

UDK: 324(497.11)(497.16)
Biblid 0543-3657, 65 (2014)
God. LXV, br. 1155–1156, str. 118–128
Izvorni naučni članak
Primljen: 22. septembar 2014. godine

Vladimir DŽAMIĆ¹
Vladimir PAVIĆEVIĆ²

Referendum kao negacija neposredne demokratije: iskustva Srbije i Crne Gore

APSTRAKT

Referendum predstavlja jedan od najvažnijih instrumenata direktne (neposredne) demokratije, opšteprihvaćen u svim konsolidovanim demokratskim državama. U osvit raspada bivše Jugoslavije, referendum su veoma intenzivno korišćeni u dnevno-političke svrhe ili kao (pri)vid legitimizacije konkretnih političkih odluka. U ovom članku autori analiziraju referendum kao instrument neposredne demokratije u Republici Srbiji i Crnoj Gori. Na osnovu iskustava dva referendumska procesa u obe države, autori će pokušati da pokažu da referendum u ovim državama nije bio instrument, već negacija neposredne demokratije. U prilog ovakvoj tvrdnji, autori će analizirati pravne i političke aspekte sprovođenja referenduma, kao i konsekvence koje su nastale u dvema državama nakon njih. Nepostojanje mehanizama neposredne demokratije u obema državama, koje se održalo do danas, samo je još jedan u nizu pokazatelja koji svedoče o tome da je demokratija u njima nekonsolidovana, krhka i fasadna.

Ključne reči: referendum, neposredna demokratija, Srbija, Crna Gora, demokratska konsolidacija

¹ Autor je docent na Univerzitetu Singidunum. E-mail: dzamicvladimir@gmail.com.

² Autor je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. E-mail: vlado@bos.rs.

Uvod

Politički poredak polisa prvi je okvir u kome je nastala svojevrsna neposredna (direktna) demokratija, koja je podrazumevala da o svim pitanjima građani (*polites*) odlučuju u okviru narodne skupštine (*ekklesia*). Ovakav oblik neposredne demokratije bio je, ipak, predstavnički imajući u vidu da su samo građani (muškarci, poreklom iz polisa, punoletni i slobodni) imali mogućnosti da aktivno učestvuju u političkom životu.³

Od političke filozofije Džona Loka (John Locke) do danas, u savremenim konsolidovanim demokratijama postoji predstavnička demokratija, sa određenim institutima koji omogućavaju aktivno i neposredno učestvovanje građana u političkom životu države. Ovo učešće građana kreće se od vrlo aktivnog učešća u svim pitanjima društveno-političkog života (švajcarski politički sistem), do učešća građana u oblicima neposredne demokratije poput: narodne inicijative, referendumu, narodnog veta i plebiscitarnog izjašnjavanja⁴.

Imajući u vidu da je čist oblik (ne)posredne demokratije samo jedan od idealnih tipova, u teorijskim analizama često se govori o postojanju takozvanih *poluneposrednih demokratija*. Poluneposrednom demokratijom naziva se reprezentativna demokratija u kojoj postoje njene najvažnije institucije (poput legislativnog tela), ali građani zadržavaju za sebe pravo da aktivno učestvuju u legislativnom postupku ili u donošenju najvažnijih državnih odluka.

Referendum kao institut neposredne demokratije vezuje se za koncept narodne suverenosti, po kome vrhovna vlast u državi pripada građanima, koji svoju suverenost izražavaju na različite načine (preko slobodno izabраних predstavnika, kroz oblike neposredne demokratije i slično). U osnovi, referendumom se naziva *izjašnjavanje građana koji time iskazuju svoju jasnu volju o merama koje su preduzete ili treba da budu preduzete od strane političke vlasti u državi*.⁵

Imajući u vidu da je zahvaljujući političkoj globalizaciji sve veća intencija uključivanja građana u politički život zajednice, referendum i njegovo adekvatno i korektno sprovođenje, smatraju se temeljnim tekovinama savremenih demokratija i jednim od nužnih uslova u njihovoj konsolidaciji.

³ Aristotel u prvoj definiciji građanina navodi da je njegova *differentia specifica*, mogućnost da bira i da bude biran u postupku političkog odlučivanja.

⁴ O kombinovanju plebiscita i referendumu kao oblika neposredne demokratije videti više u: Daniel J. Elazar, *The Use of Direct Democracy (plebiscit and referenda) in Modern Government*, <http://www.jcpa.org/dje/articles/ref-pleb.htm>.

⁵ Prema: Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 2006, str. 259-269.

Referendumi u Republici Srbiji

Referendum o učešću stranih predstavnika u rešavanju problema na Kosovu i Metohiji (1998)

Prvi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi⁶ u Republici Srbiji nakon sloma bivše Jugoslavije donet je 1994. godine. Zakon je predviđao da se referendum mora održati u roku od najmanje trideset, odnosno najviše šezdeset dana od dana raspisivanja. Ipak, iz politički oportunističkih razloga, na predlog vladajuće stranke Slobodana Miloševića, u proleće 1998. godine Narodna skupština usvojila je izmene ovog zakona po kojima je bilo dovoljno da prođe samo petnaest dana od dana raspisivanja kako bi referendum bio održan. Poslanici su ubedljivom većinom od 205 glasova *za* i samo devet *protiv*, usvojili ovu ekspresnu promenu zakona. Razlozi ovakve nedemokratske promene pravila *ad hoc* ležali su u političkim okolnostima u kojima je sam referendum bio održan.⁷

Referendumsko izjašnjavanje, na osnovu odredbi pomenutog zakona, *obavezujuće je za državu i njene institucije*, ukoliko se na njemu donese odluka u skladu sa važećim pravilima, tj. ukoliko *za* ili *protiv* određene odluke glasa apsolutna većina svih birača koji su upisani u birački spisak na teritoriji Republike Srbije.⁸ Ovakva zakonska rešenja u velikoj meri daju odgovor na pitanje da li je sam referendum koji je raspisan 1998. godine bio samo paravan za izbegavanje političke odgovornosti vladajuće političke elite, u rešavanju velikog državnog problema sa međunarodnom zajednicom.

Direktan povod za održavanje referenduma 1998. godine bila je eskalirajuća kriza na Kosovu i Metohiji. Krajem osamdesetih godina prošlog veka, jačao je pokret za samostalnost Kosova, koji je svoju priliku video u redefinisaju državnih granica širom Evrope i sveta nakon sloma komunizma. Sve tendencije kosovskih Albanaca ka nezavisnosti i samostalnosti, vlasti u Srbiji su odbijale, pozivajući se na nepovredivost međunarodno priznatih granica koju proklamuju svi međunarodno-javno-pravni akti, kao i na načela međunarodnog prava; ali neretko i na značaj koji kosovski mit ima u konstituisanju srednjovekovne i savremene srpske države.

Iako se ne može osporiti da je većinsko javno mnjenje u Srbiji 1998. godine sigurno bilo protiv bilo kakvog intervencionizma međunarodne zajednice, pre svega vođeno krilaticom o suverenitetu i teritorijalnoj celovitosti Srbije (koja je nesporno međunarodno-pravni princip), ipak ostaje prostora da se

⁶ "Službeni glasnik RS", br. 48/1994 i 11/1998.

⁷ Referendum je raspisan 7. aprila, a posle izmena zakona bilo je moguće da bude i održan 23. aprila 1998. godine, samo dva dana pre zasedanja *Međunarodne kontakt grupe* koja je trebalo da donese važne odluke u vezi krize koja se događala na prostoru Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija.

⁸ Član 25. stav 1. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, "Službeni glasnik RS", br. 48/1994 i 11/1998.

posumnja u procenat izlaznosti i broj onih koji su bili protiv, kao i u sam ambijent u kom je referendum održan (medijsko stimulisanje javnosti, višednevno izjašnjavanje bez adekvatne kontrole, glasanje bez odgovarajućih ličnih dokumenata i glasanje za više osoba odjednom).⁹

Iako je referendum *ex lege* bio obavezujuć za državu i sve njene institucije, praksa je pokazala da vlast nije ispoštovala volju sopstvenih građana na referendumu koji je sama raspisala. Referendum je, ipak, ostavio brojne političke i ekonomske posledice na Srbiju i njene građane.

Kosovska kriza je tako „rešena” stavljanjem teritorije Kosova pod protektorat Ujedinjenih nacija, na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti i povlačenjem svih srpskih vojnih i policijskih snaga sa teritorije pokrajine, u skladu sa potpisanim Sporazumom iz Kumanova u junu 1999. godine.

Splet događaja nakon referenduma, pokazao je sve slabosti ondašnjeg političkog poretka. Referendum raspisan u nedemokratskom ambijentu, sa neravnopravnim tretmanom svih političkih opcija u sredstvima javnog informisanja, glasanje koje je bilo bez efektivne kontrole i trajalo četiri dana samo su neke od ključnih paradigmi nedemokratskog poretka tog vremena. Ono što je mnogo ozbiljnije je činjenica da je vlast bila spremna da pogazi sopstveni Ustav i zakone, ne ispoštujući volju sopstvenih građana prilikom obavezujućeg referenduma kojim su građani, po Ustavu, ostvarili svoju vrhunsku građansku suverenost.

To jasno pokazuje da vrhovna vlast nije bila u rukama građana, koji su bili pioni u farsu navodne demokratije u Srbiji tog vremena, te je i sam referendum bio samo sredstvo ostvarivanja manipulacije i fasadne demokratije tog doba, a nipošto metod neposredne demokratije koju priznaje savremeni demokratski poredak.¹⁰

Referendum radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije (2006)

Političke okolnosti raspisivanja referenduma grubo ćemo svrstati u tri grupe: devolucija državne zajednice, Proces stabilizacije i pridruživanja i politička obećanja vladajućih političkih stranaka u Srbiji.

U maju 2006. godine, raspala se Državna zajednica Srbija i Crna Gora, koja je već od osnivanja bila oročena na tri godine. To je bio rok u kome je postojao *moratorijum na raspisivanje referenduma* u bilo kojoj članici te zajednice. Po isteku navedenog perioda, Crna Gora je obnovila svoju državnost, pa je Srbija u skladu sa Ustavnom poveljom ostala pravni sukcesor prethodne države i na taj način postala suverena i nezavisna država. Imajući u vidu da je raniji Ustav iz 1990. godine bio Ustav Srbije kao

⁹ Vladimir Goati, *Izbori u SRJ od 1990. do 1998. – volja građana ili izborna manipulacija*, CeSID, 1999, Beograd.

¹⁰ Videti: Milan Jovanović, *Oblici direktne demokratije – narodna inicijativa i referendum*, Srpska politička misao br. 4, 2011, str. 33-49.

federalne jedinice, a ne kao suverene samostalne države, jasna je bila praktička neophodnost da taj tekst bude revidiran. Dogovor vlasti i gotovo svih opozicionih stranaka ukazivao je na potrebu da ustavni tekst bude ponovo donet, umesto da stari bude korigovan.

Proces stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji nedvosmisleno je nametnuo potrebu da najviši pravni akt bude usklađen sa evropskim standardima. Otuda je bilo nedopustivo da u ustavnom tekstu i dalje stoji smrtna kazna kao vid kažnjavanja, a bilo je neophodno proširiti obim ljudskih, građanskih i manjinskih prava i dati veći ustavni značaj nezavisnim regulatornim telima, koji su do tada bili definisani samo zakonima. Zato je velika politička podrška promeni Ustava i održavanju ustavnog referenduma došla upravo iz Evropske unije, uprkos brojnim primedbama Venecijanske komisije Saveta Evrope na ustavni tekst, ali i uprkos načinu na koji je referendum održan.

Većina političkih stranaka na vlasti je godinama obećavala da će Srbija njihovom zaslugom dobiti novi demokratski ustav. Otuda je većina ključnih političkih stranaka, u vreme političke kohabitacije predsednika Republike Borisa Tadića i predsednika Vlade Vojislava Koštunice, mogla od donošenja novog Ustava imati samo koristi u smislu ispunjavanja političkih obećanja. Podršku ustavnoj promeni 2006. godine dale su gotovo sve društvene institucije, većina javnih ličnosti, uključujući i patrijarha.

Najzad, politički momenat koji posmatramo posebno, a zapravo je prožimao sve prethodno navedeno jeste pitanje nezavisnosti Kosova. Već krajem 2006. godine bilo je jasno da je pitanje trenutka kada će Kosovo proglasiti svoju nezavisnost od Srbije, pa su politički lideri isticali da će donošenje novog Ustava u čijoj preambuli bi stajalo da je *Kosovo neotuđivi deo Srbije*, povećati šanse da se Kosovo očuva u granicama Srbije.

Slično prethodnom iskustvu, izjašnjavanje koje je trajalo dva dana nije garantovalo najbolju kontrolu na svim biračkim mestima. Zabeleženi su slučajevi višestrukog glasanja, glasanja bez potrebnih ličnih dokumenata, ali i činjenica da je samo u poslednja tri sata glasanja drugog referendumskeg dana glasao isti broj birača kao za prethodnih dan i po.

Referendumu nije prethodila tzv. referendumska ćutnja, tako da je agitacija za ili protiv referenduma trajala i u vreme dok su građani mogli još uvek da glasaju. Izlazak patrijarha srpske crkve na biralište, prvi u istoriji njegovog upravljanja crkvom, dodatno je poslužio kao poziv građanima da podrže novi Ustav Srbije.

U slučaju prethodnog referenduma pokazalo se da on nije uspeo da ispuni svoju svrhu. Kada je reč o referendumu iz 2006. godine možemo reći da je on delimično ispunio svrhu svog održavanja. Naime, referendum je formalno uspeo i građani su, uz brojne nepravilnosti i anomalije održavanja referenduma, uspeali da donesu novi Ustav Srbije koji je zamenio Miloševićev ustav iz 1990. godine. Ipak, iako se očuvanje Kosova i Metohije u sastavu

Srbije navodilo kao jedan od glavnih razloga za donošenje ustava, Ustav u praktičkom smislu nije imao nikakav značaj.

Februara 2008. Kosovo je jednostrano proglasilo nezavisnost od Srbije, a do danas tu nezavisnost je priznalo preko sto država sveta, uključujući i sve članice Evropske unije osim Rumunije, Kipra, Slovačke, Grčke i Španije. Već tada je bilo jasno da osim ustavne obaveze svakog nosioca političke vlasti da se posveti očuvanju suvereniteta i teritorijalne celovitosti Srbije, nema većih praktičnih efekata ustava na rešavanje kosovske krize.

Nažalost ni drugi referendum u Srbiji u novijoj istoriji nije pokazao zrelost političke zajednice i njenu demokratsku konsolidaciju. Neravnopravna zastupljenost onih koji su za i protiv ustavne revizije, dvodnevno glasanje bez dovoljno dobre kontrole, statističke procene o specifičnostima referendumskih rezultata i uključivanje crkve u državno pitanje *par excellence*, samo su neki od ključnih problema koji su ukazali da društvo u Srbiji te 2006. godine nije dovoljno zrelo za pravu neposrednu demokratiju kakva danas postoji u većini država savremenog sveta.

Referendumi u Crnoj Gori

Referendum o stupanju Crne Gore u Saveznu Republiku Jugoslaviju

U jesen 1963. godine, iste godine kada je donet Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), donet je Ustav Socijalističke Republike Crne Gore. Ovaj ustavni tekst bio je na snazi sve do jeseni 1992. godine kada je donet novi Ustav Republike Crne Gore, sada federativne jedinice novostvorene Savezne Republike Jugoslavije (SRJ).

Upravo po osnovu odredbi nedemokratskog socijalističkog ustava iz 1963. godine, crnogorski parlament je 1. marta 1992. godine raspisao referendum na teritoriji Crne Gore o stvaranju nove državne zajednice sa Republikom Srbijom, koja bi predstavljala pravnog i političkog sukcesora Titove Jugoslavije.

U trenutku raspisivanja referenduma, parlamentarna većina bila je ubedljiva i sačinjavala ju je Demokratska partija socijalista (DPS), koja je imala dvotrećinsku većinu mandata tadašnjeg saziva. Otuda sam pravni osnov raspisivanja Ustava, iako etički sporan imajući u vidu političke okolnosti u datom trenutku, ne može da se dovede u pitanje.

3.1.2. Političke okolnosti

Referendum u Crnoj Gori bio je predviđen za 1. mart 1992. godine, u vreme dok je SFRJ još uvek egzistirala kao međunarodno-pravni subjekt i punopravna članica Organizacije Ujedinjenih nacija. Još u leto 1991. godine Slovenija i Hrvatska proglasile su svoju samostalnost i nezavisnost, dok su u to vreme 1992. godine Bosna i Hercegovina i Makedonija čekale svoje

međunarodno priznanje kao suverene države. Uporedo sa tim, već tada bilo je jasno da će velika Titova Jugoslavija doživeti svoju devoluciju i konačan krah u krvavim ratnim sukobima na prostoru nekadašnje zajedničke države.

Sve to jasno ukazuje na kompleksnost političkog momenta održavanja referenduma u Crnoj Gori i upućuje na dodatno problematične momente u demokratičnosti samog plebiscitarnog izjašnjavanja građana. Naime, država se tada nalazila u tzv. „stanju neposredne ratne opasnosti“, što je samo po sebi predstavljalo specifične i vanredne okolnosti *par excellence*. Otuda je država imala mnogo veće i jače mehanizme uticanja na svoje građane u ambijentu smanjenog demokratskog kapaciteta svojih institucija, a pojačanih političkih uticaja vladajućih elita na republičkom i saveznom nivou.

Referendum je raspisan zahvaljujući ubedljivoj većini koju je DPS stekla nakon parlamentarnih izbora u Crnoj Gori 1990. godine. Iako su dve najveće opozicione stranke – Liberalni savez Crne Gore (LSCG) i Narodna stranka (NS) oponirale toj ideji i konačno bojkotovale referendum, on je ipak bio održan 1. marta 1992. godine. Referendum su iz političkih razloga bojkotovale i stranke nacionalnih manjina Bošnjaka i Albanaca, što je dovelo do toga da referendum upravo ne uspe u sredinama koje su etnički većinski naseljene Albancima i Bošnjacima.

U uslovima krvavog raspadanja velike Titove Jugoslavije koja je predstavljala simbol prekretnice Istoka i Zapada i velikog Pokreta nesvrstanih od početka 60-ih godina prošlog veka, politička elita Srbije predvođena Miloševićem smatrala je pitanjem časti i sopstvenog kredibiliteta očuvanje kakve-takve zajedničke države sa imenom Jugoslavija. Iako se građani Srbije nikada nisu izjasnili o saveznoj državi sa Crnom Gorom, već je državno vođstvo pretpostavilo saglasnost sopstvenih građana suprotno svim načelima neposredne demokratije (makar i uprkos očiglednoj podršci javnosti), o sudbini nove političke tvorevine odlučivalo je nekoliko stotina hiljada birača u crnogorskoj državi.

Ključna posledica referenduma iz 1992. godine bilo je stvaranje Savezne Republike Jugoslavije sa dve federalne jedinice – Republikom Srbijom i Republikom Crnom Gorom.

Nova savezna država nije uspjela da izbegne oštre sankcije međunarodne zajednice uvedene Rezolucijom 757 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz maja 1992. godine, kao i suspenziju svog punopravnog članstva u ovoj najvećoj međunarodnoj organizaciji na svetu. Uz to, potonja decenija je pokazala da zajednička država nije bila dugog veka, te da se konačno i raspala posle novog referenduma u proleće 2006. godine, od kada Republika Srbija i Republika Crna Gora nastavljaju svoju kohabitaciju na Zapadnom Balkanu kao dve suverene i nezavisne države, članice Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija.

Stoga se potpuno opravdano može reći da referendum nije uspeo da obezbedi i osigura opstanak zajedničke države, što je bila ujedno i njegova jedina politička svrha i namena.

Referendum o nezavisnosti 2006.

Ključni posrednik u redefinisanju jugoslovenske federacije i njenom prelasku u državnu zajednicu *sui generis*, bila je Evropska unija, koja je ujedno bila i garant potpisane Ustavne povelje. U članu 60. Ustavne povelje, koji je naslovljen Istupanje iz Državne zajednice Srbija i Crna Gora, predviđa se da nakon tri godine od usvajanja najvišeg akta zajednice, bilo koja *država članica* ima pravo da pokrene pitanje svoje samostalnosti. Istovremeno, *ex contracto*, definisano je da se odluka o nezavisnosti donosi *na referendumu, u skladu sa međunarodno priznatim demokratskim standardima*.¹¹

Istovremeno, poveljom je definisano da država koja istupi iz zajednice ne polaže pravo na međunarodno pravni subjektivitet kao sukcesor, već da će svoje međunarodno priznanje potražiti na alternativni način, u skladu sa međunarodnim javnim pravom. Zanimljivo je da se već tada u samom tekstu povelje predviđa istupanje Crne Gore iz zajedničke tvorevine, pa se ističe da bi u tom slučaju Rezolucija 1244/1999 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija bila direktno primenjena na Republiku Srbiju kao pravnog sukcesora.¹²

Nakon atentata na predsednika Vlade Srbije, dr Zorana Đinđića, Srbija i Crna Gora dobijaju punopravno članstvo u Savetu Evrope, a iste godine Evropska unija svojom Solunskom agendom garantuje evropsku perspektivu i budućnost svim državama na Zapadnom Balkanu. Uprkos brojnim pokušajima političke elite u Srbiji i dela političke elite u Crnoj Gori, da novu zajedničku državu predstavi kao funkcionalnu i pravednu prema obema stranama, vladajuća elita u Crnoj Gori svoju budućnost već od osnivanja nije videla u zajedništvu sa Srbijom.

Posebno katalizujuće na razdruživanje Srbije i Crne Gore delovao je atentat na premijera Đinđića i smena vlasti naredne, 2004. godine nakon koje je premijer postao Vojislav Koštunica, čija je osnovna programska odrednica bilo očuvanje zajedničke države, „zbog interesa Srbije i srpskog naroda u Srbiji i Crnoj Gori“. Političke nesuglasice vladajućih stranaka u dve države-članice bile su sve glasnije, pa je postalo jasno da će Crna Gora iskoristiti svoje ustavno pravo da iz zajednice istupi organizovanjem referenduma.

Na osnovu postignutog sporazuma sa specijalnim predstavnikom Evropske unije, Miroslavom Lajčakom, rezultati referenduma biće validni i smatraće se demokratskim ukoliko referendumu pristupi apsolutna većina svih birača upisanih u birački spisak, te ukoliko se 55% izašlih izjasni za nezavisnu državu Crnu Goru. Ovakav dogovor o potrebnoj većini za nezavisnost izazivao je nezadovoljstvo u tzv. Bloku za nezavisnu Crnu Goru, u kome se spekulisalo da bi se moglo dogoditi da postoji *siva zona*, u kojoj bi apsolutna većina bila za nezavisnost, ali ipak manja od 55%.

¹¹ Član 60. Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

¹² Ibidem, stav 4.

Sve dileme o ovakvim nagađanjima raščistila je Evropska unija, koja je saopštila da će odluka biti smatrana demokratskom samo u slučaju da većina bude bar 55% u propisanim uslovima.

Referendumsko izjašnjavanje pratile su brojne demokratske dileme. Naime, građanima Crne Gore sa prebivalištem u Srbiji nije bilo dozvoljeno da glasaju na referendumu, iako je isto pravo garantovano svim drugim građanima Crne Gore sa prebivalištem u drugim susednim državama. Drugo, medijska zastupljenost nije bila ravnopravna, posebno imajući u vidu da se politička elita u Crnoj Gori nije smenjivala gotovo dve decenije do tog trenutka, što je umanjilo demokratski kapacitet javnosti i sredstava javnog informisanja u Crnoj Gori. Treće, zabeležene su brojne nepravilnosti oko ličnih isprava osoba koje su glasale na referendumu, kao i slučajevi pritisaka da se glasa za opciju nezavisnosti.¹³

Ipak, međunarodna zajednica, predvođena Evropskom unijom, po mišljenju predstavnika koji su pratili izjašnjavanje na referendumu, priznala je rezultate i Crnu Goru kao nezavisnu i suverenu državu.

Nakon saopštavanja zvaničnih referendumskih rezultata, Skupština Crne Gore je 3. juna 2006. godine proglasila nezavisnost, usvajanjem Odluke o nezavisnosti. Tako je Crna Gora posle 88 godina postala ponovo suverena i nezavisna država, a sticajem političkih okolnosti, svoju državnost obnovila je i Republika Srbija kao samostalna i suverena država.

Zaključak

Na osnovu prethodne analize proističe da referendum u Srbiji i Crnoj Gori *nije bio* instrument neposredne demokratije. Naprotiv, način sprovođenja ovog direktnog izjašnjavanja građana o najvažnijim državnim pitanjima upravo je paradigmatičan primer urušavanja i erozije neposredne demokratije. Upravo ta fasadnost demokratije i nevoljnost za konsolidovanjem demokratskog poretka u obe pomenute države jedina je konstanta decenijama unazad do danas.

Činjenica je da nijedna vlast u Srbiji nije uspela da sprovede referendum u okvirima *demokratske procedure*. Na prvom referendumu, vlast u Srbiji je raspisala referendum, ali nije ispoštovala rezultate neposrednog izjašnjavanja građana, što je čitav referendum učinilo samo formalnim. U drugom slučaju, 2006. godine, čitava procedura sprovođenja referenduma, kao i statističke anomalije oko broja pristalica novog Ustava dovode u sumnju regularnost čitavog postupka usvajanja najvišeg pravnog akta Srbije. Na temeljima nelegitimiteta novog Ustava konstruisana je isto takva nelegitimna politička zajednica u kojoj su gotovo svi politički procesi lišeni legitimnosti i saglasnosti

¹³ Jedan od brojnih primera je da je samo na teritoriji opštine Podgorica bilo preko 50 prigovora na tok referenduma, uz zvanično obrazloženje da Opštinska referendumska komisija „zbog podijeljenog glasanja“ nije mogla doneti odluku o istim, u vezi 44 biračka mesta i preko 30000 birača (Službeno obaveštenje, OIK Podgorica, 25. maj 2006. br. 352)

građana, koji su sve manje zainteresovani za participiranje u političkom životu države.

Crnogorski referendumi su takođe negacija neposredne demokratije. Činjenica da su oba puta sprovedeni u atmosferi nedovoljne transparentnosti, te da u drugom slučaju bez medijatora sa strane (Evropske unije) nije bilo moguće na demokratski i legitiman način utvrditi elementarna pravila za sprovođenje referenduma. Polarizacija građana i čitavog crnogorskog društva dostigla je maksimum, jer su dve suprotstavljene strane sve svoje snage uložile upravo u to da se realizuje njihov politički kredo – sa Srbijom ili bez nje. Crna Gora je danas jedina država u Evropi uz Belorusiju, koja nije menjala politički režim u toku poslednje dve decenije.

U oba konkretna slučaja, građani su bili samo naivni subjekti u imitiranju demokratske procedure. Uz nedovoljno samostalnu i nezavisnu sudsku granu vlasti, značajnu stopu kriminala i korupcije i problematičan Ustav, kao zajednički sadržalac političkog sistema ove dve bivše jugoslovenske republike, možemo sa punim pravom reći da je demokratija u obe države još uvek nekonsolidovana i fasadna, te da su iskustva sprovođenja direktnog referendumskog izjašnjavanja građana dragocena u postupku demokratske konsolidacije regiona.

Bibliografija

- Goati, Vladimir, *Izbori u SRJ od 1990. do 1998. – volja građana ili izborna manipulacija*, CeSID, Beograd 1999.
- Elazar, Daniel J. *The Use of Direct Democracy (plebiscit and referenda) in Modern Government*, <http://www.jcpa.org/dje/articles/ref-pleb.htm>.
- Izveštaj o rezultatu republičkog referenduma radi potvrđivanja novog Ustava Republike Srbije*, br. 014-795/06.
- Jovanović, Milan, *Oblici direktne demokratije – narodna inicijativa i referendum*, Srpska politička misao br. 4, 2011.
- Knjiga o republičkom referendumu '98 - Narod Srbije je rekao 'NE' 23. aprila 1998. godine*, Službeni glasnik, Beograd, 1998.
- Mišljenje 405/2006* Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2007.
- Marković, Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 2006.
- Pajvančić, Marijana, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009.
- Pajvančić, Marijana, *Srbija između ustava i ustavnosti*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2005.
- Referendum in Europe: An analysis of the legal rules in European states*. Venice: Venice Commission, 2005.
- Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije 98/2006.
- Ustav Srbije – kritička analiza*, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd, 2007;

Ustavi Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i Republike Crne Gore, Službeni glasnik, Beograd, 1995.

www.politika.rs (31. 10. 2006) – Ustav potvrđen: Za glasalo 51,4 odsto birača

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, "Službeni glasnik RS", br. 48/1994 i 11/1998.

Zakon o referendumu o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore (www.skupstina.me)

Vladimir Džamić, PhD, Vladimir Pavićević, PhD

REFERENDUMA AS A NEGATION OF DIRECT DEMOCRACY: EXPERIENCES OF SERBIA AND MONTENEGRO

ABSTRACT

Referendum is one of the most important instruments of direct (immediate) democracy, which is generally accepted in all consolidated democratic states. On the eve of the break-up of former Yugoslavia referendums were used very intensively for everyday political purposes or as a form (illusion) of legitimisation of specific political decisions. In the article, the authors analyse referendum as an instrument of direct democracy in the Republic of Serbia and Montenegro. On the basis of the experiences from the two referendum processes in both states the authors will attempt to show that in these states referendum was not an instrument but a negation of direct democracy. To support this, the authors will analyse the legal and political aspects of carrying out the referendums as well as the consequences in the two states that resulted from them. The lack of mechanism of direct democracy in both states, which has remained up to date, is only one in a number of indicators which show that democracy in those states is non-consolidated, fragile and false.

Key words: referendum, direct democracy, Serbia, Montenegro, democratic consolidation.