

*Душан Гујаничић**

РЕФЕРЕНДУМ: ОБЛИК НАРОДНОГ ИЗЈАШЊАВАЊА ПРОТИВ ОТУЂЕЊА ВЛАСТИ**

Сажетак

Референдум се последњих година полако враћа на европску политичку сцену, дискретно али за око брижљивијег посматрача довољно приметно. Овај уставни институт је од увек изазивао велико интересовање стручне и шире јавности, с обзиром на инхерентну неизвесност и немали политички, а врло често и шири друштвени улог који га готово неминовно прати. Као облик непосредне демократије, референдум служи да се целина бирачког тела као носиоца суверености, изјасни о одређеном питању, најчешће чисто политичког, мада се може срести и економског, социјалног, па и културног карактера у ширем смислу које је од великог, а понекад и судбоносног значаја по земљу. Нас посебно у присутном чланку занимају политичке околности везане за референдумску кампању, друштвени амбијент у ком се спроводи референдум, правни оквир који га прати, као и накнадно (не)поштовање изражене народне воље од стране државних органа. Питање тим значајније, имајући у виду да „последњих година, са кризом партија, се појавило знатно чешће прибегавање референдуму у свим плуралистичким демократијама”.¹⁾ У овом раду ће се детаљније обрадити питање референдума у Швајцарској, Француској и Србији,

* Истраживач приправник Института за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

1) Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella: *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli, Torino, 2009, стр. 72.

јер сматрамо да наведене земље у том погледу представљају занимљиве примере.

Кључне речи: референдум, непосредна демократија, промена устава, отуђење власти, средство контроле...

1. ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ

Као једно од класичних одређења референдума, може се навести оно које га види као установу „помоћу које бирачко тело изражава непосредним гласањем своје гледиште или своју вољу у односу на мере која је нека друга власт већ предузела или тек намерава да их предузме”.²⁾ Референдум представља данас најпознатији и уједно најзначајнији облик непосредне демократије која се историјски везује за неке друге временске епохе, поготово за доба антике у старој Атини у којем је она и доживела свој највећи процват услед своје примене у најчистијем виду. Наравно, ноторна је ствар да у данашње време због врло великих политичких заједница и бројности бирача, фактички и технички је беспредметно инсистирати на непосредној демократији у чистом, класичном облику, сем неких изузетних облика где спада и референдум.

Теоријске поделе референдума су бројне у зависности од мерила од кога се полази у датом случају. Тако рецимо, према свом предмету једна од подела је на *уставни, законски, политички* и *административни* референдум.³⁾ Затим, према моменту одржавања у односу на свој предмет би се могло говорити о *претходном* и *накнадном* референдуму, као и о *обавезном* и *факултативном* у зависности од уставне норме која га дефинише на један или други начин. Но, дотичне поделе нас овде мање занимају у односу на саму политичку суштину, правну регулативу и друштвено-политичке околности који прате ову појаву.

Политичка пракса показује недвосмислено до сада да је референдум једно потенцијално веома убојито, али и непредвидиво „оружје” у рукама грађана, под одређеним условима. Више битних услова за референдумски процес мора бити суштински испуњено, али по нашем мишљењу би требало издвојити три конститутив-

2) J. Laffèrière, наведено у: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2000, стр. 262.

3) Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *ibidem*, стр. 71.

на елемента да би се дало говорити о озбиљном референдумском одлучивању: 1) обезбеђивање равноправних услова деловања за присталице оба супротстављена мишљења у медијском, политичком и сваком другом смислу у циљу свеобухватног разматрања обе предложене опције, 2) директно и недвосмислено формулисано референдумско питање, 3) верно поштовање од стране државних органа исказане народне воље. Други наведени услов који представља у правом смислу *conditio sine que non* је чак у неким земљама претворен у саставни део уставне норме, што није баш честа пракса без обзира на велики значај овог захтева, као што је то рецимо случај у Португалу чији устав предвиђа „да питања морају бити постављена објективно, јасно и прецизно“.

Референдум може бити предвиђен и као ефикасно средство решавања спорова између различитих државних органа. Тако на пример, председник Румуније Трајан Басеску је убедљивом вољом народа 2007. (око 75%) остао на власти и поред чињенице да му је парламент изгласао неповерење. На овај начин народ као носилац суверене власти решава политички спор између два органа која су оба непосредно изабрана, што је начелно у складу са основним теоријским поставкама. Сличан механизам народног разрешења шефа државе у коначној инстанци је предвиђао и устав Србије из 1990, али под много повољнијим условима по председника републике.

Поред тога, неопходно је водити рачуна о избегавању сваког вида банализације или обезвредњивања референдума, односно о елиминисању сваке непотребне или презахтевне формалне препреке за његово одржавање. За први случај је врло погодан пример немачке Вајмарске републике (1919-1933) у којој је председник републике могао на референдум да изнесе дословно *сваки закон* који усвоји парламент! Вероватно је један од главних мотива оваквог бизарног решења⁴⁾ у уставу предхитлеровске Немачке лежао у томе што „састављачи устава су са гнушањем гледали на Трећу француску републику и њихова главна намера била је да неутралишу владавину скупштине.“⁵⁾ Поред овакве очигледне девалоризације институције референдума, вреди навести и постављање

4) Тешко је и замислити колико би народ у целини био стручан да адекватно процењује неки закон о биљним садницама или пољопривредном семену, на пример.

5) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 150.

претешких формалних услова за његово расписивање као што је то својевремено у Ирској био случај. Наиме, у овој земљи је био тражен пристанак већине чланова сената и најмање једне трећине чланова доњег дома, односно скупштине. Знајући притом да је сенат по дефиницији једна конзервативна установа коју бије глас у многим земљама да тежи да спута поједине друштвене реформе, онда се јасно види намера да се натпросечно отежа могућност бирачком телу да се непосредно изјасни о неком више или мање релевантном питању.

Референдум има често једну невидљиву, неприметну али савсим неспорну предност (или ману, у зависности како се узме) у односу на класичне изборе. Наиме, за разлику од парламентарних избора, поготово оних са двокружним системом, а нарочито председничких (који се у највећем броју случајева решавају у другом кругу), референдуму је инхерентно да подстакне грађане да без превеликог уплива емоционалног фактора (што разуме се никада није могуће у потпуности избећи) донесу ваљану одлуку јер након тога „поправног“ више нема. Ова важна карактеристика додатно јача интересовање према овој институцији и негде, помало и ирационално, јој даје засебну „драж“. Нарочито је то наглашено у савременим условима где је „неодговорно изједначавање демократије и стварног демократског ангажмана са њиховим пропагандним и реторичким медијским ‚еквивалентима‘ довело до ‚неподношљиве лакоће‘ политичког владања и дубоке кризе демократског етоса.“⁶⁾

Међутим, оно што може да изненади заинтересоване посматраче ове материје је одсуство универзалног постојања овог вида непосредног народног изјашњавања у свим иоле демократским државама света. На први поглед, дало би се закључити да не постоји ништа природније него консултовати непосредно грађане у вези неког питања веће државне важности. Али, такво гледиште очито нису заузели амерички и немачки уставотворци (да наведемо ове репрезентативније државе) који дотични институт нису унели у највиши правни акт својих земаља. Разлози који су довели до постојања институције референдума у уставима ових двеју великих и федералних држава које припадају ономе што многи аутори називају „западним демократијама“ заслужују да буду предмет посеб-

6) Милан Матић: „Нови светски поредак и криза демократске јавности“, *Нова српска политичка мисао*, 3-4/1997, стр. 55.

ног истраживања.⁷⁾ Дакле, референдум, без обзира на његов несумњиви политички и друштвени значај, није једногласно прихваћена установа у демократским режимима, ни нормативно посматрано (САД и Немачка чији савезни уставни не познају ову категорију), а понегде само практично (В. Британија).

2. ФРАНЦУСКА ПЕТА РЕПУБЛИКА - БОГАТО ИСКУСТВО ПРИМЕНЕ

2.1. Правни оквир

Одржани референдуми у овој земљи су занимљиви и значајни са више становишта посматрано. Поједини услед правних недоумица у вези њихове заснованости, други као директан узрок оставке шефа државе, трећи услед врло тесног референдумског резултата, четврти опет због својеврсног накнадног изигравања изражене народне воље итд. Због тога смо Француску узели као погодан пример богатог референдумског искуства из недавне прошлости једне развијене европске државе.

Референдум је дуже од једног века био готово прокажена установа у Француској у оквиру Треће и Четврте републике. Тежња за спречавањем било какве могућности доласка на власт ауторитарног или аутократског владара, уз снажно присутно сећање на злоупотребу ове институције од стране Наполеона III је допринело да вишедеценијски парламентарни режим у Француској *de facto* прогна овај вид народног изјашњавања. За институцију референдума у оквиру Пете републике се може мирне душе рећи да јој је живот удахнуо и снажно поставио у средиште политичког живота Шарл де Гол, „духовни отац“ овог политичког поретка. Референдум је током полувековног постојања Пете републике (од 1958.) доживео честе примене и самим тим прилично утицао на политичку и ин-

7) За Немачку прилично нам исправно делује идеја да је нацистичко искуство томе пресудно допринело, у смислу уставног одузимања могућности политичарима евентуално аутократских тежњи да злоупотребе народну вољу путем референдума ради наметања или учвршћења своје личне позиције у власти. За Америку пак, би се рекло да је првенствени разлог недостатак јаче укорењености референдума у англоамеричкој политичкој традицији. "...Очеви оснивачи нису имали никакву наклоност ка непосредној демократији јер су изнад свега зазирали од 'тираније већине', а нарочито оне коју би сиромашни могли да врше над богатима". Louis Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009, стр. 590. Међу државама чији уставни не познају референдум, може се навести и Белгија итд.

ституционалну слику овог режима. До данашњег дана девет пута⁸⁾ (од тога 4 пута под генералом де Голом) су грађани били позивани да се изјасне у погледу врло разноликих питања, а симптоматично је да су сви француски председници од 1958. (са изузетком тренутног, до овог момента) бар једанпут износили пред народ неко референдумско питање. Овај облик непосредне демократије у француском праву има двоструки уставноправни основ: с једне стране, он може послужити као средство усвајања или промене устава кроз потврду бирачког тела у последњој инстанци, а с друге опет, референдум може бити употребљен као средство коначног одлучивања у вези са много разноврснијим друштвеним, политичким, економским, социјалним и другим питањима. Оно што је посебно занимљиво подвући је да три уставна чиниоца који припадају двома гранама државне власти могу суделовати у расписивању референдума - Председник републике, Влада и Парламент.

Начин одлучивања приликом промене устава (чл. 89) је постављен двоструко: 1) уколико 3/5 посланика и сенатора од присутних у Конгресу изгласа уставну ревизију у случају да је иницијатива покренута од стране законодавног тела, референдумска потврда изгласаних промена је *обавезна*, 2) уколико таква иницијатива потекне од шефа државе односно председника владе квалификована 3/5 већина гласалих у Конгресу је у том случају довољна, а референдум *факултативан*. Овај начин одлучивања према свом објекту (судбина највишег правног акта) би се могао квалификовати као класично референдумско одлучивање и он је присутан у праву великог броја земаља.

С друге стране пак, француски устав (чл. 11) познаје и могућност расписивања референдума од стране шефа државе (на предлог премијера Републике или заједничког предлога оба дома парламента) када је у питању „сваки предлог закона који се односи на организацију јавних власти или на реформе везане за економску, социјалну или еколошку политику као и јавне службе које су ту појављују, или на предлог закона који се односи на потврђивање неког међународног споразума у сагласности са уставом, али који би утицао на функционисање институција." Као што видимо, *matéria*

8) Оваква пракса нам може деловати прилично учестала ако је упоредимо са ритмом одржавања референдума у неким другим земљама, као нпр. у Великој Британији, где је само један запаженији референдум на нивоу читаве земље одржан након Другог светског рата (1975), а односио се на (већ постојеће од 1973!) чланство монархије у Европској економској заједници.

referendi је постављена веома широко у француском праву и покрива неспорно већи део друштвеног живота. Посебну пажњу правничке а и остале јавности, привукао је случај референдума из 1962. када је генерал де Гол посегнуо за овим средством (и то на основу чл. 11) у циљу увођења непосредног избора Председника републике. То је довело до снажне критике тог поступка од стране његових политичких супарника са оптужбама за аутократске тежње генерала, али и доброг броја правних стручњака са аргументацијом да је тиме прекршен устав који по њима није дозвољавао коришћење референдума у сврху промене начина избора Председника, ни по основу члана 11, а још мање, разуме се, по основу члана 89. устава. Наше мишљење у том погледу је нијансираније и вероватно правно креативније. Имајући у виду да чл. 11. допушта расписивање референдума када се ради о „организацији јавних власти“, а притом нема спора да функција Председника републике ту припада, а имајући и у виду да је један од три уставна закона (са снагом идентичном уставу!) из 1875. се директно односи такође на „јавне власти“ (*pouvoirs publics*), сматрамо да би се једним, додуше екстензивнијим тумачењем дао пронаћи одговарајући правни основ за сад већ чувени референдум из 1962. Наш став нам делује утолико оправданије имајући у виду да појам „јавних власти“ се може узети у ужем смислу (где би се односио само на њихову структуру односно састав), као и у ширем (где би та синтагма обухватала „све што се односи на организацију државе и одговорност јавне силе“⁹⁾). Или како је то луцидно и исправно примећено „члан 11. је оно што јавне власти желе да он буде.“¹⁰⁾

Једна ствар овде заслужује да буде нарочито истакнута. Наиме, француски Уставни савет је заузео јасан став да закони изгласани на референдуму (за разлику од оних донетих у парламенту) не могу бити предмет контроле уставности. Оправдање овоме лежи у тези да непосредно изражена народна воља не може никако бити оспорена од стране неког државног органа, те према томе референдумом усвојени закони постају практично правно недодирљиви. Овакво решење које у овој земљи опстаје деценијама се политички може разумети, али са правног аспекта оно остаје проблематично јер устав „не успоставља никакву хијерахију између начина вр-

9) Jean Gicquel: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 21^{ème} édition, 2007, Paris, p. 580.

10) Jean Gicquel, *ibidem*, p. 580.

шења националне суверености.”¹¹⁾ Овакво схватање нас у основи наводи на неизбежан закључак да је уставотворац (прећутно разуме се) више вредновао овај облик непосредне од представничке демократије.

2.2. Референдумска пракса

Као што смо напоменули, оснивач Пете републике је у великој мери рехабилитовао ову помало заборављену институцију у Француској. Поред неколико успешних референдума претходних година, онај из 1969. који је требао по замисли Шарла де Гола да доведе до реформе Сената и територијалне реорганизације Француске је доживео неуспех, што је шеф државе схватио као недостатак, односно крај плебисцитарне или већинске подршке француског народа његовој личности и политичкој визији, те је непосредно после тога поднео неопозиву оставку на функцију Председника републике. То је *једини случај у Европи* (и један од ретких у свету) да је неки шеф државе отишао са власти на основу референдумског исхода, што је ствар која нам делује прилично незамисливо с данашњег аспекта посматрано, имајући у виду мањак политичара озбиљних државотворних визија и историјске димензије. У сваком случају, наведено поступање де Гола је повезано са оним што су неки аутори код њега називали „историјским легитимитетом”. Човек који је сматрао да „Француска не може бити Француска без величине”¹²⁾ је био веровања да својеврсни „уговор о поверењу” између нације и њега може најубедљивије и најлегитимније бивати „обнављан” с времена на време путем народне подршке исказане на референдуму. У том контексту и не чуди да је генерал четири пута током своје владавине прибегао овом виду непосредне демократије.

У „постдеголовском” раздобљу (од 1970.) институција референдума у Француској бива спонтано потиснута у други план током дугог низа година. Први следећи референдум, одржан 1992, се односио на изјашњавање о Мастрихтском споразуму којим је основана Европска унија у данашњем облику. Специфичност овог референдума се огледала у врло тесној већини којом је усвојен овај документ (51%) који је означио на одређени начин почетак нове епохе у историји Европе.

11) Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 2008, стр. 218.

12) Georges Lescuyer, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, Paris, 2001, стр. 473.

Следећи случај народног изјашњавања из 2000. године је изазвао рекордно ниско интересовање грађана с обзиром на значај и далекосежност последица постављеног питања које се односило на скраћење председничког мандата са 7 на 5 година. Наиме, свега 30% Француза се одазвало на референдум, од којих је 70% изразило жељу за петогодишњим председничким мандатом. Као реална претпоставка, тешко је замисливо да би у догледно време могло бити забележено мање интересовање грађана за једно питање референдумског типа, било у Француској, било уопште у Европи.

И коначно, долазимо до последње одржаног референдума у овој земљи који се односио на усвајање Споразума којим се уводи европски устав 2005. године. Дебата је била, интензивна, жучна и на моменте чак праћена конфузним или двосмисленим порукама. Тако на пример тадашњи председник државе Жак Ширак је, залажући се званично за усвајање овог документа, ипак имао прилично двосмислен став који је могао да остави утисак о неискрености његовог залагања у прилог пројекта европског устава. С друге стране, не мало комешање је настало и у највећој опозиционој странци, Социјалистичкој партији, у виду поделе високих партијских функционера на присталице и противнике предлога европског устава. Већински негативан одговор (55% против), уз још убедљивије холандско „не” месец дана касније, је означио почетак велике политичке и институционалне кризе ЕУ која је трајала свакако наредних годину-две. Но, такав исход није сметао председнику Николи Саркозију да на „мала врата”, парламентарним путем „прогура” одбачени споразум кроз спровођење промене устава и тиме најфлагрантније изигра вољу народа.

Заслужује да буде истакнута чињеница да француски устав не захтева минимално процентуално учешће грађана као *conditio sine qua* поп његове валидности. За разлику од важећег устава Србије који је поставио услов наполовичног одзива грађана (50% +1 глас) или поготово онога из 1990. који је поставио изузетно тешко испуњив услов у смислу обавезе постизања већине од укупног броја бирача за изгласавање смене Председника републике. Узгред речено, тешко је отети се здраворазумском утиску да је такав услов био постављен управо да до наведене смене никад у суштини не би ни дошло. Насупрот примеру Србије, француском уставотворцу није блиско овакво својеврсно „квантификовање” демократије, нарочито њеног најнепосреднијег облика (доказ томе је управо горе

поменути одржани референдум са 30% одзива грађана). Ми верујемо да овакво решење не иде насупрот идеји о легитимности одлуке коју исказују грађани. Много битније од масовности одзива и броја заинтересованих (иако нисмо нимало наивни у идеји да потпуно занемаримо тај фактор) је стварање коректне атмосфере и колико-толико равноправних услова за јавну дискусију и изражавање различитих мишљења у циљу заједничког проналажења најбољег одговора.

Међутим, највећом ревизијом устава у историји Пете републике из јула 2008. уведено је нешто за шта сматрамо да може у перспективи ојачати демократски карактер француских институција - референдум подржан *народном иницијативом*. Додуше, постављен је својеврсни двоструки филтер за његову реализацију у пракси: прво, такав предлог мора потећи од стране најмање 1/5 чланова Парламента, и друго, конкретна иницијатива мора бити подржана од стране најмање 1/10 уписаних бирача (у француском случају је то преко 4 милиона грађана). Дотична иницијатива добија рухо предлога закона и садржински је предвиђено једно, рекло би се разумно и прихватљиво ограничење - предмет референдума не сме бити закон или законска одредба која је усвојена пре мање од годину дана, рачунајући, природно, од дана покретања иницијативе. Иако слово устава говори најпре о деловању посланика подржаним накнадно народном подршком, у суштини није немогуће замислити и обрнути редослед ствари по којем би, барем у јавности, иницијатива потекла из „народних маса”. Но, то не мења утисак који се стиче разматрањем датих услова за расписивање референдума, о њиховој озбиљности у смислу не тако лаке испуњивости. Јер, свакако није једноставно окупити између 4 и 5 милиона бирача око једног политичког предлога, о чему год да се ради. Примера ради, преведено на случај Србије то би значило да је захтевани број око 750 хиљада бирача, односно $\frac{3}{4}$ милиона грађана!¹³⁾ Разлози за овако доста високо постављену лествицу могу да се наслуте, али рекли бисмо не и да се неспорно идентификују и изнесу. Претпостављамо да се хтела, у складу са француском политичком и историјском традицијом којој је страном свако парцелизовање француске нације по етничким, језичким, културним, верским или оста-

13) Вреди подсетити да важећи устав Србије, као један од услова за одржавање референдума, предвиђа 150 хиљада потписа од стране бирача, што је већ за 50% више од броја грађаног прошлим уставом из 1990, али је још увек готово 5 пута мање од онога што би било потребно када би се применило тренутно француско решење у Србији.

лим критеријумима¹⁴⁾, избећи ситуација где би се евентуално једна мањинска група, по било ком од наведених основа, одважила да на неки начин „приватизује” уставну могућност одржавања референдума у свом искључивом интересу (нпр. припадници муслиманске мањине у Француској, неке језичке мањине као Корзиканци, Баски или томе слично). Посредно би се тако народној иницијативи подржаној од стране незанемарљивог броја грађана прибавио и почетни легитимитет.

Поред тога, ни достизање неопходног броја посланика и сенатора за подршку не би било лако, али у сваком случају под притиском преко 4 милиона бирача и барем једног дела јавног мњења, отпор у Парламенту сигурно не би био истог интензитета као на почетку читавог процеса.

3. РЕФЕРЕНДУМ У ШВАЈЦАРСКОЈ

Швајцарска, као једна од најстаријих европских демократија, представља врло погодан пример у смислу разматрања референдумског искуства и правног оквира у том погледу. Није чак претерано рећи да ова држава представља својеврстан синоним за непосредну демократију на европском тлу, првенствено услед одређених историјских околности и појединих малих заједница грађана које су до данас опстале у одређеној мери. Ова најстарија европска федерација садржи одређен број кантона (од укупно 20) који услед малог броја становника имају могућности релативно честе примене непосредног народног изјашњавања и доношења одлука на скуповима грађана. Напредност швајцарске демократије је уочена врло рано, већ са увођењем општег (мушког) права гласа 1798. године, читавих пола века пре Француске, рецимо.

Прагматичност швајцарског менталитета се огледа и у федералном уређењу једне релативно мале државе са невеликим бројем становника, али за значајним културним, језичким и уопште идентитетским разликама. Још од стварања прве швајцарске „прото-државе” 1291. године повезивањем три кантона, па преко Наполеонове мисли: „природа вам је саградила федералну државу, а против природе се не бори нико ко је разуман”¹⁵⁾, Швајцарска је, и

14) Видети детаљније о томе текст од истог аутора: „Политичко-правна анализа положаја Корзике у Француској”, *Политичка ревија*, 4/2010.

15) Драгољуб М. Поповић: *Опита правна историја - стварање модерне државе*, Досије, Београд, 1999. стр. 245.

поред извесних пролазних покушаја унитаризације, остала и даље земља која је брижљиво и вешто уклопила све различитости у једну складну целину.

Као и у многим другим државама, и швајцарски устав предвиђа две категорије референдума, обавезни и факултативни, у зависности од врсте материје о којој се одлучује. Што се обавезног референдума тиче, поред класичних случајева примене (ревизија устава и приступање организацијама колективне безбедности или наднационалним организмима), специфичан је случај народног изјашњавања о „савезним законима хитно усвојеним који су лишени уставне основе и чије важење прелази једну годину”. Ова одредба је индикативна у смислу потврде степена демократичности швајцарског уређења имајући у виду да грађани својим гласом неуставни закон могу ставити ван снаге. За разлику рецимо од француског случаја где шеф државе током изузетних околности може доносити акте које му се чине целисходним у циљу очувања државног поретка без икаквог позивања на народ („легализована диктатура”, како би неки рекли), таква пракса очигледно није могућа у Швајцарској.

Поред тога, народ је обавезно позван да се изјасни као својеврсни арбитар у ситуацији када постоји неслагање између два дома Парламента у погледу потпуне промене устава.

Нарочиту пажњу шире европске јавности је изазвао случај народне иницијативе из новембра 2009. која је исходовала референдумом на којој је убедљива већина Швајцараца (57,5%) позитивно одговорила на питање о забрани изградње минарета у тој земљи. Иницијативу од политичких партија је подржала једино Унија демократског центра¹⁶⁾, позната по својим оштрим ставовима о имиграцији и очувању традиционалног швајцарског идентитета. Исход овог гласања је добио и своју уставну форму јер је забрана подизања овог верског симбола постала и део највишег акта. Занимљиво је притом издвојити један индикативан детаљ приликом анализе резултата гласања. Наиме, већинско противљење наведеној забрани је забележено готово искључиво на западу земље где живе франкофонски Швајцарци, док су германофонски (већински) и италијанофонски део становништва гласали другачије. И поред тога, висока грађанска свест и политичка култура су омогућили да

16) Иако је прилично популарно овакав тип партија називати крајњом (екстремном) десницом, ми то ипак овде нећемо учинити јер би то захтевало једну ширу анализу ове партије, њеног програма и деловања.

результат међу свима буде нормално уважен, без икаквог оспоравања или пребацивања по регионалној, језичкој или етничкој основи. Једва да је потребно посебно поменути какав би политички ватромет слична ситуација могла изазвати на Балкану (уосталом већ је и изазивала¹⁷⁾) када би једна заокружена етничка, језичка или верска група била прећутно или изричито прегласана по одређеном питању.

С друге стране, народна иницијатива може бити исказана било кроз текст у општим цртама било као већ сачињен предлог. Уколико је пак о овом другом случају реч, изјашњавање и грађана и кантона о тексту је обавезујуће. Савезна скупштина онда може препоручити усвајање или одбацивање дотичног предлога. Међутим оно што је нарочито занимљиво је могућност да сам парламент изнесе свој противпредлог о коме онда грађани могу да гласају истовремено са народном иницијативом. То логично може произвести и два позитивна одговора на два изнета предлога. Оваква специфичност швајцарског институционалног уређења на релацији грађани-народно представништво чини ову земљу особеним изданком у крилу западних демократија.

4. ЛЕГАЛИТЕТ И (ИЛИ) ЛЕГИТИМИТЕТ РЕЗУЛТАТА - НЕПОТРЕБНА ДИЛЕМА

Полазна претпоставка код сваког референдумског одлучивања је висок степен учешћа заинтересованих грађана. То је једноставно нешто што иде уз *raison d'être* ове важне институције која подразумева изјашњавање носилаца суверене власти о најважнијим државним и друштвеним питањима. Међутим, искуствени „материјал” из стварног живота у немалом броју случајева демантује класичне теоријске поставке. Дobar пример у прилог изнесе не тврдње представља горе поменути француски референдум из 2000. где ни тако једно објективно важно државно питање као што је одлучивање о дужини мандата шефа државе није био довољан мотив за 70% бирача да се појави на биралишту. Други погодан пример у том смислу представљају случајеви неуспешних српских референдума из 1992. о државном грбу, застави и химни. У кон-

17) Најбољи пример за то је избијање рата у Хрватској и БиХ '90-их година када су Срби у оба случаја доживели прегласавање. Додуше, овде се радило о званично различитим нацијама, док швајцарска нација има сложен вишеетнички и вишејезички карактер. Но, у сваком случају једна заокружена група као што су франкофонски Швајцарци је *de facto* прегласана, те стога поређење није потпуно без основа.

тексту периода који је обележило поновно буђење (па и распламсавање) српске националне свести после скоро пола века комунистичке идеолошке репресије, није се свакако очекивало да питање одлучивања о националним симболима изазове недовољну пажњу народа, поготово узевши додатно у обзир и чињеницу да је то био тек други по реду референдум од Другог светског рата.

Ова два наведена референдумска изјашњавања о питањима која на први поглед делују прилично значајно или бар занимљиво и интригантно, а која су независно од тога праћена slabим одзивом грађана, нам јасно сведоче о непредвидљивом политичком држању бирача, у супротности са наизглед рационалним политичким проценама и логиком. Упоредни преглед показује да су различите државе различито поступале у погледу решавања питања прага који се тражи за легитимно референдумско одлучивање и легитимност резултата. Тако рецимо, као негативни пример се може навести услов који је тражен по уставу Србије из 1990. а који се односио на смену председника републике путем народног изјашњавања. Наиме, након двотрећинске већине изгласане у скупштини предлог за разрешење се износи пред грађане који одлуку о смени могу донети већином од *укупног броја уписаних* бирача. Тешко се може пронаћи неко рационално политичко објашњење и кохерентна правна логика за уставно решење којим се за смену шефа државе предвиђа (знатно) тежи услов него за његов избор. У датом случају би то конкретно значило да би се морало приступити од стране опозиционих партија мобилизацији бирача у огромним размерама (најбуквалније од куће до куће!), која се граничи скоро са фактичком неизводљивошћу, те је стога видљива, правнички речено, *mala fides*, односно непоштена намера такве уставне одредбе.

Поред тога, нимало небитно није питање временског трајања референдумског изјашњавања, то јест да ли ће референдум трајати један дан или евентуално дуже. Свако решење које излази из уобичајене праксе (једнодневно трајање) је према нашем мишљењу подложно озбиљној критици¹⁸⁾. У првом реду, чињеница да се гласање одвија рецимо два дана нас може упутити на закључак о

18) Још гора ствар је вишедневно, а понекад и вишенедељно бројање гласова, што само сведочи о степену (не)развијености политичког система а посредно и о нивоу друштвеног развоја државе у којој се то дешава, поред неизбежно присутних сумњи у регуларност крајњег исхода. Пример гласања о самосталности јужног Судана с почетка 2011. где је бројање гласова трајало више недеља (без обзира на неспорну огромну већину грађана гласалих за независност) јасно потврђује претходно речено.

несигурности самог организатора референдума у погледу степена његове убеђености у прижељкивани резултат изјашњавања.¹⁹⁾ Наиме, по природи ствари се ту провлачи мисао о жељи за „намицањем” жељеног исхода разноразним средствима, легитимним и легалним у мањој или већој мери. Са становишта правне сигурности, неспорно је да легалитет треба да има предност у односу на легитимитет. С друге пак стране, уколико би се потпуно искључила компонента легитимитета то би могло одвести у крајњој инстанци до својеврсне тираније формализма и „папирнатих” услова и критеријума приликом доношења одлука. У том смислу, иако то с наше стране не узимамо као *conditio sine qua non*, имамо разумевања за оне земље које су предвиделе као услов пуноважности референдума одређени праг одзива бирача, као рецимо 50% плус један глас од уписаних гласача, независно од питања које се конкретно поставља. Но, свака политичка или правна институција се по правилу садржински прилагођава постојећем контексту у оквиру кога се примењује и у том смислу не трпи „окамењене” моделе или калупе. Тако рецимо, након интензивних политичких надмудривања двају супротстављених тора и уз посредовање европског фактора пред црногорски референдум о независности из 2006. у захтеву за несумњивим легитимитетом коначног резултата се дошло до норме о потребној већини од 55% гласалих „за” независност. Овакво креативно, па скоро и јединствено решење је имало за сврху да референдумској одлуци пред лицем јавности обезбеди ојачани легитимитет (иако су бројна сведочења и подаци о великим манипулацијама и поткупљивањима бирача били јавна тајна, у то нећемо овде улазити).

С друге стране, постоји и мишљење према којем су „референдуми успешнији у погледу одзива грађана када се одржавају истовремено са осталим изборима.”²⁰⁾ Међутим, нама се чини да такво наменско смештање двоструких (или чак троструких) народних

19) Довољно је сетити се сумњи у погледу регуларности исхода референдумског гласања из 2006. за важећи устав Србије. Разуме се да овде нимало не доводимо у питање потребу која је реално постојала за доношењем новог устава, али цела ствар постаје још занимљивија ако се констатује да су готово све релевантне партије у Србији стале иза предлога новог устава, те је постојало готово целовито и политичко и медијско јединство, али је и поред тога било великих мука да се на референдуму достигне прописани праг. У том смислу, показало се да летаргија грађана проузрокована превасходно тешком економско-социјалном ситуацијом итекако утиче на њихову (не)заинтересованост за раг excellence политичка питања као што је устав.

20) Masahiro Kobori: "Referendums in Britain and Japan: Turnouts, campaigns, and systems", *Ritsumeikan Law Review*, n° 26, 2009, стр. 10.

изјашњавања у истом дану, ако изузмемо очигледну финансијску уштеду, представља извесно натегнуто и механичко присиљавање грађана да гласају.

5. РЕФЕРЕНДУМ ПО УСТАВУ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ

На овом месту нећемо улазити у преопширну правну анализу уставног регулисања институције референдума, већ ћемо првенствено издвојити неке опште елементе и поједине упечатљиве детаље. Устав јасно говори о референдуму као облику вршења суверености грађана (уз народну иницијативу) и даје овој установи посебан значај, имајући у виду да за усвајање свих закона којима се уређује питање референдума захтева апсолутну већину гласова у скупштини.

Природно, треба поћи од основне употребе референдума која се односи на изјашњавање о уставној ревизији - изменама и допунама устава. У неким сегментима важећи устав садржи идентична решења као свој претходник, у првом реду 2/3 већину која се и даље захтева за усвајање предлога промене устава у скупштини. Међутим, значајна измена је унета управо што се тиче потребне већине на референдуму за усвајање предложене ревизије. По садашњем решењу, довољна је обична већина од броја изашлих бирача, тзв. проста већина насупрот апсолутне већине од броја свих уписаних гласача која се захтевала по уставу Србије из 1990. Уставотворац је овде очигледно имао на уму велике проблеме из недавне прошлости²¹⁾ које је Србија имала са постављеним цензусима за референдумско гласање те је стога тежио да максимално олакша ревизиони поступак код устава у будућности. Новину представља и увођење ограниченог круга (*numerus clausus*) питања у погледу којих све евентуалне измене устава **морају** бити изложене народном суду, и то су: 1) преамбула устава, 2) људска и мањинска права и слободе, 3) уређење власти, 4) проглашавање ратног и ванредног стања, 5) одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању, 6) поступак промене устава. Очигледно да су творци устава посебан значај на овај начин желели да дају првенствено материји људских права (која су по правилу изложена знатном умањењу током ванредног и ратног стања), питању Косова и Ме-

21) Поред поменутог искуства са референдумима из 1992. и 2006. године, не треба заборавити и у међувремену неуспешно бирање председника републике у два наврата 2002.

тохије (кроз отежан услов за промену преамбуле која изричито наводи „уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији“) и организацији државне власти (мада је овде уставна формулација могла бити и нешто прецизнија). Исти значај је дат и поступку за уставну ревизију који је, иако формалног, процедуралног типа, с правом сврстан у ову групу.

С друге стране, таксативно се набрајају питања која **не могу** бити предмет референдумског одлучивања, и то: 1) обавезе које произилазе из међународних уговора, 2) закони који регулишу људска и мањинска права и слободе, 3) порески и финансијски закони, 4) буџет и завршни рачун, 5) одлука о проглашењу увођења ванредног стања, 6) одлучивање о амнестији, 7) питања из домена изборних надлежности Народне скупштине. Овакво решење у целини посматрано није иновативно, имајући у виду да и неки страни уставни предвиђају делимично слична ограничења, као рецимо италијански (порески и буџетски закони, амнестија и смањење казни, потврђивање међународних споразума), или пак шпански (пореска материја, питања од међународног значаја, помиловање).

Нама се чини да у једном сегменту овде постоји једна противуречност између два наведена члана јер се на једном месту предвиђа обавезан референдум за све измене устава које се односе на „људска и мањинска права и слободе“ и „одступање“ од њих, док са друге стране су из референдумског изјашњавања искључени „закони који регулишу људска и мањинска права и слободе“ (sic!). На овај начин се може створити у пракси непотребна недоумица око потенцијалног изношења једног тако значајног питања на референдум услед непрецизне уставне формулације. Овако, испада да се грађани могу изјашњавати о једној материји о нечему што има већу правну снагу (уставне одредбе), али им је то право у истој тој материји необјашњиво ускраћено када се ради о актима мање правне снаге (закони), што је у директној супротности са старом правном максимом „ко може више, може и мање“!

Поред тога, уставотворац је предвидео да уколико предлог за измену или допуну устава не добије потребну 2/3 већину у скупштини дотични предлог не може у наредних годину дана бити предмет уставне ревизије. Ради се о решењу које нам би се само по себи чинило потпуно прихватљивим, уколико би се идентична санкција применила и на случај када предлог за ревизију устава

не добије потребну већину на референдуму. Али, у овом другом случају је устав остао нем или боље речено неодређен, па би се дало закључити да народно „не” не мора нужно онемогућити покретање ревизије идентичне садржине у перспективи. На тај начин бисмо дошли у парадоксалну и теоријски неодрживу ситуацију да скупштинско „не” има *de facto* већи значај и правну снагу од оног „не” које искажу грађани као носиоци народне суверености. На то указује и проф. Маријана Пајванчић која сматра да „...различито санкционисање две, у много чему сличне, правне ситуације... може бити извор практичних проблема у примени Устава.”²²⁾ Другим речима, колизија норми у оквиру најважнијег правног акта се не може срећно одразити на стабилност политичког поретка и правну сигурност грађана.

С друге стране, установа референдума не исцрпљује своју примену на питању уставне ревизије већ је предвиђена и за случајеве евентуалне промене државне границе где се примењује потпуно исти поступак као за промену Устава. Овакав и теоријски и практично разумљив став у случају Србије добија додатну тежину (ван оног класичног доктринарног разлога) и још чвршћу заснованост имајући у виду дуготрајан проблем са Косовом и Метохијом. Иако устав изричито предвиђа да се за промену државне границе примењује иста процедура као за промену устава, оправдано се може по нашем мишљењу поставити питање да ли је саму државну територију требало обезбедити неком јачом већином, како би се избегла хипотетичка ситуација да проста већина гласача одлучи о једном тако крупном питању и врло осетљивој материји.

Но, важећи устав Србије је карактеристичан и по томе што је једно значајно питање изузео из референдумског поља одлучивања. Ради се о начину разрешења председника републике који је радикално другачији у односу на претходни устав. По новом решењу, након двотрећинске одлуке скупштине да је председник прекршио устав коначну одлуку о разрешењу доноси Уставни суд у року од 45 дана. На тај начин, додељивањем овако крупног овлашћења једном стручном органу се истовремено грађанима који су непосредно изабрали шефа државе одузима (логично) право да одлуче и о његовом разрешењу. У овом случају демократско начело очигледно трпи пред својеврсном правно-политичком комбинаториком, где је народ убудуће изузет од одлучивања о једном значајном питању

22) Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009, стр. 271.

у троуглу председник републике-народна скупштина-уставни суд. Наравно, логично је приметити да уставни суд као тело састављено искључиво од висококвалификованих правника може далеко релевантније да се о томе изјасни него једна апстрактна и у основи нестручна целина као што је народ. Али, с друге стране, не можемо и да не истакнемо недоследност уставотворца у датој материји.

Референдум је институција која ван сваке сумње заузима истакнуто место у савременим политичким системима. Као правно-политичка установа он има, као што смо навели, и снажну социолошку димензију, а може се придодати и незаобилазан психолошки чинилац, нарочито у фази кампање и процесу доношења одлуке у главама гласача. Ми сматрамо да ће даља судбина референдума и његов реалан положај првенствено зависити од квалитета односа и степена разумевања на релацији политичка власт - народ. Односно, што се више осећај препуштености грађана самима себи у различитим областима живота буде продубљивао и што утисак о отуђености политичких власти²³⁾ од народа буде видљивији и интензивнији, тим ће народни захтеви за референдумом по разноврсним друштвеним питањима бити све учесталији. Не треба притом изгубити из вида неспорну чињеницу да изјашњавање грађана на референдуму се никад стриктно не односи само на постављено питање већ увек има једну ширу политичку, па и друштвену димензију, и готово неизоставно „циља” датим одговором и саму владајућу партију, коалицију или још упечатљивије и самог шефа државе рефлектујући тако тренутни однос немалог броја грађана према њима. Тако на пример на француском референдуму из 1992. о прихватању споразума из Мастрихта 39% гласача који су заокружили „не” су изјавили да је њихово изјашњавање у основи било мотивисано њиховим ставом према влади и председнику републике.²⁴⁾ С друге стране, у појединим интелектуалним круговима прилично је раширена теза о злоупотреби референдума у популистичке сврхе од стране владајуће политичке структуре или владара

23) Намерно не користимо популарну синтагму „политичка елита”, јер “у теорији, и пре свега у политичкој социологији, разни аутори различито тумаче шта заправо представља елита, тако да до данас, управо у питању њене оперативне дефиниције, није постигнута пуна сагласност.” Владан Станковић, „Друштвене елите у Србији-преображај и проходност у последњих двадесет година”, *Национални интерес*, 3/2010, стр. 472.

24) Извор: Francesca Vassallo: *The Failed EU Constitution Referendums: The French Case in Perspective, 1992 and 2005*; University of Southern Maine, Department of Political Science, 2007, стр. 3.

ауторитарних склоности. Неки су склони да под тај случај подведу и референдум у Србији из априла 1998. о мешању страног фактора у решавању проблема на Косову и Метохији, где су се грађани плебисцитарно (преко 90%) изјаснили против. Иако је воља народа по дотичном питању више него јасна, многи су склони да ту виде заклањање власти и пребацивање одговорности директно на грађане. ²⁵⁾

С друге стране, установа референдума у себи носи и својеврсну социолошку димензију јер је „упућена на непосредно садејство различитих слојева народа“²⁶⁾ који се између себе разликују по степену образовања, социјалном положају, културним карактеристикама, политичкој свести, друштвеној проходности ка лествицама власти и моћи и слично.

Референдум као политичко средство има неке објективне предности у односу на изборе, парламентарне и председничке у првом реду. С правног аспекта, његово расписивање и одржавање у највећем броју случајева није ограничено неким временским фактором или роковима. С политичког пак аспекта, он добијањем већинског одговора „да“ или „не“ ствара много бистрију и јаснију политичку слику о постављеном питању, него што рецимо парламентарни избори могу увек да допринесу јасној и стабилној политичкој ситуацији, нарочито уколико ниједна партија не добије осетнију подршку бирача те се услед тога упадне у немогућност формирања стабилне владе²⁷⁾ (што је опет далеко реалније да се деси у пропорционалном изборном систему). Према својој политичкој суштини, могло би се рећи да он представља поједностављене изборе у малом са, за разлику од често сложене слике након парламентарних избора рецимо, увек недвосмисленом политичком поруком - за или против одређеног решења, „и то управо у питањима у којима би у друштву могло да дође до озбиљних расцепа“²⁸⁾

Даље у том смислу, рекло би се да је далеко већи проблем однос владајућих политичких структура према израженој грађанској вољи путем референдума, јер је сразмерно мали број политичара

25) Милан Јовановић: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 97.

26) Миодраг Јовичић, *Демократија и саборност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 39.

27) Најекстремнији пример у том погледу је Белгија која је дуже од годину дана без владе! Податак говори довољно сам за себе, чак и без неке дубље анализе случаја.

28) Милан Јовановић, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије 2008, Београд, стр. 97.

објективно спреман да преузме потпуну политичку и моралну одговорност у случају неуспеха њихове опције. У ситуацији све веће отуђености државних власти од „обичног” народа, референдум остаје као једно ретких непосредних институционалних средстава борбе у правцу остварења народних жеља и захтева.

Само постојање референдума недвосмислено сведочи да представничка демократија, без обзира на њену неспорну савремену превагу над непосредним учешћем народа, никада не може да оствари потпуни тријумф над аутентичним „народним духом” (*Volkgeist*), јер „представничка демократија није до сада пронашла одговарајуће средство за спречавање отуђења политичке моћи којом изворно треба да располаже народ”.²⁹⁾

Dusan Gujanic

LE RÉFÉRENDUM: FORME DU VOTE POPULAIRE CONTRE L'ALIÉNATION DU POUVOIR

SOMMAIRE

Depuis quelques dernières années le référendum rentre sur la scène politique européenne, discrètement certes, mais néanmoins de manière suffisamment visible pour un observateur minutieux. Cette institution constitutionnelle a suscité depuis toujours un grand intérêt dans les milieux juridiques et largement au-delà de cela, vu une incertitude politique inhérente qui l'accompagne ainsi que l'enjeu à la fois politique et sociale qui y figure immanquablement. En tant que forme de la démocratie directe, le référendum sert de contribuer à ce que l'ensemble de l'électorat à titre de détenteur de la souveraineté se prononce sur une question concrète, de nature le plus fréquemment purement politique mais aussi économique, sociale, voire culturelle dans le sens plus large, et dont l'importance peut s'avérer fondamentale pour l'avenir du pays.

Nous, ce qui nous intéresse particulièrement dans le présent article sont des conséquences politiques liées à la campagne référendaire, l'ambiance sociale dans le cadre de laquelle se déroule le référendum, le cadre juridique qui le régit, ainsi que l'ultime respect (ou irrespect) de la volonté populaire de la part des organes étatiques. Question d'autant plus importante compte tenu du "recours beaucoup plus fréquent au référendum dans les dernières

29) Коста Чавошки, Радмила Васић: *Увод у право*, Службени гласник 2009, Београд, стр. 199.

années, apparu concomitamment avec la crise des partis politiques dans les démocraties pluralistes. ‘ Dans le présent article seront traités de manière plus détaillée les référendums en Suisse, en France et en Serbie, car nous estimons que lesdits pays représentent dans ce sens des exemples intéressants.

Mots-clés : référendum, démocratie directe, modification de la Constitution, aliénation du pouvoir, moyen de contrôle...

ЛИТЕРАТУРА

- Јовановић, Милан: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Јовичић, Миодраг: *Демократија и саборност*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2000.
- Матић, Милан: „Нови светски поредак и криза демократске јавности”, *Нова српска политичка мисао*, 3-4/1997.
- Пајванчић, Маријана: *Коментар Устава Републике Србије*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009.
- Поповић, Драгољуб: *Опита правна историја - стварање модерне државе*, Досије, Београд, 1999.
- Сартори, Ђовани: *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Станковић, Владан: „Друштвене елите у Србији-преображај и проходност у последњих двадесет година”, *Национални интерес*, Београд, 3/2010.
- Чавошки Коста, Васић Радмила: *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Vassalo, Francesca: *The Failed EU Constitution Referendums : The French Case in Perspective, 1992 and 2005*, University of Southern Maine, Department of Political Science, 2007.
- Gicquel, Jean: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2007.
- Favoreu, Louis: *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009.
- Lescuyer, Georges, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, Paris, 2001.
- Bin Roberto, Pitruzzella Giovanni: *Diritto costituzionale*, G.Giappichelli, Torino, 2009.
- Masahiro Kobori: “Referendums in Britain and Japan: Turnouts, campaigns, and systems”, *Ritsumeikan Law Review*, n° 26, 2009.
- Rousseau, Dominique: *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2009.

Resume

En tant que certain (et la pratique l'a confirmé efficace aussi) contrepoids aux pouvoirs publics, le référendum est sous certaines conditions un fort correctif aux activités du pouvoir exécutif en premier lieu. Outre les situations typiques étant à l'origine du référendum, comme la révision constitutionnelle par exemple, des différents besoins sociaux peuvent soumettre d'autres divers sujets au vote populaire, dans la sphère purement politique, mais aussi économique, sociale et culturelle.

D'autre part, la pratique a démontré que dans certains cas (en France par exemple) la classe politique exprime la tendance de contourner la volonté du peuple si le résultat final s'avère défavorable pour elle. Le référendum a naturellement vocation à servir de moyen d'apaisement de tensions politiques, avec le respect, bien entendu, de toutes les conditions préalablement établies et nécessaires. C'est une vieille question de savoir s'il faudrait ou non prévoir un taux de participation nécessaire en vue d'assurer la légitimité de la décision référendaire. Les Etats ont adopté des solutions différentes sur ce sujet.

Dans le présent texte on a traité de plus près les cas de la France et de la Suisse, compte tenu de leurs riches expériences en la matière et du cadre juridique intéressant qui les suit. On a également constaté que la constitution serbe de 2006. avait apporté certaines nouveautés par rapport à la constitution précédente, en facilitant en premier lieu considérablement la révision de la constitution par la voie référendaire. D'autre part, il y a des sujets prévus comme la matière référendaire obligatoire, alors que d'autres sont explicitement exclus du champ référendaire, bien que là aussi la démarche du constituant ne semble pas tout à fait conséquente.

