдумског питања, о промени назива државе, међудржавном споразуму, чланству у ЕУ и уласку у НАТО. У Босни и Херцеговини, референдум у Републици Српској о дану овог ентитета (2016) изазвао је „политички земљотрес“,<sup>47</sup> док се у Републици Србији са најавом уставотворног референдума очекује усвајање новог закона.

Није тако ретка појава да се референдум користи као политички инструмент за утицај на бирачко тело или остваривање политичких моћи. Упркос својим недостацима, сматра се незаобилазним средством за доношење важних политичких одлука. Међутим, референдум није само средство за легитимизовање политичких одлука на националном нивоу, него служи и за охрабривање и укључивање грађана у демократски

---

<sup>45</sup> У Хрватској је одржан референдум 2013. године, на којем је одлучено да се хрватски устав допуни одредбом по којој је брак заједница мушкарца и жене. На тај начин, онемогућено је изједначавање хетеросексуалних и хомосексуалних заједница.

<sup>46</sup> У Словенији, већина изашлих бирача гласала је против овог закона. За разлику од Словеније, у Мађарској је референдум неуспео због изборног кворума.

<sup>47</sup> Одржани референдум у Републици Српској разбуктао је политичку кризу у Босни и Херцеговини. Непосредан повод за његово одржавање била је одлука Уставног суда БиХ о неуставности појединих чланова Закона о празницима Републике Српске. На страну Бошњака стао је део међународне заједнице; представници хрватског народа о томе се углавном нису изјашњавали, док су представници српског народа (власти и опозиције) заступали становиште да је одлука на референдуму израз суверене воље народа, па је, у складу са таквим тумачењем, она и коначан арбитар у овом спору.



процес. У Швајцарској је незаобилазан начин за корекцију лоших одлука политичара и изражавање народне воље, па се народно гласање на савезном нивоу одржава по неколико пута годишње. У Италији је популаран законодавни референдум, па се често дешава да грађани одбаце закон који је већ усвојио парламент. У Србији, међутим, референдумска пракса није тако развијена.<sup>48</sup> Искуства са националним референдумом компромитовала су ову институцију.<sup>49</sup>

На основу анализе правних прописа у Србији и Републици Српској закључујемо и да референдум није довољно институционализован, што је обележје и у земљама западне демократије.<sup>50</sup> Притом, уочили смо одређене недостатке у правном оквиру, али и у Нацрту закона у Србији (2021). Важећи закон у Републици Србији је неуставан и анахрон. Поједине његове одредбе ограничавају коришћење институција непосредне демократије. Основне примедбе на Нацрт закона односе се на кворум и пуноважности одлуке донете на референдуму, начин спровођења и надзора и контроле референдумског процеса. Овај нацрт није усаглашен са низом препорука Венецијанске комисије из 2020. године. У Ревидираним смерницама, на основу недавне праксе у појединим земљама, дефинисан је низ принципа и правила која би требало да омогуће демократски карактер процеса и правичност исхода референдума у складу са

<sup>48</sup> Према једном истраживању, у Србији су одржавана 42 локална референдума годишње у раздобљу 2002–2010. године. Такође, примећује се неједнака географска дистрибуција ових референдума, јер су одржани у 53 општине, што је око трећине од укупног броја општина у Србији, а затим и да се око 90% референдума односило на увођење самодоприноса у месним заједницама. М. Мојсиловић и други, *Непосредно учешиће грађана у управљању локалном заједницом – проблеми, изазови и препоруке за унапређивање процеса*, Београд, 2011, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, стр. 48.

<sup>49</sup> На територији Републике Србије одржано је више референдума, и то два уставотворна (1990. и 2006), неуспео који се односио на државне симболе (1992), о међународном посредовању у решавању статуса Косова и Метохије (1998). Почетком последње деценије прошлог века одржана су и два нелегитимна референдума: први (1991) на коме су косовски Албанци одлучивали о независности тзв. Косова и други, годину дана доцније, када су о томе одлучивали Албанци са југа Србије. На референдуму (одржаном 14. и 15. фебруара 2012) у четири општине на северу Косова и Метохије (Косовска Митровица, Зубин Поток, Звечан и Лепосавић), у којима живи већина Срба, грађани су се изјашњавали о томе да ли прихватају институције тзв. Републике Косово. Овај референдум, који су организовали представници локалних Срба, наводно није имао подршку званичног Београда нити Приштине, а и остао је „пусто слово на папиру“. Наредне године, на основу Бриселског споразума, започет је процес интеграције локалних Срба и институција у тзв. косовски систем.

<sup>50</sup> Petr A. Kucherenko et al., „Legal Nature and Functions of Referendum in Constitutional Law Theory“, *International of Environmental & Science Education*, Vol. 11, No. 16, 2016, London, стр. 8766.

захтевима владавине права.

Доношење новог закона о референдуму и народној иницијативи у Србији није оправдано само из формалноправних разлога, неуставности важећег закона, већ је његов *ratio legis* у унапређивању праксе непосредне демократије. Због тога, Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи је потребно побољшати, детаљније уредити низ института, суптилније разликовати правне ситуације у вези са кворумом и ревидирањем одлуке донете на референдуму и ефикасније гарантовати једнакост различитих страна. Непосредна демократија укорениће се у оним срединама у којима је квалитетан правни оквир и поштовање начела владавине права, а први корак јесте да јавност учествује у изради закона јер сувереност потиче од грађана.

**Phd. Miodrag Radojević<sup>51</sup>**

**ABOUT THE NATURE OF THE REFERENDUM  
With special attention to legislative decisions  
in Serbia and the Republika Srpska**

***Summary:** Like the god Janus, the institutions of direct democracy have their own positive and negative faces. Direct participation through a referendum and popular initiative strengthens the civic virtues, political abilities of people, promotes a sense of solidarity and integration of society, gives greater legitimacy to political decisions. On the other hand, it can be abused and turned into a tool of dictators and populists, so it weakens and devastates democracy instead of strengthening it. Therefore, their implementation requires an appropriate legal framework in accordance with the rule of law.*

*In the Republic of Serbia and Republika Srpska, the referendum and popular initiative are constitutional and legal categories. The differences in regulatory regulation of these institutions are due to their constitutional position. Still, there are also significant similarities in the regulation of a number of institutions, especially in native laws. The Law on the Referendum and Civil Initiative in Republika Srpska included parts of the Serbian regulations of the Law on the Referendum and popular initiative in the Republic of Serbia.*

*The Law on the Referendum and People's Initiative of 1994 is unconstitutional and incompatible with international standards. Its restrictive provisions also influenced the practice of using the institutions of direct democracy. Over the past period, it has been noted that the referendum and the popular initiative are being used less and less at the local and state levels. That is the reason for the multiple attempts to lunch the new law in Serbia. The last draft bill (2021) was criticized because the way public debates were conducted, as well as for its decisions. It is necessary to amend the draft Law on the Referendum and the Public Initiative in order to regulate individual institutions*

---

<sup>51</sup> Research-associate, Institute for political studies, Belgrade, Serbia

*more accurately; to distinguish legal situations related to the quorum and the revision of the decision taken at the referendum; finally, to provide more effective guarantees of equality for different parties.*

**Keywords:** *direct democracy, referendum, popular initiative, right of application, mandatory referendum, assembly, voters, consultative referendum, Constitution, voting.*