

UDK 342.573; 321.7

CERIF: S 110, S 140, S 148

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_24206A

Aleksandar CVETKOVIĆ, master*

MOGUĆNOSTI REFERENDUMA U KONSOCIJATIVNOJ DEMOKRATJI

U radu se analizira mogućnost primene referendumu u sistemima konsocijativne demokratije. Prema teoriji Arenta Lajpharta, svi demokratski sistemi se mogu podeliti u dve grupe: većinski i konsocijativni. Referendum se uobičajeno shvata kao mehanizam neposrednog odlučivanja naroda koji počiva na principu većine. U ovom radu pokušavamo da analiziramo koje kvalitete referendum mora da ima u sistemima konsocijativne demokratije – onim u kojima postoji podeljenost društva po brojnim osnovama, tako da bude zadovoljen najširi mogući broj interesa, a da taj mehanizam neposrednog odlučivanja naroda ne izgubi svoju institucionalnu fizionomiju i logiku. U analizi se razmatraju sva ona pitanja koja su u podeljenim društvima važna, i na teorijskom i na praktičnom planu.

Ključne reči: Referendum. – Konsocijativna demokratija. – Deliberativnost. – Jasnost referendumskog pitanja. – Referendumska većina.

* Saradnik u nastavi Univerziteta u Beogradu – Pravnog fakulteta, Srbija, aleksandar.cvetkovic@ius.bg.ac.rs.

1. UVOD

Nakon relativno kratke „pauze“ od poslednjeg referenduma o otcepljenju pokrajine Kvebek od Kanade koji je održan 1980. godine, pitanje secesije Kvebeka se ponovo postavilo krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina. Na drugom referendumu održanom 1995. godine za opciju „da“ glasalo je 49,42%, a za opciju „ne“ 50,58% građana, čime je pokušaj cepanja Kanade i drugi put doživeo neuspeh (Marinković 2002, 396). Međutim, time nije bilo zatvoreno veoma važno ustavno pitanje u Kanadi. Referendum je, čini se, izazvao još dublje podele, naročito imajući u vidu tako veliku podeljenost biračkog tela. Još ranije, 1992. godine, nije uspeo ni referendum o Dogovoru iz Šarlottauna (*Charlottetown Accord*), koji se ticao sveobuhvatnih reformi kanadskog ustavnog sistema. Komentarišući rezultat referenduma o Kvebeku, Čejmbers (*Simone Chambers*) navodi da iznošenje kompleksnih pitanja na referendumsko izjašnjanje proizvodi uznemirujući rezultat: „nas koje smo pobedili“ i „vas koje ste izgubili“ (Chambers 1998, 159). S druge strane, govoreći o atmosferi pre glasanja koja je podrazumevala organizovanje „konferencija“ s ciljem razmene ideja i stavova o dogovoru iz Šarlottauna, autorka navodi da je debata koja je u početku bila vrlo sadržajna imala sve manje argumenata kako se održavanje referenduma približavalo da bi se pred sâm referendum jedno kompleksno ustavno pitanje svelo na borbu budućih pobednika protiv budućih poraženih (Chambers 1998, 159–160).

Osim razmišljanja o razlozima koji su doveli do takvih rezultata i nemogućnosti prevazilaženja krize, može se postaviti još jedno pitanje – koja je uloga referendumā u takvim situacijama i da li oni podstiču prevazilaženje krize ili su katalizatori još dubljih podela?

S druge strane, referendumsko odlučivanje ne mora nužno biti izraz većinske demokratije ako se sprovodi u složenoj proceduri koja uvažava činjenicu da jezička ili verska zajednica koja je u manjini na širem planu čini većinu na užem planu političko-teritorijalnog organizovanja. Naime, sedamdesetih godina prošlog veka ustavni sistem Švajcarske je izmenjen kako bi se omogućilo da nastane novi kanton. Primenom složene demokratske procedure, koja je uključivala i tzv. kaskadne referendume (Fleiner; Basta Fleiner 2009; videti i: Jovanović 2007), obrazovan je zaseban kanton tako što je Jura izdvojena iz kantona Berna.

Priroda referenduma je složena, a njegova uloga izaziva nemale nesuglasice. Dok jedni autori navode da je referendum neadekvatno sredstvo u podeljenim društvima koje može da izazove još dublje podele, drugi su nešto optimističniji u pogledu njegove primene (McEvoy 2018, 3). Uobičajeno isključenje manjinskih grupa u ustavotvornom postupku uzima

se kao osnovni nedostatak i kamen spoticanja tog postupka donošenja odluka (McEvoy 2018, 3). Slično rezonuju Butler (*David Butler*) i Reni (*Austin Ranney*), koji navode da baš zato što se putem referendumā ne mogu „meriti“ argumenti, oni mogu biti opasniji po prava manjinskih grupa od odlučivanja u predstavničkim telima (navedeno prema Lijphart 1999, 231). Lajphart, „otac“ teorije konsocijativne demokratije, nije imao koherentne stavove o referendumu. Iako je ukazivao na to da taj institut ima prirodu svojstvenu većinskoj demokratiji, referendum se, prema njegovom mišljenju, ne može smatrati elementom ni većinske ni konsocijativne demokratije (Setälä 1999, 78–79; Vatter 2000, 184–185). Naime, u pluralnim društvima vladavina većine, kao i principi i mehanizmi većinske demokratije opasni su jer trajno isključuju manjine (Lajphart 2003, 96; Qvortrup 2018, 177). Takav stav su kasnije potvrdili brojni autori. S druge strane, može se postaviti pitanje šta je alternativa referendumskom odlučivanju. Čejmbers navodi da je u podeljenim društvima ključno postići kompromis. Ona smatra da je referendumsku atmosferu poželjno zameniti stvaranjem javnog prostora u kome se mogu artikulirati različiti interesi (Chambers 1998, 158). Međutim, ima i autora koji navode da se upravo referendumom može prevazići kriza u konsocijativnim demokratijama, ukoliko ima određene kvalitete (Qvortrup 2018, 177; Fleiner, Basta Fleiner 2009, 525).

Šire posmatrano, pitanje je da li fragmentisano društvo može biti ujedinjeno dodatnim političkim i pravnim instrumentima i procedurama (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 512). Da li je referendum u jednom takvom društvu sredstvo razjedinjavanja ili upravo „alatka“ čijom se pravilnom primenom sukob može prevazići (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 525)?

U centru pažnje ovoga rada je pitanje mogućnosti organizovanja referendumu u sistemima konsocijativne demokratije. U tim sistemima se podrazumeva da odlučujući princip nije vladavina većine već mogućnost da što veći broj različitih grupa vrši vlast, u uslovima podeljenosti društva po različitim osnovama. Premda postoje i terminološke i pojmovne rasprave kako treba označiti takve sisteme, osnovna premisa je da vlast ne može da se vrši kao prost zbir volja i da demokratija mora da počiva na argumentima, a ne samo na moći i na glasovima (Sunstein 2001, 7). I mada takav sistem može biti ocenjen kao poželjan u društvima koja su podeljena, a ona su u većini, čini se da je on i nužan.

Najpre će biti razmotreni pojam konsocijativne demokratije i njemu bliski koncepti, koji počivaju na istoj početnoj premisi. Potom ćemo pokušati da odredimo prirodu instituta referendumu, ali ne njegovim definisanjem već ukazivanjem na njegove ključne nedostatke iz ugla konsocijativne demokratije i, posledično, predlaganjem načina njihovog prevazilaženja. U trećem delu se nastavlja s analizom referendumu, ali na ovom mestu kroz sve faze toga

procesa, uz korišćenje praktičnih primera. Ti primeri nisu samo oni koji dolaze iz konsocijativnih demokratija, i to upravo zbog česte pretpostavke da je referendum nespojiv s konsocijativnom demokratijom, te takvih primera i nema dovoljno. Zato smatramo da su relevantni svi oni primeri koji mogu poslužiti kao „materijal“ u procesu ustavnog inženjeringa jednog naizgled tipičnog instituta većinske demokratije, ali u novim i drugačijim uslovima. Na kraju, ključne kritike referenduma i mogući odgovori biće ispitani na primeru Kanade budući da smatramo da su u tom slučaju postavljena sva ona pitanja koja su značajna za organizovanje referenduma u podeljenim društvima.

2. KONSOCIJATIVNA DEMOKRATIJA – MOGUĆI ODGOVOR ZA SAVREMENA (PODELJENA) DRUŠTVA

U centru tradicionalne teorije države bilo je pitanje „dobre vlade“. Danas se pred teoriju države postavljaju mnogo kompleksnija pitanja. Kao posledica globalizacije, preko 95% svetske populacije živi u multikulturalnim državama u kojima postoje podele po brojnim linijama (etničkoj, kulturnoj, jezičkoj, religijskoj). Otuda je pitanje kako države mogu i treba da se „bore“ s takvim razlikama (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 510). Multikulturalna država stvara brojne izazove i za pojedine pravne institute. Zato je neophodno da se pronađu takvi instrumenti koji će objasniti ne samo šta je dobro za sve u državi već šta je dobro za svaku zajednicu u okviru nje. Samo tako će država sebi obezbediti legitimitet jer će u suprotnom većina uvek preglasati manjinu (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 513, 520–521).

Na tragu tog dualiteta – većina v. manjina – treba primetiti da je u „srcu“ demokratije primena većinskog principa. Često se (neopravdano) demokratija i vladavina većine izjednačavaju. Da bi mogao da se stavi znak jednakosti između njih, neophodno je da su društva relativno homogena (Lajphart 2003, 96), a takvih društava gotovo i da nema. Naravno, intenzitet razlika, po etničkoj, jezičkoj, religijskoj ili kulturnoj liniji, nije uvek isti, ali ako uzmemo u obzir ona društva koja su tako podeljena da vladavina većine praktično znači diktaturu većine, možemo reći da su njima potrebni posebni mehanizmi kojima se prevazilaze podele (Lajphart 2003, 96).

Jedan mogući model uređenja takvih društava ponudio je Arent Lajphart u svojoj teoriji konsocijativne demokratije. On je, naime, demokratske sisteme podelio na one u kojima postoji većinska demokratija i one u kojima se primenjuje model konsocijativne demokratije. Polazna tačka tog razlikovanja bila je Linkolnova (*Abraham Lincoln*) definicija demokratije kao „vlдавine naroda, od strane naroda i za narod“. Iz toga sledi pitanje čije interese vlada

(*government*) treba da zadovolji kada se pojave protivrečni interesi. Moguće je ponuditi dva odgovora: interes većine ili interes najvećeg mogućeg broja ljudi (Lijphart 2008, 111–112). Iz toga proizlaze dva modela demokratije: većinski, koji političku vlast koncentriše u rukama većine, i konsocijativni, koji pokušava da omogući što većem broju različitih grupa da vrše vlast (Lijphart 2008, 112). Lajphart te modele analizira navođenjem kriterijuma razlikovanja. On je uočio deset karakteristika (koje naziva varijablama) predstavljajući ih kao dihotomije, odnosno „kontrast“ između većinske i konsocijativne demokratije. One su podeljene u dve dimenzije. Prva se tiče organizacije izvršne vlasti, stranačkog i izbornog sistema i sastoji se od pet varijabli: koncentracija izvršne vlasti u kabinetu koji čini jedna stranka nasuprot zajedničkom vršenju izvršne vlasti putem širokih koalicijā; odnos između izvršne i zakonodavne vlasti, u kojima je izvršna vlast dominantna nasuprot njihovoj ravnoteži; dvostranački sistem nasuprot višestranačkom sistemu; većinski izborni sistem nasuprot proporcionalnom izbornom sistemu; pluralistički sistem interesnih grupa nasuprot koordinisanom i korporativističkom sistemu interesnih grupa. Druga dimenzija je uglavnom povezana sa kontrastom između federalnog i unitarnog državnog uređenja i nju takođe čini pet varijabli: unitarna država nasuprot federalnoj državi; koncentracija zakonodavne vlasti u jednodomom parlamentu nasuprot egalitarnom bikameralizmu; meki ustavi nasuprot čvrstim ustavima; suprematija parlamenta nasuprot ustavnosudskoj kontroli zakona; centralne banke koje zavise od izvršne vlasti nasuprot nezavisnih centralnih banaka (detaljno o tome videti: Lijphart 1999, 3, 10–21, 34–47).¹

Teorija konsocijativne demokratije u osnovi počiva na četiri organizaciona principa: široke koalicije, autonomija segmenata, proporcionalnost i mogućnost veta (McGarry, O’Leary 2006, 43–44; Milosavljević, Popović 2019, 215). Osnovna premisa te teorije jeste da društva koja su duboko podeljena mogu da prevaziđu probleme primenom određenih mehanizama. Da bi se jedno društvo smatralo podeljenim, smatra Lajphart, neophodno je ustanoviti u kojim segmentima društva postoji podela i koliko ljudi pripada svakom od tih delova. Osim toga, mora da postoji jasna granica između političkih, društvenih i ekonomskih linija podele (videti Andeweg 2000,

¹ U svojim „ranim radovima“ on vrši normativnu analizu i pokušava da ponudi institucionalno rešenje za podeljena društva (posebno videti Lijphart 1968; 1975; 1977), dok se kasnije posvetio empirijskoj analizi. U tom smislu videti Lijphart 1984, u kome analizira većinske i konsocijativne sisteme na primeru dvadeset jedne države. U drugom izdanju (Lijphart 1999), on je analizu proširio, tako da „uzorak“ čini ukupno trideset šest država. Videti još i Lijphart 2004, gde predlaže ustavna rešenja za podeljena društva.

519). Konačno, Lajphart ističe da su važan kriterijum i političke partije, odnosno podrška određenim partijama koju im pružaju različite društvene grupe, pri čemu u toj podršci nema velikih oscilacija (Lijphart 1981, 356).

Druga osnovna premisa Lajphartove teorije jeste da je demokratija *prima facie* vladavina većine i da iz toga proizlazi da celokupno društvo prihvata odluke političke vlasti koja se upravo većinom i legitimise. S druge strane, ako se prihvati teza o uređenju društva na konsocijativnim principima, iz toga proizlazi da demokratski mehanizmi sada imaju bitno drugačiju sadržinu – oni počivaju na principu konsenzusa (Lijphart 2008, 111). Taj koncept čini relevantnim i činjenica da je konsocijativna demokratija prerasla iz dopune demokratskoj teoriji koja je težila da objasni razloge stabilnosti u nekoliko malih evropskih država u normativnu teoriju konsocijativnog inženjeringa (*consociational engineering*) u praktično svim duboko podeljenim društvima (Andeweg 2000, 517).

Podjele demokratije su brojne i gotovo neiscrpne. Nesumnjivo je da među različitim tipovima demokratije postoje brojne razlike, ali osnovna ideja je da se u određenim demokratskim sistemima odluke ne donose samo primenom većinskog principa već da postoje i brojni drugi mehanizmi koji štite prava različitih grupa u državi. Na ovom mestu treba posebno pomenuti pojam deliberativne demokratije i veze koje postoje između nje i konsocijativne demokratije. Tako, Held ističe da je deliberativno donošenje odluke način njenog legitimisanja. Politička legitimnost se ne ostvaruje primenom većinskog principa *per se* već navođenjem jasnih razloga i objašnjenja. Tako se u procesu deliberacije privatna opredeljenja pretvaraju u stavove javnosti (Held 2006, 237). Zapravo i deliberativna demokratija nastoji da u javnoj debati opravda različite političke argumente i to bez nadglasavanja. Na tom mestu su uočljive jasne veze između dva koncepta. Konsocijativna demokratija isto tako pokušava da nađe kompromis, ali ne kao srednje rešenje već kao „ispregovarani sporazum“ u kojem će svaka strana „izgubiti“ na jednom, a „dobiti“ na drugom pitanju (Andeweg 2000, 512). Ona se, dakle, pojavljuje kao lek za probleme većinske demokratije (Setälä 1999, 2), koja pokazuje brojne slabosti u savremenim državama. Drugim rečima, smatramo da nema konsocijativne demokratije bez procesa deliberacije čija se suština ogleda u tome da odluka ni o jednom važnijem pitanju ne može biti doneta samo zato što je za nju glasala većina.

Referendum se obično shvata kao sredstvo neposrednog izjašnjavanja birača putem glasanja o zakonima i drugim pitanjima važnim za zajednicu (Jovičić 2006, 3). Kada se birači neposredno izjašnjavaju o nekom pitanju, oni najčešće moraju da se opredele između dva odgovora. Međutim, da li takav instrument odgovara zahtevima konsocijativne demokratije ili je on nužno sredstvo većine kojim se ugrožava manjina? Da li referendum može

da bude konstruisan tako da odluka bude „sveobuhvatna“, odnosno da obuhvati predstavnike svih relevantnih društvenih grupa, što je polazna premisa teorije konsocijativne demokratije (Andeweg 2000, 512)? Da bismo odgovorili na postavljena pitanja, u nastavku ćemo pokušati da objasnimo priroda referenduma ukazivanjem na moguće prednosti i mane tog instituta.

3. PRIRODA REFERENDUMA

U XIX veku je na tekovinama Francuske revolucije uvedena predstavnička demokratija, pri čemu se sadržina tog političkog režima razlikuje od društva do društva (Jovičić 2006, 3). Od druge polovine XIX veka, a naročito u XX veku, istovremeno su razvijani i mehanizmi neposredne demokratije poput referenduma, narodne inicijative i imperativnog mandata (Jovičić 2006, 3). Nakon Drugog svetskog rata „pluralizacija“ društava je postala naročito intenzivna, pa je o modelima za takva društva počelo da se govori nešto kasnije. Tada su se otvorila nova pitanja te se i pogled na neke institucije, uključujući i referendum, promenio.

Posebno važno pitanje jeste koje su karakteristike referenduma, ako se on posmatra u kontekstu konsocijativne demokratije. Pre svega, time se iz analize isključuje veliki broj referenduma. Analiza i zaključci koji se nude u ovom radu ne mogu se odnositi na svaki već na one referendume koji se u velikoj meri tiču ustavnih pitanja. Zapravo, predmet referenduma koji se često navode kao primeri jesu ustavnoidentitetska pitanja. Koje su karakteristike i kakva je priroda referenduma, moguće je otkriti analizom argumenata koji se u teoriji obično navode kao prednosti ili mane tog instrumenta neposredne demokratije.

Kao najveća vrednost referenduma navodi se to što njegova primena zapravo znači približavanje suštinskoj demokratiji. U etimološkom značenju, demokratija jeste vladavina naroda (i to većine naroda), s tim što je ovde to značenje i doslovno primenjeno. Referendum se obično razume ili vidi kao glas naroda. Pre svega, referendum ima funkciju legitimizacije. Naime, narodni predstavnici su izabrani da donose svakodnevne političke odluke, ali nisu ovlašćeni (ili ne bi trebalo da budu) da donose odluke o pitanjima od najvećeg značaja (Hamon 1995, 50–51). Osim toga, često se pojavljuje nesaglasnost između volje većine naroda, s jedne strane, i onoga šta su odlučili narodni predstavnici, s druge strane (Setälä 1999, 14–17). Referendum ima i funkciju kontraplasti (*contre-pouvoir*), vlasti suprotstavljanja. Iako se mogu uspostaviti različiti mehanizmi odlučivanja, naročito u društvima koja su podeljena, referendum se često posmatra kao mogućnost da se građani

suprotstave aktima zakonodavne vlasti – oni tada najneposrednije vrše vlast. Štaviše, građani uspostavljaju ravnotežu u odnosu na predstavnike koje su ranije izabrali i tako postaju centar odlučivanja (Hamon 1995, 52–54). Konačno, upravo referendum može da pomogne i u funkcionisanju predstavničke demokratije. Pošto sva vlast dolazi od naroda, čini se logičnim da ona može i da reši sukobe između onih koje je izabrala. Tada referendum ima funkciju arbitraže (Hamon 1995, 55).

Međutim, dublje razmišljanje o referendumu može pokazati i neke njegove slabosti. Načelno, postoje dve vrste kritika upućenih referendumu: prva linija kritike je ona koja ga potpuno odbacuje kao sredstvo donošenja odluka, smatrajući ga nedemokratskom alternativom predstavničkoj demokratiji (Tierney 2012, 22). Međutim, citirajući De Malbera (*Raymond Carré de Malberg*), Kvortrup (*Matt Qvortrup*) navodi da referendum zapravo i nije suprotstavljen predstavničkoj demokratiji već da je njena logična dopuna (Qvortrup 2005, 11). S druge strane, ima autora koji načelno prihvataju referendum kao „atraktivno“ sredstvo donošenja odluka, uz ogradu da postoje značajni problemi s njegovom praktičnom primenom (Tierney 2012, 22).²

Te kritike se u teoriji upućuju referendumu na opštem nivou, bez obzira na društveni kontekst. Budući da se postavlja pitanje mogućnosti referenduma u konsocijativnim demokratijama, potencijalne nedostatke je neophodno razmotriti iz perspektive podeljenih društava. To će biti učinjeno analizom svih faza referenduskog procesa, uz ukazivanje na ona mesta u tom procesu koja su od značaja da bi se dobio odgovor na pitanje da li referendum po svojoj prirodi odgovara podeljenim društvima.

² Stav prema referendumu u velikoj meri je uslovljen i „ideološkom pozicijom“. Naime, Tirni ukazuje na dve demokratske tradicije i njihov odnos prema referenduskom načinu donošenja odluka. Tako, s jedne strane, postoji pozicija liberalizma – za liberale, najvažnija vrednost su osnovna prava koja su zasnovana na vrhunskoj vrednosti individualne slobode. Oni su često „uplašeni“ od populističkih politika, pa, sledstveno tome, zauzimaju negativan stav prema referendumu. S druge strane, građanski republikanizam (*civic republicanism*) skloniji je institucionalizovanju mehanizama aktivne participacije građana kao osnovnom demokratskom principu, jačajući narodno samoodređenje (*popular self-determination*) (Tierney 2012, 20). Može se zaključiti da je to i razlog tako velikih razmimoilaženja u stavu prema referendumu – on je zapravo određen ideološkim pristupom o svrsi i značenju demokratije (Lord 2021, 32). O vezi između referenduma i različitih ideoloških pozicija videti: Jovičić 2006, 27–28.

4. FAZE REFERENDUMSKOG PROCESA

Prva faza je pokretanje postupka. Referendum može biti obavezna faza u donošenju neke odluke i tu se obično ne pojavljuju naročito sporna pitanja. S druge strane, referendum može biti pokrenut na osnovu narodne inicijative i tada je neophodno odgovoriti na nekoliko pitanja. Amon (*Francis Hamon*) ističe da faza pokretanja referenduma odozdo ima tri „podfaze“. Prva je tzv. preliminarna faza, druga prikupljanje potpisa, a treća provera broja prikupljenih potpisa. U prvoj fazi pokretanja postupka, u kontekstu ovog rada, značajno je pitanje formulacije referendumskeg pitanja. Ukoliko je reč o referendumima koji su pokrenuti na osnovu narodne inicijative, tada se uobičajeno obrazuje inicijativni odbor čiji je osnovni zadatak da prikupi dovoljan broj potpisa. Istovremeno se podnosi i predlog referendumskeg pitanja (Hamon 1995, 31–35). Način njegovog formulisanja je izuzetno važan u podeljenim društvima, pa je u vezi s tim važno razmotriti i mogućnosti kontrole tog pitanja. Razni oblici takve kontrole čine formalna ograničenja referenduma, dok postoje i materijalna, onda kada se zabranjuje da određena pitanja uopšte budu predmet referendumskeg odlučivanja (Moeckli 2021, 6). Druga faza u organizaciji referenduma jeste referendumska kampanja. Ona, prema Amonovim rečima, mora biti edukativna (videti Hamon 1995, 35–39), a u ovom radu se iznosi teza da je druga faza referendumskeg procesa u podeljenim društvima najznačajnija. Osnovna kritika upućena referendumu iz perspektive podeljenih društava tiče se izostanka deliberativnosti, te će takva teza kasnije biti ispitana. Treća faza je glasanje. U tom stadijumu, za podeljena društva najznačajnija su pitanja kojom se većinom donosi odluka i kakav je položaj manjina u referendumskeg procesu. Konačno, četvrta faza podrazumeva kontrolu, premda se kontrola proteže kroz čitav referendumskeg proces (Hamon 1995, 39–48).

4.1. Referendumsko pitanje

Jedan od načina da se utiče na ishod referenduma jeste formulisanje referendumskeg pitanja. Ono može biti takvo da zbunjuje birače i da oni uopšte nisu svesni šta njihov glas znači, čime se pravo glasa obesmišljava. Formulisanje pitanja prethodi glasanju o njemu te postoji veliki interes svih strana da u tome učestvuju. Da bi se sprečila mogućnost zloupotrebe referenduma, razvila se ideja da referendumskeg pitanje treba da bude

predmet ustavnosudskog odlučivanja (ili predmet odlučivanja pred najvišim sudom u zemljama u kojima nema institucije ustavnog suda), premda ni ona nije bez kritika (o tome Marxer, Pállinger 2009, 35).

U Uputstvu dobre prakse za održavanje referendumu Venecijanska komisija navodi da je „jasnost pitanja ključni aspekt slobode birača da formira sopstveno mišljenje. Pitanje ne sme da bude zbunjujuće ili sugestivno, a naročito ne sme da bude takvo da pomigne pretpostavljene posledice prihvatanja ili neprihvatanja referendumske odluke“ (*Code of Good Practice on Referendums* para. 15; videti i *Revised Code of Good Practice on Referendums*). U drugom dokumentu, Venecijanska komisija je navela da pitanje mora biti formulirano tako da poštuje jedinstvo forme (*unity of form*) i jedinstvo sadržaja (*unity of content*) (*Guidelines for Constitutional Referendums at National Level*, para. II, P). Jedinstvo forme podrazumeva da jedno pitanje ne sme da sadrži u sebi specifično formulirano pitanje s načelnim predlogom ili načelnim pitanjem. Pod jedinstvom sadržaja, Venecijanska komisija razume unutrašnju, suštinsku (*intrinsic*) vezu između različitih delova pitanja koje se stavlja na glasanje s ciljem da se garantuje slobodno pravo glasača, koji ne sme biti pozvan da prihvati ili odbije predlog u celini ako nema te veze. Pod time treba razumeti da delovi pitanja ne smeju biti protivrečni, da veza između delova pitanja mora biti jasna i da delovi moraju biti tako povezani da proističu jedan iz drugog ili da te delove povezuje sadržina (Cvetković 2022).³

Tirni navodi da je jasnost centralno pitanje u svakom procesu deliberativnog odlučivanja (Tierney 2012, 227). Za kanadski Vrhovni sud, u slučaju secesije Kvebeka, značenje pojma „jasnosti“ predstavljalo je praktično centralno pitanje (videti *infra* 5). U vezi s jasno postavljenim pitanjem, ključno je uočiti da se ono može odnositi na tri aspekta. Prvi problem se tiče jezičke formulacije pitanja. Naime, često se dešava da se pitanjem iznuđuje odgovor samo zbog jezika koji je korišćen u njegovom formulisanju. Treba izbegavati i one reči koje mogu imati preterano negativnu ili pozitivnu psihološku konotaciju, kao što su „secesija“, „vaša sopstvena država“ i slične (Jovanović 2007, 190). Drugi problem je u tome što se postavlja više pitanja u okviru jednog. Tu se birači nalaze u situaciji da im se izbor prilično sužava ili da su primorani da nevoljno glasaju jer nisu u stanju da potpuno slobodno

³ U evropskom kontekstu koristi se termin *unity of content*, dok se u Sjedinjenim Američkim Državama upotrebljava termin *single-subject rule* koji možda rečitiije govori o čemu je reč (Moeckli 2021, 33–34; Cvetković 2022).

formiraju mišljenje o pojedinom pitanju.⁴ Konačno, treći problem se tiče sugestivnosti pitanja – ono može biti tako formulirano da se birač praktično primorava na određeni odgovor.⁵

4.2. Predmet referenduma

Postavljanje kriterijuma jasnosti i određivanje bližih pravila o tome kada se jedno referendumsko pitanje smatra jasnim može se označiti kao oblik formalnog ograničenja u formulisanju referendumskog pitanja. Međutim, uporedno posmatrano, česta su i ograničenja predmeta referenduma, koja se mogu označiti kao materijalna.

Uporedno posmatrano, ograničenja se mogu odnositi na četiri grupe pitanja: 1) osnovne funkcije države, pod čime se podrazumevaju finansije države, nacionalna bezbednost, ovlašćenja državnih organa u neredovnom stanju (npr. proglašenje rata, pravni režim vanrednog stanja); 2) zaštita osnovnih prava i sloboda; 3) osnovna svojstva države i njenog uređenja (npr. zabrana promene državnog uređenja, zvaničnog jezika, različite zabrane s ciljem zaštite teritorijalnog integriteta) i 4) organizacija države (npr. nadležnost zakonodavnog tela ili pravila o organizaciji izbora) (Forgács, Ibi, Moeckli 2021, 265–268). Osim toga, postoje i ograničenja u mogućnosti iznošenja međunarodnih ugovora na referendum (Moeckli 2021, 6).

U kontekstu podeljenih multikulturalnih društava, poseban značaj imaju ograničenja predmeta referenduma koja su u vezi sa zaštitom osnovnih prava, s obzirom na opasnost da se u tim društvima referendum pretvori

⁴ Na primer, Šarl de Gol je na referendumu 1962. godine postavio dva pitanja koja su bila formulirana kao jedno pitanje: „Da li prihvatate Evijanske sporazume i davanje punih ovlašćenja predsedniku republike da ih sprovede?“ Jasno je da je ovde reč o dva potpuno različita i odvojena pitanja i da je De Gol iskoristio svoju poziciju da nametne takvo pitanje sa ciljem da većina glasa za odgovor „da“. Primer preuzet od: Tierney 2012, 232.

⁵ Treba pomenuti da na ishod referenduma može da se utiče i na druge načine: odlukom da se inicira održavanje referenduma, ali i određivanjem pravila pod kojima će referendum biti održan (Tierney 2012, 24). Nedovoljno vremena za referendumsku kampanju onemogućava birače da formiraju svoje mišljenje ili da se upoznaju sa svim relevantnim argumentima. Istovremeno, zakazivanje referenduma za tačno određeni datum može biti i stvar taktike (Jovanović 2007, 185). Naravno, jasno je i da organizovanje referendumske kampanje, što obuhvata medijsko oglašavanje, javne debate, finansiranje kampanje i sl., ima ogroman uticaj na ishod referenduma (Jovanović 2007, 186–187).

u sredstvo tiranije većine nad manjinom (vid. *infra* 4.5).⁶ Zbog toga se u nekim državama izričito predviđa da referendum ne može da se odnosi na pitanje osnovnih prava i sloboda (videti npr. član 93. stav 3. Ustava Slovačke). Ustavna zaštita osnovnih prava zasnovana je na njihovom individualnom karakteru, a osnovna svrha isključenja osnovnih prava iz polja referendumskog odlučivanja je upravo zaštita pojedinca, te se smatra da nije opravdano na referendumu diskutovati o njihovom (ne)postojanju. U suprotnom, čitav koncept individualne zaštite mogao bi biti podriven odlukom većine (Baranić 2021, 183).

Posebno je važno pomenuti da su česte situacije da ustavni sudovi pojedinih država uvode prećutna materijalna ograničenja. Dva su takva primera. Tako je Ustavni sud Hrvatske, raspravljajući o dopuštenosti referenduma kojim bi se u Ustav Hrvatske unela definicija braka kao zajednice muškarca i žene, a to pitanje je izazvalo velike društvene podele, izneo stav da na referendum ne može biti izneto pitanje koje preti narušavanju strukturalnih obeležja hrvatske ustavne države. Ona tvore hrvatski ustavni identitet, uključujući najviše vrednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, iako takva formulacija ne postoji u hrvatskom ustavu.⁷ S druge strane, italijanskim ustavom je predviđeno da abrogativni referendum ne može biti održan povodom fiskalnih zakona, zakona o budžetu, amnestije i pomilovanja i zakona kojima se ratifikuju međunarodni ugovori (Ibi 2021, 75). Međutim, u jednom slučaju koji se ticao održavanja abrogativnog referenduma, Ustavni sud Italije je izneo stav da bez obzira na to što je ustavom izričito predviđeno koja pitanja ne mogu biti predmet referenduma, implicitno se podrazumeva da predmet referenduma ne mogu biti ni oni zakoni koji su u tako bliskoj vezi sa ustavnom materijom da bi njihovo isključenje iz pravnog poretka uticalo na osnovna ustavna načela i funkcionisanje osnovnih organa države (Ibi 2021, 77).

Iako postavljanje ograničenja, i formalnih i materijalnih, ima veliki značaj, naročito u podeljenim društvima, to nije dovoljno već je neophodno predvideti i institucionalne mehanizme poštovanja tih ograničenja. Zbog toga je neophodno osvrnuti se na pitanje kontrole formalnih i materijalnih ograničenja referendumskog pitanja.

⁶ Relativno često se navodi primer odluke donete na referendumu u Švajcarskoj da se ograniči izgradnja minareta. I pored preporuke federalnih vlasti da se predlog odbije, on je prihvaćen na referendumu 2009. godine (Stefanini 2017, 375; vid. o tome i: Tushnet 2022, 5).

⁷ Ustavni sud Hrvatske, SuS-1/2013 od 14. novembra 2013, odeljak II, para. 5.

4.3. Kontrola referendumskog pitanja

Iz ideje narodne suverenosti, dosledno primenjene, proizlazi da glas naroda izražen na referendumu u vezi sa postavljenim pitanjem bude konačna odluka. Tako, u teoriji i dalje postoje stavovi da je on slobodan da oblikuje i preuređuje društvo kako želi (Nugraha 2022, 20) i da ne može biti ograničen. Međutim, već je ranije pokazano da mnogi ustavi poznaju i formalna i materijalna ograničenja predmeta referenduma, a veliki je broj zemalja u kojima su predviđeni i različiti oblici kontrole referendumskog pitanja.

U pogledu momenta kontrole, ona može biti *ex ante* ili *ex post*. U prvom slučaju, kontrola je preventivna, a u drugom korektivna (Hamon 1995, 44). Kontrola može da se odnosi na pripremne radnje i akte, na referendumsko pitanje i na sâm postupak glasanja (tada je reč o proceduralnim pitanjima) (Hamon 1995, 44). U mnogim evropskim državama predviđena je sudska kontrola odluke o iznošenju određenog pitanja na referendum. Treba praviti razliku između ocene dozvoljenosti predmeta referenduma (kada pojedina pitanja uopšte ne mogu biti predmet referendumskog odlučivanja, videti *supra* 4.2) i kontrole načina na koji je referendumsko pitanje formulisano, što se uglavnom određuje u odnosu na kriterijum „jasnosti“ (*Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states* 287/2004, para. I, J; videti i *Study on referendums – replies to the questionnaire* 887/2017).

Postoje raznovrsna rešenja pitanja koji je organ nadležan za odlučivanje o ispunjenosti uslova za održavanje referenduma (*Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states* 287/2004, para. I, P, p. 15). Većina država Evrope ne pravi razliku između kontrole formalnih i materijalnih ograničenja, već se nadzor poverava istim organima (Forgács, Ibi, Moeckli 2021, 272). Usporedno posmatrano, nadzor mogu da vrše parlament, organi izvršne vlasti, izborne komisije i, najvažnije, sudovi (Forgács, Ibi, Moeckli 2021, 272). Kontrola može biti i višestepena, pri čemu posebnu ulogu kao kontrolori imaju ustavni sudovi. Na primer u Italiji, Ustavni sud može odlučiti da određeno pitanje nije u saglasnosti sa Ustavom. Naime, u članu 75. Ustava Italije uređuju se tzv. abrogativni referendumi. Zakonom od 1970. godine predviđen je sistem dvostruke kontrole inicijative za održavanje referenduma. Referendum se može održati ako to zahteva najmanje 500.000 birača ili pet regionalnih saveta. „Prvi nivo“ provere je u nadležnosti Kasacionog suda, tačnije tzv. Centralne kancelarije (*Ufficio Centrale per il referendum*)⁸ koja potvrđuje

⁸ Reč je o posebnoj sudskoj veći koje je sastavljeno od sudija Kasacionog suda i koje zaseda po potrebi (Ibi 2021, 67; Hamon 1995, 44).

da je referendumski zahtev saglasan zakonu i ne bavi se kontrolom jasnosti referendumskog pitanja – ona proverava da li je prikupljen dovoljan broj potpisa, da li su potpisi overeni i da li se referendumski zahtev odnosi na zakon koji je na snazi (Ibi 2021, 80). Ustavnom sudu je poveren drugi „nivo kontrole“. U njegovoj je nadležnosti, između ostalog, da utvrdi adekvatnost (i jasnost) formulisanog pitanja (Ibi 2021, 81–83). S druge strane, u Švajcarskoj je kontrola referenduma na federalnom nivou u potpunosti poverena Saveznoj skupštini (Forgács, Ibi, Moeckli 2021, 275).

Na osnovu analize formalnih i materijalnih ograničenja referendumskog pitanja i njihove kontrole, videli smo da u nekim situacijama ustavni sud može da deluje i kao koustavotvorac, dopisujući određena materijalna ograničenja. Međutim, da bi uopšte mogao da štiti vrednosti konsocijativne demokratije, važno je prethodno predvideti nadležnost ustavnog suda u procesu kontrole. Na primer, praksa Ustavnog suda Hrvatske je u tom smislu vrlo značajna, ali njegova nadležnost u procesu kontrole referendumskog pitanja može biti zasnovana samo na inicijativu organa koji je doneo odluku o raspisivanju referenduma, a to je parlament (Forgács, Ibi, Moeckli 2021, 275). Time se svrha i efikasnost takve ustavnosudske zaštite mogu dovesti u pitanje. Ipak, važan je zaključak da bi bilo zamislivo (i moguće) da jedan aktivistički ustavni sud u podeljenom društvu ima ulogu u „sprečavanju“ održavanja referenduma koji ima potencijal da deluje kao „tiransko sredstvo većine“.

4.4. Deliberativni način donošenja odluka

Jedna od najvećih kritika nedemokratskog karaktera referenduma tiče se načina donošenja odluka o njegovom održavanju. Tako se ističe da je nedostatak referenduma, a naročito u savremenim multikulturalnim i često podeljenim društvima, to što građani donose odluku o pitanju koje im može biti „nametnuto“, svodeći tako ceo demokratski proces na izbor da ili ne, pri čemu izostaje deliberativnost. Oni koji zastupaju takav stav navode da je donošenje odluka na osnovu volje većine uistinu nedemokratsko sredstvo zato što je to prost zbir volja koji pokušava da tu činjenicu pretvori u pravo. Prema njihovom shvatanju, istinska demokratija bi podrazumevala upravljanje zasnovano na argumentima i racionalnim razlozima (Sunstein 2001, 7).

Na tragu takvih mišljenja se u ovom radu iznosi stav da sama odluka o referendumskom pitanju ima manji značaj od toga kako se do rezultata zaista došlo. Drugim rečima, ako je procedura pravilno postavljena, rezultat će biti legitiman, kakav god bio, i to otvara prostor za primenu referenduma i u nevećinskim sistemima.

Pitanje je, međutim, da li logika referenduma dozvoljava takav pristup. Dakle, da li referendum uopšte može biti sredstvo konsocijativne demokratije? Nesporno je da referendum mora da deluje kao mehanizam agregacije individualnih volja (Tierney 2012, 29). To se, s jedne strane, može posmatrati kao prednost referenduma jer se time građani disciplinuju i uče tome da jasno uobličie ideje, ali i da se ponašaju kao članovi zajednice. Ipak, u slučaju podeljenih društava, koja nas u ovom radu interesuju, teško da se svi mogući interesi koji postoje u društvu mogu svesti na dve ili tri mogućnosti (videti Jovanović 2007, 169–170). Takva priroda referenduma se najbolje može videti upravo kada se na referendum iznose ustavnopravna pitanja. Naime, u multikulturalnim ili duboko podeljenim društvima nema demosa kao celine već postoji većina na jednoj strani i više različitih manjina na drugoj (Tierney 2012, 252; McEvoy 2018; Jovanović 2007, 169). Zbog toga se postavlja pitanje da li polarizacija koju referendum nameće može da pomogne da se dođe do rešenja ili će ih samo produbiti (Tierney 2012, 380). Lajphart je u svom pionirskom radu o konsocijativnoj demokratiji od 1969. godine naveo da referendum može da podstakne kompetitivno ponašanje u podeljenim društvima i da time produbi međusobne tenzije i političku nestabilnost (Qvortrup 2018, 180).

Iako ima mnogo slučajeva koji potvrđuju tu tezu (referendum u Belgiji o povratku kralja 1950. godine), bilo je i potpuno suprotnih primera. Jedan od njih je i referendum u Severnoj Irskoj 1998. godine. Tada je velikom većinom prihvaćen Sporazum iz Belfasta, i to na dva referenduma koja su istovremeno održana – jedan u Severnoj Irskoj, drugi u Republici Irskoj. Time je prevaziđen dugogodišnji problem između dva dela tog ostrva.⁹ Nasuprot tvrdnjama koje su ranije navedene u radu, referendum je ovde upravo delovao suprotno, kao sredstvo prevazilaženja sukoba. Sporazum iz Belfasta je pokazao da referendum ne treba apriorno odbacivati. Ključ uspeha je

⁹ Referendum se ticao Sporazuma iz Belfasta (poznat i kao *Good Friday Agreement*), kojim je prevaziđen višedecenijski sukob između severnog dela ostrva koji pripada Ujedinjenom Kraljevstvu i Republike Irske. Sukob se u osnovi vodio između dve struje: unionističke, koja je zagovarala poziciju da Severna Irska treba i dalje da pripada Ujedinjenom Kraljevstvu, i republikanske, koja se zalagala za ujedinjenje celog ostrva. Taj je sukob, međutim, imao značajna verska i etnička obeležja. Detaljnu analizu referendumskeg procesa videti u: Hayward 2021, 247–265.

bio u deliberativnom procesu koji je uključio sve aktere. Prvo su sve strane imale mogućnost da iznesu predloge, bez nametanja pitanja i predloga, a potom su o problemu mogle i da raspravljaju. Učešće u javnoj diskusiji bilo je dozvoljeno čak i paravojnim organizacijama, što svakako predstavlja ekstreman primer. Konačno, istovremeno su održana dva referenduma sa dva različita pitanja: jedan u Severnoj Irskoj, o prihvatanju Sporazuma iz Belfasta, a drugi u Republici Irskoj, o izmenama Ustava Irske, čime su sve strane učestvovalе ravnopravno u procesu donošenja odluke (McEvoy 2018, 12). Takvo iskustvo potvrđuje, kako označava Sanstajn (*Sunstein*), prostu društvenu činjenicu da ljudi mogu da „uđu“ u razgovor s jednim stavom, a da iz njega „izađu“ s drugim (Sunstein 2001, 14).

Jedan relativno novi primer se tiče referendumā koji su održani na teritoriji Ukrajine 2022. godine povodom pripajanja nekoliko ukrajinskih regiona (Donjecka, Luganska, Hersona, Zaporožja) Ruskoj Federaciji. Ne ulazeći ovom prilikom u analizu međunarodnopravnih i ustavnopravnih pitanja koja se tiču dozvoljenosti aneksije, važno je primetiti da takvi referendumi ne mogu imati vrednost po sebi te da posebno mogu da budu kritikovani iz perspektive deliberativnosti. Ruski predstavnici su se pozivali na činjenicu da je referendumska procedura bila transparentna te da su strani posmatrači mogli da prate tok glasanja.¹⁰ Međutim, ključno je da procedura glasanja na dan održavanja referenduma, čak i kada zadovoljava sve standarde slobode i jednakosti izbora, ne može biti dovoljna da se opravda rezultat referenduma. Da bi neka politička odluka bila legitimisana, nije dovoljno da većina podrži odluku već je neophodno da različiti politički stavovi budu opravdani jasnim argumentima, uz poštovanje svih strana, uključujući i manjine. Razume se, a to je jasan formalnopravni argument, u ratnom stanju se ne može obezbediti deliberativnost te se narodno glasanje u tim uslovima i ne može okarakterisati kao referendum.¹¹

¹⁰ <https://news.un.org/en/story/2022/09/1128161>, poslednji pristup 29. marta 2023.

¹¹ To potvrđuje i mišljenje Venecijanske komisije. Naime, Savet Evrope je utvrdio da mišljenje koje je Venecijanska komisija usvojila 2014. godine povodom referenduma na Krimu iste godine *mutatis mutandis* važi i u slučaju ratnog stanja. Naime, u situacijama u kojima nema demokratskih uslova, poput rata, vojnih pretnji ili vanrednog stanja, nije dozvoljeno održavanje referenduma (Opinion on „whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles“, 2014).

Da bi taj instrument neposredne demokratije mogao da zadovolji potrebe savremenih društava, neophodno je, dakle, da javna debata omogući slobodno formiranje volje birača. Treba primetiti da u pluralističkim društvima konsenzus društvenih grupa o onome što se može nazvati „osnovnom strukturom“ (*basic structure*) društva vodi međusobnom razumevanju, saradnji i stabilnosti društva u celini (Jovanović 2007, 13).

Pitanje je, međutim, da li referendum u Irskoj treba posmatrati kao pravilo ili kao izuzetak. Čini se da je najispravnije o njemu govoriti kao o primeru za ugled. Tako, Mendes (*Conrado Hübner Mendes*) navodi da referendum nije mehanizam deliberativne demokratije, ali ukoliko ima određene karakteristike, može se govoriti i o „deliberativnom referendumu“ (Mendes 2013, 43 fn. 120). U Irskoj je, osim svih ranije navedenih mehanizama, bitno institucionalno obeležje bio i dogovor o poštovanju glasa manjina. Time se osporava teza da je referendum po definiciji sredstvo „tiranije većine“.

4.5. Referendumska većina

Na opasnost od „tiranije većine“ upozoravao je još Medison (*James Madison*) u Federalističkim spisima (Madison 2008, 48–55). Često se kritikuje karakteristika referenduma da favorizuje većinu i potpuno isključuje manjinu. I Lajphart je u svojim radovima o konsocijativnoj demokratiji ukazivao na takvu opasnost kada je reč o referendumima. On primećuje da, iako referendumi mogu da pruže demokratsku legitimizaciju novim ustavima, ipak su neophodna neka ograničenja jer referendum može biti opasno sredstvo (*blunt majoritarian instrument*) u rukama većine protiv manjine (Lijphart 2004, 106). Zapravo, zbog svoje većinske prirode s efektom „pobednik odnosi sve“ (*the winner takes all*) može biti „katalizator“ konflikta (Qvortrup 2018, 181). Tirni takav efekat referenduskog odlučivanja zove „*majoritarian disincentive*“ (Tierney 2012, 271). Kao najnegativniji efekat većinskog pravila (*majority rule*), navodi se marginalizacija interesa manjina putem polarizacija (Palermo, Kössler 2017, 117). Lajphart je kao jedan od mehanizama koji će sprečiti takav efekat referenduma predložio davanje mogućnosti manjini (*small minority*) birača da iniciraju održavanje referenduma, pozvavši se na primer Švajcarske, jer je u tome video snažno sredstvo jačanja mehanizma zajedničkog vršenja vlasti (*power-sharing*) (Lijphart 2004, 106). Ipak, takav predlog nije najjasniji, naročito imajući u vidu da Lajphart nije obrazložio kako se tim mehanizmom mogu postići

željeni efekti.¹² Da bi referendum mogao da bude sredstvo demokratske legitimacije u podeljenom društvu, on mora da ima određene karakteristike, tj. mora biti „konstruisan“ tako da odgovara zahtevima takvih društava. Moguće rešenje je predvideti određene „glasačke pragove“, odnosno većine drugačije (veće) od proste. Tirni navodi tri modela (Tierney 2012, 272–274). Prvi podrazumeva zahtev da na referendumu glasa određeni broj ili procenat od ukupnog broja birača (50% plus jedan glas, ili se broj potrebnih glasova izražava razlomcima – 2/3, 3/4). Drugi podrazumeva zahtev za postojanjem „dvostruke većine“ (*double majority*) – na primer, u Švajcarskoj kada je reč o referendumima prilikom promene ustava, kada se zahteva da za odluku glasa većina od ukupnog broja birača i većina kantona, pri čemu se rezultat glasanja birača u kantonu računa kao glas kantona (Jovičić 2006, 25). Treće rešenje podrazumeva da je dovoljno da za usvajanje odluke glasa više od polovine izašlih birača, pri čemu se traži da je glasala većina od ukupnog broja upisanih birača. Kvortrup toj podeli dodaje još jedan model koji označava kao „zahtev za etničkom većinom“. To je situacija u kojoj određena etnička grupa koja je manjinska u državi, ali se određeno pitanje na nju odnosi, mora da podrži predlog da bi bio usvojen (vid. detaljno Qvortrup 2005, 164–174).

Ideja s postavljanjem viših „pragova“ počiva na pretpostavci da će tako pre samog glasanja biti postignut širi konsenzus, kako bi referendum uspeo. Ili kako je nekadašnji kanadski ministar Stefan Dion (*Stéphane Dion*) rekao, u vezi sa secesijom Kvebeka: „Ne razbijajte državu sa podrškom od 50% plus jedan glas – separatistički lideri širom sveta ne govore dozvolite nam da glasamo i videćete da polovina mog naroda želi da se otcepi“ (Qvortrup 2005, 166). Međutim, predviđanje bilo kakvog praga nosi i jednu opasnost. Naime, normiranje određene većine često može biti arbitrarno ili skrojeno prema interesima neke grupe. Tako je kanadski Vrhovni sud u svojoj odluci od 1998. godine, povodom secesije Kvebeka, insistirao na tome da je neophodno da na referendumu postoji „jasna većina“ (videti *infra* 5). Ponekad problem i nije u tome koja će se većina tražiti za donošenje odluke. Tako, u Severnoj Irskoj nije bio postavljen zahtev da većina obe zajednice glasa za Sporazum. Suština je bila da se pre samog glasanja dođe do sporazuma u ključnim institucijama, odnosno da sporazum postigne što je moguće veći broj aktera (Tierney 2012, 281).

¹² Iako Lajphart nije precizirao o kom je mehanizmu reč, moguće je da je imao na umu „narodni veto“ iz člana 141. Ustava Švajcarske. U pitanju je pravo koje se priznaje grupi od najmanje 50.000 građana da zahtevaju iznošenje na referendum tek izglasanog federalnog zakona.

Slučaj koji je u izvesnoj meri povezan s poštovanjem prava manjinskih grupa i većinom koja je potrebna za donošenje odluke odnosi se na formiranje novog kantona Jure u Švajcarskoj. Taj primer Tomas Flajner i Lidija Basta Flajner označili su kao „impresivan jer pokazuje kulturu kompromisa“ (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 605). Reč je o težnji regiona Jure da se izdvoji iz sastava kantona Berna, pri čemu su se postavila dva vrlo važna pitanja: da li većina naroda zaista želi da se „otcepi“ od kantona Berna i kako na demokratski način utvrditi granice Jure (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 605). Prvo su stanovnici regiona Jure glasali o tome da li žele da se formira novi kanton Jura, koji je do tada bio u sastavu kantona Berna. Nakon što je većina glasala „za“ (premda je reč o 50,7% birača nasuprot 46,9% koji su glasali protiv; Jovanović 2007, 181), u onim delovima koji su glasali „protiv“ građani su mogli na drugom glasanju da se izjasne o tome da li žele da ostanu u sastavu kantona Berna ili da ipak budu deo novog kantona. Onda je organizovan i treći „krug glasanja“, za građane u opštinama duž novoutvrđenih granica o tome pod čijom kantonalnom jurisdikcijom žele da se nađu (Jovanović 2007, 181). Konačno, četvrta faza je podrazumevala referendum na saveznom nivou o izmenama Ustava Švajcarske, čime je Jura postala dvadeset treći kanton, odnosno dvadeset šesti, uključujući i polukantone (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 605–606; Linder 2021, 93–94). Iz tog primera se vidi način prevazilaženja jednog spornog pitanja, i to na principima konsenzusa. Ta dugačka i složena procedura primene kaskadnih referenduma, koju je Flajner nazvao „kreativnom zaštitom manjina“ (Linder 2021, 96) bila je organizovana tako da omogući stvaranje konsenzusa, i to ne samo u „tankoj“ većini već i u većini svih zajednica na svim nivoima koje su „pogođene“ tim pitanjem (Fleiner, Basta Fleiner 2009, 606).¹³

¹³ Taj primer pokazuje i koliki je značaj pregovora za prevazilaženje konflikta, pri čemu oni moraju biti takvi da štite interese svih strana. Tako je, posle mnogo pregovora između Jure, Berna i Švajcarske Konfederacije, organizovano novo glasanje 2013. godine, ovoga puta o tome da li građani žele da pokrenu proceduru ponovnog ujedinjenja kantona Jure i Bernske Jure, odnosno onih delova istorijske pokrajine Jura koji su ostali u sastavu kantona Berna. Dok su stanovnici kantona Jura to široko prihvatili, stanovnici Bernske Jure su odbili takav predlog, sa izuzetkom stanovnika grada Mutje (*Moutier*), koji su prihvatili predlog stvaranja „jedinствене“ Jure. Zbog toga je organizovano „konačno“ glasanje na nivou te opštine 2017. godine, na kojem su građani Mutjea potvrdili svoj raniji stav (sa većinom od oko 52%), ali je glasanje kasnije poništeno iz proceduralnih razloga (Linder 2021, 96). Posle niza pregovora svih strana, rezultati još jednog referenduma od 2021. godine pokazali su rešenost građana te opštine da budu u sastavu kantona Jure ([shorturl.at/psNY7](https://www.shorturl.at/psNY7), poslednji pristup 19. marta 2023; Mazidi, Minder 2019, 9–12). Rezultati su zvanično proglašeni, te se očekuje da do 2026. godine Mutje i zvanično bude u sastavu kantona Jure.

5. PRIMENA REFERENDUMA NA PRINCIPIMA KONSOCIJATIVNE DEMOKRATIJE

U prethodnom delu rada prikazani su stavovi koji upozoravaju na opasnosti referenduma u pluralnim društvima, smatrajući ga instrumentom većinske demokratije. Istovremeno, analiza je pokazala da njegovu primenu ne treba apriorno odbaciti te da referendum može imati integrativno dejstvo i u izrazito pluralnim, pa i podeljenim društvima. Drugim rečima, iako nije „konstruisan“ kao sredstvo koje je u stanju da zadovolji mnoštvo različitih interesa, referendum to može da bude pod uslovom da ima određena svojstva. U nastavku će biti razmotreno da li je moguća takva primena referenduma, na primeru Kanade i secesije Kvebeka. Kanada nije uzeta za primer zbog pitanja secesije već zbog uloge referenduma u tom procesu. Naime, pred građane se postavilo jedno vrhunsko ustavnopravno pitanje koje je izazvalo velike potrese u kanadskom društvu – da li jedna pokrajina može da se otcepi od ostatka države, pri čemu je pokušano da se ta odluka donese na referendumu. Rasplet te ustavnopravne drame pruža mogućnost da se odgovori na osnovno pitanje – da li je referendum moguć u sistemima nevećinske demokratije i pod kojim uslovima. S druge strane, Kanada je primer pluralnog društva te su svi potencijalni nedostaci referenduma u širem kontekstu došli do izražaja upravo u slučaju Kvebeka.

Parlament Kanade je 2000. godine, posle višedecenijskih pokušaja da se poboljša položaj Kvebeka u okviru kanadske federacije i dva referenduma o otcepljenju te pokrajine od Kanade (1980. i 1995), usvojio Zakon o jasnosti,¹⁴ kojim je pravno uredio postupak dogovorne secesije. Tim zakonom je u delo sprovedeno savetodavno mišljenje Vrhovnog suda Kanade od 1998. godine¹⁵ (Marinković 2002, 388–389), koje je doneto nakon što je Vlada Kanade postavila pitanje dozvoljenosti secesije s ustavnopravnog i međunarodnopravnog stanovišta.¹⁶

¹⁴ *S.C. 2000, c. 26; neformalno Clarity Act.*

¹⁵ *Reference Re Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217.

¹⁶ Kanadsku federaciju, između ostalog, karakteriše i specifičan odnos između anglofonskog i frankofonskog stanovništva. Kako primećuje Marinković, gotovo vek i po dug razvoj federalizma u Kanadi obeležen je, pre svega, dezintegracionim procesima, koji se, između ostalog, ogledaju u sve izraženijem rascepu na anglofonski i frankofonski deo (2002, 389–390).

Vrhovni sud je ukazao na četiri osnovna načela ustavnog sistema Kanade: federalizam, demokratiju, konstitucionalizam i vladavinu prava i zaštitu prava manjina (para. 49). Sud nije isključio mogućnost otepljenja jednog dela teritorije, pod uslovom da se poštuje procedura, koja je kasnije bila detaljnije uređena Zakonom o jasnosti.

U savetodavnom mišljenju se ističe da referendum nije dovoljan za odluku o otepljenju, ali da nesumnjivo može biti demokratski metod upoznavanja sa pogledima biračkog tela o važnim političkim pitanjima. Međutim, Sud naglašava da i u tom slučaju „jasna većina“ mora da izrazi mišljenje o tom pitanju (para. 87). Tada se, ukoliko postoji jasna i nedvosmislena volja, rađa obaveza svih strana da pregovaraju o budućim ustavnim promenama (para. 88). Odluka Suda je trpela brojne kritike upravo zbog toga što se u njoj koriste termini „jasno pitanje“ i „jasna većina“, iako uopšte nije jasno šta se pod tim podrazumeva (videti *supra* 4.1, 4.5). Zbog toga je i donet tzv. Zakon o jasnosti.

Njime se predviđa da vlada pokrajine koja želi da istupi iz federacije pokreće postupak objavljivanjem referendumskog pitanja. To pitanje je predmet kontrole koja je u nadležnosti Donjeg doma kanadskog parlamenta. Prilikom te kontrole, Donji dom Parlamenta će naročito razmotriti da li takvo pitanje omogućava jasno izražavanje volje naroda u pokrajini u vezi s predlogom secesije (odjeljak 1.3). Osim toga, Zakonom se nalaže da se prilikom ocene da li je pitanje jasno uzmu u obzir sva gledišta koja Donji dom smatra relevantnim (odjeljak 1.5).¹⁷

Ako je pitanje jasno, sledeća faza se sastoji u pregovorima, nakon kojih se održava referendum. U savetodavnom mišljenju Sud je naglasio da sve strane imaju obavezu da učestvuju u pregovorima (para. 89). Oni se vode u skladu

¹⁷ Kontrolu jasnosti referendumskog pitanja u tom zakonu posvećeno je mnogo pažnje upravo zbog toga što su pitanja postavljena na referendumima od 1980. i 1995. godine bila toliko dugačka i nejasna da su zbunjivala birače. Godine 1980. ono je glasilo: „Vlada Kvebeka je javno iznela svoj predlog za postizanje novog sporazuma s ostatkom Kanade, zasnovan na jednakosti nacija; taj sporazum bi omogućio Kvebeku da stekne isključivo pravo da donosi svoje zakone, zavodi svoje poreze i uspostavlja veze s inostranstvom – drugim rečima, suverenost – i u isto vreme da ostane s Kanadom u ekonomskoj zajednici, uključujući i zajedničku valutu; bilo kakve promene u političkom statusu koje bi proizašle iz tih pregovora biće, putem referenduma, iznete pred narod; da li se, pod ovim uslovima, saglašavate da date Vladi Kvebeka mandat da pregovara o predloženom sporazumu između Kvebeka i Kanade?“ Na referendumu održanom 1995. godine pitanje je bilo formulisano nešto kraće, ali i dalje nejasno: „Da li se slažete da Kvebek treba da bude suveren nakon što uputi formalnu ponudu Kanadi za novo ekonomsko i političko partnerstvo u okviru Predloga zakona o budućnosti Kvebeka i sporazuma potpisanog 12. juna 1995?“ (nav. prema: Marinković 2002, 394, 396).

s načelima koje je Sud identifikovao, između ostalog, i da se „apsolutni“, odnosno ultimativni predlozi ne mogu prihvatiti (para. 90). Sud se osvrće i na ono što je u ovome članku označeno kao „slaba tačka“ referendumu. Naime, demokratski princip većine, u slučaju Kanade, ne može biti značajniji ili iznad nekih drugih, poput vladavine prava, zaštite prava manjina ili federalizma, odnosno on sâm primenjen ne može proizvesti bilo kakvo pravno dejstvo (para. 91). Svestan „pluralnosti“ kanadskog društva, Vrhovni sud podseća da „Kanađani nikada nisu prihvatili da naš sistem počiva na pravilu proste većine (*majority rule*)“ (para. 76) i da je zato neophodno postaviti zahtev za pojačanom većinom (*enhanced majority*) kako bi Ustav obezbedio interese manjine koja takođe mora da bude konsultovana imajući u vidu da će odluka uticati i na nju (para. 76–77). Treba primetiti da Zakon o jasnosti ipak nije na konkretan način predvideo potrebnu većinu. Njime su data uputstva Donjem domu kako da proceni postojanje „jasne većine“ (odjeljak 2.2 i 2.3; Jovanović 2007, 193). Dakle, važno je da se u obzir uzme najveći mogući broj različitih, a istovremeno relevantnih mišljenja i stavova, kako bi se stvorila što šira osnova za donošenje odluke. Pogotovo je značajno pominjanje (autohtonih) manjinskih naroda u Zakonu o jasnosti, što govori da oni naročito mogu biti pogođeni referendumskom odlukom većine. Zato se njima i pruža zaštita (koja je posredna) jer je Donji dom dužan da njihove stavove uzme u obzir.

U nadležnosti tog doma kanadskog parlamenta je da vrši još jedan oblik kontrole referendumskog procesa i to *ex post* – naime, da li postoji jasno izražena volja jasne većine građana na sprovedenom referendumu (kontrola jasnosti referendumskog pitanja može se označiti kao *ex ante*). To znači da referendumski odluka mora biti „osnažena“ aktom Donjeg doma koji donosi odluku kojom verifikuje referendumski rezultat.

6. ZAKLJUČAK

U ovom radu je razmatrano mesto referendumu u podeljenim društvima, i to u onima koja se smatraju konsocijativnim demokratijama. Analiza je imala dva cilja – da se utvrdi da li referendum može biti primenjen u konsocijativnim demokratijama i, ako je tako, pod kojim uslovima.

Referendum može izgledati kao demokratsko sredstvo donošenja političkih odluka. Zamisao toga instituta jeste da narod neposrednim izjašnjavanjem donosi odluku. Tu se predstavnička demokratija, kao uobičajeni oblik vršenja vlasti, „povlači“, a građani najneposrednije vrše suverenost. Otuda referendum nije „svakodnevno“ sredstvo već se koristi onda kada se postavi pitanje od najšireg društvenog značaja. To se odnosi i na situacije rešavanja teških političkih pitanja. Međutim, brojni autori primećuju da, iako

teorijski situacija izgleda jednostavno, u praksi „nema očiglednih dokaza da su referendumi uspješnije sredstvo od nekih drugih mehanizama u prevazilaženju teških političkih kriza kada je biračko telo podeljeno oko onih pitanja koja su od suštinske važnosti za njega“ (Jovanović 2007, 168–169). U podeljenim društvima su isprepletani različiti interesi. Zbog toga odluka o važnom pitanju ne može biti zasnovana isključivo na većinskom načelu. Suština je u tome da će odluka u društvu biti legitimna samo ako se različite grupe u društvu slože o njenoj sadržini, iz čega proizlazi da se legitimnost ne može meriti nezavisnim standardom pravde već pristankom onih kojima se vlada (Chambers 1998, 143). Referendum, međutim, često ne može da zadovolji tako brojne interese. Zato je i posmatrana mogućnost njegove primene u pluralnim ili čak podeljenim društvima jer u njima makar odluke ustavotvornog karaktera ne bi trebalo da budu zasnovane na principu većine već na zadovoljenju najšireg mogućeg broja interesa.

Referendumu se mogu uputiti tri grupe kritika. Prva se tiče referenduskog pitanja koje često može biti formulisano tako da njegov ishod bude željeni rezultat. Drugo, deficit deliberativnosti, koji podrazumeva nemogućnost artikulisanja velikog broja različitih interesa, u situaciji u kojoj se odlučivanje svodi na alternativu da ili ne. Konačno, u podeljenim društvima su naročito sporna pitanja kojom većinom se donosi odluka i kakav je položaj manjina.

Analiza je pokazala da referendum ne treba olako odbaciti, čak ni u podeljenim društvima. Naime, Lajphart se u svojim kasnijim radovima bavio i predlaganjem rešenja za takva društva. U vezi s tim, Popović navodi da je oblikovanje ustanova u konsocijativnim sistemima jedan od najzanimljivijih vidova ustavnog inženjeringa. Taj zadatak ima i veliku praktičnu vrednost jer se u društvima koja su podeljena, naročito po jezičkoj i etničkoj liniji, konstruisanju ustavnih ustanova mora pristupiti posebno oprezno (Milosavljević, Popović 2019, 216–217). Drugim rečima, referendum može funkcionisati i u duboko podeljenim društvima, samo što u tom slučaju mora da ispuni određene uslove, odnosno mora biti „konstruisan“ tako da otkloni ili u najvećoj mogućoj meri ublaži nedostatke koji su ranije navedeni.

Otuda, pažnja mora biti pomerena sa samog glasanja na referendumsku proceduru. Kada postoji ozbiljna podela po nekom političkom pitanju, neophodna je artikulacija različitih interesa. Drugim rečima, problem mora biti jasno definisan, a na osnovu toga neophodno je postaviti jasno referendumsko pitanje. Od njegove formulacije može da zavisi i ishod referenduma. Moguća su različita rešenja – kontrola od ustavnosudskog organa ili od političkih organa, pri čemu je važno unapred predvideti ograničenja (u formi zakona) u formulisanju pitanja. Nekada se najviše vrednosti mogu zaštititi i postavljanjem materijalnih ograničenja – propisivanjem da neka pitanja ne mogu biti predmet referenduskog

odlučivanja. Osim toga, bilo bi dobro predvideti i garantovati vođenje diskusije u toku referendumske kampanje. Uopšte, javna debata mora biti takva da omogući slobodno formiranje volje birača. Ona može biti organizovana tako da uključuje različite oblike participacije najvećeg mogućeg broja različitih grupa u društvu, a naročito je važno da manjina ne bude marginalizovana. U vezi s tim se mogu predvideti i mehanizmi kojima se štite interesi manjinā. Tako je, na primer, formiran kanton Jura u Švajcarskoj. Konačno, kada je reč o potrebnom broju glasova za uspeh referenduma, praksa pokazuje da se mora tražiti određena kvalifikovana većina. Ona, međutim, mora biti postignuta tako da zadovolji interese najšireg mogućeg broja različitih grupa u društvu, a naročito da obuhvati manjine. Ta pitanja je razmatrao i Vrhovni sud Kanade u svojoj odluci o secesiji Kvebeka, gde je upravo uočio značaj jasno formulisanog pitanja i jasne većine, kao i potrebu da se zaštite brojni (različiti) stavovi u referendumskom procesu.

Ipak, kao što je u radu istaknuto, čini se da je manje važno kakav će biti ishod glasanja nego kakva će biti referendumska procedura. Iz prethodno rečenog proizlazi da pravilno organizovana kampanja i uopšte proces koji prethodi odlučivanju može biti ona faza koja će obezbediti legitimitet. Kako Sanstajn primećuje, pod dobrim uslovima, u procesu pregovaranja se može razjasniti osnov nesporazuma (Sunstein 2001, 8). Tako se može zadovoljiti najširi mogući broj interesa, pa će legitimacijsko sredstvo biti čitav proces, a ne rezultat referenduma. Koji su to mehanizmi, zavisi od uslova u konkretnom društvu. Tome je moguće uputiti kritiku da su svi mehanizmi koji su ranije navedeni preterano složeni, ali „složena“ društva, heterogena, a naročito duboko podeljena, često zahtevaju i prenormiranost, kako bi se sprečile moguće zloupotrebe. Zbog toga referendum nije sredstvo koje je ograničeno na većinsku demokratiju već institut kojise, uz izvesna institucionalna „osnaživanja“, može primeniti i u nevećinskim sistemima. Štaviše, referendum zadržava sve svoje važne funkcije čak i u podeljenim društvima – on i tada (ako je dobro „postavljen“) predstavlja mehanizam neposrednog vršenja vlasti građana. Referendum ima potencijal da se oblikuje tako da različitim grupama omogući da izraze svoje stavove i da tako otkloni nesporazume i spreči dalje podele u društvu.

LITERATURA

- [1] Andeweg, B. Rudy. 3/2000. Consociational Democracy. *Annual Review of Political Science*: 509–536.
- [2] Baraník, Kamil. 2021. Slovakia. 176–194. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives accros Europe*, edited by Daniel Moeckli, Anna Forgács, Henri Ibi. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- [3] Chambers, Simone. 1/1998. Contract or Conversation? Theoretical Lessons from the Canadian Constitutional Crisis. *Politics & Society* 26: 143–172.
- [4] Cvetković, Aleksandar. 2022. Referendumsko pitanje – standardi Venecijanske komisije i mogućnosti kontrole. 697–717. *Zbornik radova 35. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović, tom III*, urednica Jelena Perović Vujačić. Beograd: Kopaonička škola prirodnog prava.
- [5] Fleiner, Thomas, Lidija R. Basta Fleiner. 2009. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*. Berlin Heidelberg: Springer.
- [6] Forgács, Anna, Henri Ibi, Daniel Moeckli. 2021. Comparative conclusion. 262–278. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives accros Europe*, edited by Daniel Moeckli, Anna Forgács, Henri Ibi. Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- [7] Hamon, Francis. 1995. *Le référendum – Étude comparative*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- [8] Hayward, Katy. 2021. The 1998 Good Friday (Belfast) Agreement Referendums in Northern Ireland and the Republic of Ireland. 247–265. *The Palgrave Handbook of European Referendums*, edited by Julie Smith. Cham: Palgrave Macmillan.
- [9] Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- [10] Ibi, Henri. 2021. Italy. 65–85. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives accros Europe*, edited by Daniel Moeckli, Anna Forgács, Henri Ibi. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- [11] Jovanović, Miodrag. 2007. *Constitutionalizing secession in federalized states: a procedural approach*. Utrecht: Eleven International Publishing.

- [12] Jovičić, Miodrag. 2006. *Demokratija i odgovornost*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [13] Lijphart, Arendt. 1/1968. Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies* 1: 3–44.
- [14] Lijphart, Arendt. 1975. *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- [15] Lijphart, Arendt. 2/1977. Majority Rule Versus Democracy in Deeply Divided Societies. *Politikon: South African Journal of Political Studies* 4: 113–126.
- [16] Lijphart, Arendt. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- [17] Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press (izdanje na srpskom jeziku: Lajphart, Arend. 2003. *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*. Podgorica: CID).
- [18] Lijphart, Arendt. 2/2004. Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy* 15: 96–109.
- [19] Lijphart, Arendt. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- [20] Linder, Wolf, Sean Mueller. 2021. *Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Cham: Palgrave Macmillan.
- [21] Lord, Christopher. 2021. Referendums and Democratic Theory. 29–48. *The Palgrave Handbook of European Referendums*, edited by Julie Smith. Cham: Palgrave Macmillan.
- [22] Madison, James. 2008. The Federalist No. 10. 48–55. *The Federalist Papers*, edited by Lawrence Goldman. Oxford: Oxford University Press.
- [23] Marinković, Tanasije. 3–4/2002. Pravo federalnih jedinica na otcepljenje – slučaj Kvebeka. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 50: 387–406.
- [24] Marxer, Wilfried, Zoltán Tibor Pállinger. 2009. Stabilizing or destabilizing? Direct-democratic instruments in different political systems. 34–55. *Referendums and Representative Democracy – Responsiveness, accountability and deliberation*, edited by Maija Setälä, Theo Schiller. Abingdon: Routledge.

- [25] Mazidi, Simon, Liliande Denise Minder. 2019. The Case of Jura in Switzerland. *Fédéralisme-Régionalisme* 19: 1–20. shorturl.at/ekuMZ, poslednji pristup 19. marta 2023.
- [26] McGarry, John, Brendan O’Leary. 2/2006. Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement. Part 1: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland. *Governement and Opposition* 41: 249–277.
- [27] McEvoy, Joanne. 2018. Letting „the people(s)“ decide: peace referendums and power-sharing settlements. *Manuscript*.
- [28] Mendes, Hübner Conrado. 2013. *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- [29] Milosavljević, Bogoljub, Dragoljub M. Popović. 2019. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Službeni glasnik.
- [30] Moeckli, Daniel. 2021. Introduction to the Legal Limits of Direct Democracy. 1–9. *The Legal Limits of Direct Democracy: A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives accros Europe*, edited by Daniel Moeckli, Anna Forgács, Henri Ibi. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- [31] Mueller, Sean. 2021. The last piece of the puzzle? Making sense of the Swiss town of Moutier’s decision to leave the canton of Bern. shorturl.at/psNY7.
- [32] Nugraha, Ignatius Jordan. 1/2022. Popular Sovereignty and Constitutional Referendum: Can „The People“ be Limited by Human Rights? *German Law Journal* 23: 19–43.
- [33] Palermo, Francesco, Karl Kössler. 2017. *Comparative Federalism – Constitutional Arrangements and Case Law*. Portland, Oregon: Hart Publishing.
- [34] Qvortrup, Matt. 2005. *A Comparative Study of Referendums*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- [35] Qvortrup, Matt. 2018. The Paradox od Direct Democracy and Elite Accommodation: The Case of Switzerland. 177–196. *Consociationalism and Power-sharing in Europe: Arend Lijphart’s Theory and Political Accommodation*, edited by Michaelina Jakala, Durukan Kuzu, Matt Qvortrup. Cham: Palgrave Macmillan.

- [36] Setälä, Maija. 1999. *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Hampshire and London: MacMillan Press LTD.
- [37] Stefanini, Marthe Fatin-Rouge. 2017. Referendums, Minorities and Individual Freedoms. 371–387. *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, edited by Laurence Morel, Matt Qvortrup. Abingdon: Routledge.
- [38] Sunstein, R. Cass. 2001. *Designing Democracy. What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press.
- [39] Tierney, Stephen. 2012. *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- [40] Tushnet, Mark. 47/2022. Institutions for realizing popular constitutionalism. *Revus (Online)*. <http://journals.openedition.org/revus/7744>, poslednji pristup 28. marta 2023.
- [41] Vatter, Adrian. 2/2000. Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages. *European Journal of Political Research* 38: 171–192.
- [42] Venice Commission. 2001. *Guidelines for Constitutional Referendums at National Level*. Strasbourg: Council of Europe.
- [43] Venice Commission. 2005. *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States*. Strasbourg: Council of Europe.
- [44] Venice Commission. 2006. *Code of Good Practice on Referendums – Guidelines on the Holding of Referendums and Draft Explanatory Memorandum*. Strasbourg: Council of Europe.
- [45] Venice Commission. 2014. *Opinion on „whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles“*. Strasbourg: Council of Europe.
- [46] Venice Commission. 2017. *Study on referendums – replies to the questionnaire*. Strasbourg: Council of Europe.
- [47] Venice Commission. 2022. *Revised Code of Good Practice on Referendums*. Strasbourg: Council of Europe.

Aleksandar CVETKOVIĆ, LL. M.

Junior Teaching Assistant, University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

POSSIBILITIES OF REFERENDA IN THE SYSTEMS OF CONSOCIATIONAL DEMOCRACY

Summary

The paper analyzes the possibilities of referenda in consociational democracies. According to Arend Lijphart, democratic systems can be divided into majoritarian and consociational. Referendum is commonly understood as a mechanism of the people's direct decision-making based on the majoritarian principle. This paper analyzes what qualities the referendum must possess in order to be compatible with the system of consociational democracy. The term consociational democracy applies to systems in which the society is divided on multiple grounds, in such a way that the majority of interests are satisfied while preserving the institutional shape and logic of this mechanism of direct decision-making. The analysis includes the consideration of all issues of relevance to the divided societies, in the theoretical and practical sense.

Key words: *Referendum. – Consociational Democracy. – Deliberation. – Clarity of the Referendum Question. – Referendum Majority.*

Article history:

Received: 30. 4. 2023.

Accepted: 22. 2. 2024.