

**XIX међународни научни скуп «Правнички дани –
Проф. др Славко Царић»
„ПРАВО, НАУКА И ДРУШТВО – АКТУЕЛНА
ПИТАЊА И ПЕРСПЕКТИВЕ”**

**XIX international scientific meeting „Legal days –
Prof. Slavko Carić, PhD”
„LAW, SCIENCE AND SOCIETY – THE CURRENT
ISSUES AND PERSPECTIVES”**

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
The University of Business Academy in Novi Sad
The Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

Нови Сад, 23. септембар 2022.

Зборник радова са XIX међународног научног скупа

„Правнички дани – Проф. др Славко Царић“
„ПРАВО, НАУКА И ДРУШТВО – АКТУЕЛНА ПИТАЊА И ПЕРСПЕКТИВЕ“

23. септембар 2022. године у Новом Саду,
у организацији Универзитета Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду

Издавач:

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
Гери Кароља бр. 1, телефон: 021/ 400 - 499
Web: www.pravni-fakultet.info

Рецензенти:

Др Мирко Кулић **Др Гордана Бејатовић,**
редовни професор ванредни професор

Др Милан Почуча **Др Јелена Стојшић Даветић,**
редовни професор ванредни професор

Др Владимир Козар **Др Сања Шкорић,**
редовни професор ванредни професор

Др Милош Марковић **Др Маријана Младенов,**
редовни професор ванредни професор

Др Јелена Матијашевић **Др Срђан Дамњановић**
редовни професор ванредни професор

Др Предраг Мирковић **Др Марко Станковић,**
ванредни професор доцент

Др Дарко Голић **Др Маја Суботин**
ванредни професор доцент

Др Јоко Драгојловић
ванредни професор

За издавача:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Уредник:

Др Милан Почуча, редовни професор

Штампа:

НС Мала књига плус, Нови Сад

Тираж: 150

ISBN 978-86-86121-21-6

Научни одбор:

ПРОФ. ДР МИЛАН ПОЧУЧА - председник Научног одбора

Продекан за науку, квалитет и развој и шеф Грађанскоправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРКО ЦАРИЋ

Ректор Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ЦАРИЋ

Председник Савета Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МИРКО КУЛИЋ

Декан Правног факултета за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитет Привредна академија у Новом Саду и ванредни професор Факултета техничких наука Универзитета у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ

Продекан за наставу и ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА МЛАДЕНОВ

Продекан за међународну сарадњу и ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ЗОРАН ПАВЛОВИЋ

Шеф Кривичноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДАРКО ГОЛИЋ

Шеф Теоријске и јавноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ЖЕЉКО БЈЕЛАЈАЦ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА МАТИЈАШЕВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР КОЗАР

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР САЊА ШКОРИЋ

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДУШАНКА ЂУРЂЕВ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР ЦАТИЕВ

Шеф катедре Кривичноправних наука Руске академије за адвокатуру и нотаријат | Руска Федерација

АКАДЕМИК ДР НЕДЕЉКО СТАНКОВИЋ

Европски универзитет Брчко дистрикт и Ректор Европског универзитета „Kallos” Тузла и | Босна и Херцеговина

АКАДЕМИК ДР БРАНКО ВУЧКОВИЋ, ЕМЕРИТУС

Универзитет „Адриатик“ – Бар, Факултет за пословну економију и право | Република Црна Гора

АКАДЕМИК ДР ВЕСНА ВУЧКОВИЋ

Судија, в.д. председника Врховног суда Црне Горе, Универзитет „Адриатик“ – Бар, Факултет за медитеранске пословне студије, Тиват | Република Црна Гора

PROF. DR DR. WOLFGANG ROHRBACH

Akademik Evropske akademije nauka u Salzburgu | Austrija

PROF. DR VANO TSERTSVADZE

Georgian Institute of Public Affairs | Gruzija

PROF. DR. AMER FAKHOURY

Dean College of Law American University in the Emirates | Ujedinjeni Arapski Emirati

ПРОФ. ДР РУДИКА ГМАЈНИЋ

Професор на Медицинском факултету у Осијеку и члан Хрватске академије медицинских наука | Република Хрватска

ДОЦ. ДР ЈАН ЈАНАЋ

Доцент на Факултету за менаџмент, Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ДОЦ. ДР БРАНИСЛАВ ДУДИЋ

Доцент на Факултету за менаџмент, Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ПРОФ. ДР НЕЂО ДАНИЛОВИЋ

Редован професор Универзитет Никола Тесла у Београду и председник међународног удружења методолога друштвених наука у Београду | Република Србија

ПРОФ. ДР АЛБИНА ФАЗЛОВИЋ

Ванредни професор Европском универзитету Брчко дистрикт на Европском универзитету „Kallos” Тузла | Босна и Херцеговина

ПРОФ. ДР ЗОРАН ФИЛИПОВСКИ

Проректор за међународну сарадњу, Интернационални „Vision” Универзитет | Северна Македонија

PROF. DR ALEXIOS PANAGOPOULOS

University Neapolis Paphos Cyprus, master studys in public law and administration | Republika Kipar

ПРОФ. ДР НЕБОЈША ШАРКИЋ

Декан Правног факултета, Универзитета Унион у Београду | Република Србија

ДР МИШО ЂУРКОВИЋ

Научни саветник, Директор Института за Европске студије у Београду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР ЧЛОВИЋ

Директор Института за упоредно право у Београду | Република Србија

ПРОФ. ДР БОГДАН ВУКОСАВЉЕВИЋ

European Research Institute for Strategic Studies | Словенија

ПРОФ. ДР МИЛОШ МАРКОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

Организациони одбор:

ПРОФ. ДР ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ - Председник Организационог одбора

ПРОФ. ДР ИВАН ЈОКСИЋ

ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА СТОЈШИЋ ДАБЕТИЋ

ПРОФ. ДР НЕНАД БИНГУЛАЦ

ДОЦ. ДР НЕНАД СТЕФАНОВИЋ

ДОЦ. ДР МАРКО СТАНКОВИЋ

ДОЦ. ДР ДАЛИБОР КРСТИНИЋ

ДОЦ. ДР МАЈА СУБОТИН

ДОЦ. ДР ВЛАДИМИР ШЕБЕК

МСР ИСИДОРА МИЛОШЕВИЋ

МСР АЊА КОПРИВИЦА

МСР МАРА ДЕСПОТОВ

МСР ТАМАРА КРСТИЋ

Секретар:

МСР АЊА КОПРИВИЦА, асистент

Др Дарко Голић, ванредни професор
 Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
 Универзитет Привредна академија у Новом Саду
 e-mail: g.darko83@gmail.com

ВРСТЕ РЕФЕРЕНДУМА И ДЕЈСТВО РЕФЕРЕНДУМСКИХ ОДЛУКА У НОВИМ ЗАКОНСКИМ РЕШЕЊИМА СРБИЈЕ

Сажетак:

Референдум као инструмент нејосредне демократије представља један од класичних уставноправних инструмената. Ипак, у погледу његове институционализације постоје различита решења у уредном праву, која одређују и његов реални политички значај. Устав Србије га одређује као облик остваривања грађанске суверености, која представља темељно уставно начело, предвиђајући неколико врста референдума, са различитим дејством и значајем. Имајући у виду да је он део уставоворног система, да се њиме неће моћи доносити и друге одлуке из надлежности представничких органа, на свим нивоима власти, а да се суштинска питања референдума уређују законом, од квалитета и популарности законских решења зависи у којој мери уставно начело о грађанској суверености има стваран политички садржај, те у којој мери референдум представља ефикасну политичку институцију, као што у случају неадекватне законске регулативе он може постојати само декоративно. У Србији су усвојена нова законска решења о референдуму, што је била и нужна претпоставка уставних промена. Новим законским решењима су уређене различите врсте референдума, са различитим дејством и значајем, што представља централна питања у овом раду. Законска регулатива обухвата различита материјалноправна и процесна решења, са низом деликатних питања која утичу на сам карактер ове политичке институције. Посебну важност имају питања која се тичу карактера одлука које су усвојене на преходном, факултативном или саветодавном референдуму, њихове обавезности, могућности касније измене итд.

Кључне речи: референдум, грађанска сувереност, демократија, устав

Увод

Представничка демократија представља доминантан облик политичког поретка који је заснован на идеји националне суверености и обликован у модерној држави. Сваки од њених модалитета подразумева да се сувереност примарно остварује преко непосредно изабраних представника, путем којих се првенствено врши уставотворна и законодавна власт. Инструменти непосредне демократије само коригују или допуњавају представничку демократију, не доводећи у питање њен карактер. Суштински, постојање и ефективност инструмената непосредне демократије, углавном је везано (не и искључиво) за уставотворну и законодавну грану државне власти.¹⁾

¹⁾ И непосредна демократија може укључивати постојање неких државних органа, уколико се непосредно од стране грађана доносе најважније одлуке које се тичу државне власти, док се њихово спровођење и контрола може поверити мањем броју за то бираних грађана, односно државних органа. За разлику од ње, у полунепосредној демократији одлучивање је подељено, више у корист представништва, с тим да се прави извесна разлика (по правилу према политичком критеријуму, сем у случају уставних промена) у погледу значаја одлука које се доносе, те је за оне које су означене као посебно важне предвиђено (и) непосредно одлучивање грађана.

Представничка демократија је од свог настанка изложена озбиљним критикама, јер је посредност супротна темељним принципима политичког система у којем је настала - слободи и једнакости, израженим у теорији друштвеног уговора и народне суверености, услед чега су грађани и њихова воља остали ипак другоразредни и посредовани субјекти одлучивања. Покушај отклањања ових недостатака увођењем императивног мандата, опозива и скараћивањем мандата изабраних представника, није успео да промени суштину примедби – посредност. Како је важила неоторива претпоставка о техничкој немогућности непосредне демократије, у једном броју држава у овај политички поредак уграђена су поједина средства непосредног изражавања воље свих грађана, тако да није настао нови облик поретка, већ само модалитет посредне демократије која је, зависно од њиховог институционалног и реалног значаја названа полунепосредна демократија. Наиме, посредна демократија и даље представља основни облик који је само модификован неким инструментима непосредности. Поред тога, непосредна средства изражавања политичке воље немају средњу фазу у процесу доношења сваке одлуке – *расправу*, већ се односе или на прву фазу – предлагање, или на последњу – одлучивање.

Референдум као класичан инструмент непосредне демократије постоји у великој већини држава које су формалне демократије, с тим да су његова институционална решења и значај веома различити. Устав Републике Србије референдуму даје посебан значај, одређујући га елементом грађанске суверености као темељним начелом. Ипак, његов стваран значај зависи од квалитета и потпуности законских решења која га оживотворују, а која обухватају различите материјалне и процесне аспекте овог питања.

Уставне одредбе о референдуму

Једно од основних начела Устава Србије јесте начело грађанске суверености (чл. 2), које представља темељни принцип њеног уставног система.²⁾ Оно предвиђа да сувереност потиче од грађана, да грађани сувереност врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, те да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана. Дакле, самим Уставом су предвиђена два облика (полу)непосредне демократије – народна иницијатива и референдум. Такође, Устав предвиђа да се право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, којим се државна власт ограничава, остварује непосредно или преко слободно изабраних представника, дакле референдум је један од елемената који чине саму суштину уставног концепта децентрализације. Начелне одредбе о грађанској суверености представљају оквир за тумачење и примену других уставних норми, али и стварање и примену свих правних норми у уставном систему Србије.

У уставној теорији се наводе 4 основна инструмента непосредног изражавања грађана у представничкој демократији – народна иницијатива, референдум, народни вето и плебисцит. Свакако да референдум представља најзначајнији и најзаступљенији инструмент. Као такав, он подразумева одређене услове, без којих он не може имати очекивани значај, напротив може се претворити у своју супротност. Марковић наводи два основна услова: да бирачи могу слободно да се изразе, што подразумева низ материјалних и процесних гаранција и да бирачи буду довољно квалификовани, како би могли да изразе своју стварну вољу, што представља сложен захтев.³⁾ Предуслов за све то јесте техничког карактера, а то

²⁾ Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Конрад Аденауер, стр. 13.

³⁾ Марковић, Р. (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 217.

је јасноћа и прецизност постављеног референдумског питања, које се углавном састојало из гласања за једну од две опције „за/да” и „против/не”. Међутим, у свету су присутне и нове праксе, тзв. вишеструког одлучивања где су бирачима понуђени вишеструки одговори, чак и до пет понуђених одговора (у Аустралији, Швајцарској, Шведској, на Новом Зеланду). Ипак, ова врста референдума по некима представља суштински нову правну институцију, која модификује основни постулат референдума – афирмативно или негативно изјашњавање на постављено питање.⁴⁾

У текстовима важећих устава у свету, анализа (Кутлешић) показује да од поменутих 69 устава који садрже исказе о средствима непосредног изражавања воље грађана, њих 23 не именују ни једно посебно средство, већ само говори о „директној” демократији, да 40 устава говори само о референдуму (36) или о референдуму и још неком именованом облику (4), у 3 се, поред референдума, говори о „другим облицима директне демократије”. Дакле анализа савремених устава показује да се средства непосредне демократије или не именују или је то референдум уз евентуално неки други инструмент. Такође, у уставној и политичкој пракси јављају се референдуми и плебисцити у државама које у својим уставима уопште не говоре о непосредној демократији и њеним средствима (Велика Британија, Холандија), као што се могу пронаћи примери где је референдум уставном предвиђен, али никад није коришћен.⁵⁾

Устав Србије познаје више врста референдума. Према територији на којој се одржава разликује се републички, покрајински и локални референдум. Републички референдум расписује Народна скупштина, већином од укупног броја посланика. Устав разликује и претходни и накнадни референдум, те обавезни и факултативни, као и обавезујући и саветодавни. Такође, законским уређивањем се могу вршити и друге поделе или оне могу произаћи из предмета референдумског изјашњавања.

Као најважнији, Устав Србије уређује уставотворни референдум, који је у случају промена одређених делова Устава обавезан (преамбула, начела, људска права, уређење власти, промена Устава итд), а у осталим питањима факултативан. Имајући у виду да је одлука бирача на референдуму у оба случаја обавезујућа, да у првом случају она има конститутивни карактер јер без ње нема ни промене Устава, а у другом она може имати карактер народног вета, рок у коме се референдум мора одржати је питање које превазилази процедурални значај. Наиме, у случају непостојања уставног рока хипотетички би била замислива могућност манипулације којом би се референдумска потврда одлагала у недоглед или непримено дуго, са намером да се накнадно легитимише политичка воља двотрећинске већине, супротно замисли да ту вољу истовремено и без одлагања прати и воља бирача, јер у супротном легитимитета нема, а угрожава се и сам принцип правне сигурности. По Уставу, грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава.

Уставно решење које изазива највише дилема јесте већина која се захтева на референдуму за потврду промене. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача, што је блажи захтев у односу на решења претходног Устава који је захтевао већину уписаних бирача и која је, теоријски, ближа идеји грађанске суверености. С тим у вези може се поставити питање да ли је легитимна одлука већине која је мања од наполовичне већине свих бирача, а поготово ако на референдуму није учествовала већина од укупног броја бирача! Иако је Устав по том питању јасан, вредносни став ипак одступа од

⁴⁾ Бабић, Л. (2019). Референдум – значај, вредност и врсте. *Политичка ревија* 02/2019, стр. 188.

⁵⁾ Кутлешић, В. и Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 161.

класичних теоријских објашњења, али до које мере? Оправдање се налази по истом принципу као и у случају избора (као и у случају цензуса такође) - одсуство воље одређеног броја бирача да учествују у одлуци не сме везати руке онима који су за то заинтересовани. Међутим, уставни референдум због свог значаја захтева и посебан третман, али се он не може посматрати одвојено од других елемената који чине поступак промене Устава, првенствено од броја фаза и захтеване посланичке већине. Имајући у виду да Устав захтева двотрећинску већину у обе фазе у Народној скупштини, уклањање захтева у погледу излазности за успешност референдума и даље Устав Србије сврстава у ред крутих устава.

Пример обавезног, претходног, али саветодавног референдума јесте онај који се тиче промена аутономних покрајина. Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава, али предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом. Такође, територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом. Законско уређивање у овом случају има пред собом низ деликатних питања, као што је питање на којој се територији он одржава, у ком року се одлука након референдума доноси, могућност понављања референдума, степена факултативности итд, при чему се такође мора водити рачуна о мишљењу Уставног суда о овом питању, о чему ће бити речи у наставку излагања. Устав предвиђа саветодавни референдум и у погледу промене јединица локалне самоуправе, прописујући да оснивању, укидању и промени територије претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе.

Такође, на захтев најмање 100 000 бирача или када то захтева већина народних посланика, Народна скупштина расписује референдум о питањима из своје надлежности (то је факултативни, углавном законодавни референдум). Изузев у случају обавезног уставног референдума, у осталим ситуацијама његово расписивање или дејство одређује сама Народна скупштина, било да се њеном самосталном одлуком он расписује, или тако што је предлог за промену покрајина итд. утврђен на референдуму не обавезује. Такође, законом се, поред процесних, уређују и питања од значаја за дејство референдума, укључујући и могућност промене одлуке донете на референдуму, односно њене реализације у случају претходног или аброгативног референдума. Једном речју, уставни концепт референдума ограничено коригује представнички принцип власти.

Устав Србије је искључио одређена питања из могућности референдумског изјашњавања. Наиме, он је забранио да се на референдумско изјашњавање ставе она питања која по својој природи нису најпогоднија за то, као што су изборне надлежности Народне скупштине, закони о људским и мањинским правима, порески и финансијски закони, буџет, амнестија, обавезе из међународних уговора, увођење ванредног стања. За већину ових питања која су изузета из референдума постоје очигледни разлози њихове неподобности за референдум, јер би се карактер тих питања суштински променио. Наиме, референдумским одлучивањем парламентарни избор би се преобразио у непосредан, чиме би питање одговорности, које чини саму суштину парламентарне владе, било обесмишљено, а питања као што је амнестија, буџет или међународне обавезе постала би лако предмет политичке манипулације или злоупотребе, супротне циљу њиховог увођења, као што би се природа и суштина парламентарног одлучивања о буџету обесмислила. Ипак, искључивање целокупне области људских права, која се протежу на најразличитије области живота, може се довести у питање, поготово што је Устав утврдио принцип непосредне примене гарантованих права, те да се достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати, који сами по

себи представљају значајне инструменте заштите. Ипак, на основу уставних решења о референдуму може се констатовати да бирачи немају исту надлежност као парламент, односно претежност представничког у односу на непосредни аспект поретка чак и на нивоу уређења.

Нови закон о референдуму

Иако је Уставни закон из 2006. године прописивао обавезу усклађивања свих закона са Уставом до 31. августа 2008. године, Закон о референдуму и народној иницијативи остао је неусаглашен све до 2021. године. Устав нешто детаљније уређује уставни референдум, као и низ питања која се односе на референдум који расписује Народна скупштина (предлагачи, питања која су искључена из референдумског изјашњавања), те прописује да се референдум уређује законом. У том погледу је и Венецијанска комисија (која је неформално постала уставотворни чинилац у тзв. државама у транзицији, нарочито оних које су још увек на „путу интеграција у ЕУ“) у свом мишљењу о Уставу Републике Србије (ЦДЛ-АД/2007/004) од 17-18. марта 2007. године препоручила да „ради примене члана 203. Устава, законодавац Србије ће морати да усвоји закон о организовању уставног референдума који треба да буде у сагласности са начелима изнетим у Кодексу добре праксе у области референдума“.

Закон о референдуму и народној иницијативи донет 1994. године⁶⁾ није био подобан да се на основу њега спроведе предстојећи референдум о потврђивању Акта о промени Устава из 2022. године. Наиме, у образложењу Закона о референдуму и народној иницијативи⁷⁾ се наводи да је он по низу својих решења рестриктиван, превазиђен и несагласан одређењима новог Устава, као и препорукама Савета Европе у овој области (Препорука 1704/2005 под називом „Референдуми: ка добрим праксама у Европи“ и Препорука 1821/2007 под називом „Кодекс доброг понашања у области референдума“). У основи, према мишљењу предлагача, тај закон не омогућује грађанима да ефикасно остварују своје право на учешће у вршењу власти путем народне иницијативе и референдума. Поред тога, Народна скупштине је усвојила Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти.⁸⁾ Додатним протоколом се обезбеђује правни оквир којим се гарантује право на учешће у пословима локалних власти и утврђује садржина тог права; утврђује се обавеза држава потписница да предузму све мере које су у функцији остваривања права на учествовање у пословима локалних власти, поближе их наводећи у истом документу.

Од квалитета и потпуности законских решења зависи друштвена и политичка улога референдума, за коју се у теорији наглашава да има ширу димензију и превазилази само питање о коме се одлучује, а о којој се посебно мора водити рачуна приликом спровођења уставног референдума.⁹⁾ У том погледу законска решења су та која обезбеђују његову вапитну улогу, улогу политичке едукације и еманципације.¹⁰⁾

Закон потврђује слободу референдумског изјашњавања, које је лично и тајно. Питање о коме се грађани изјашњавају на референдуму мора бити изражено јасно и недвосмислено,

6) Службени гласник РС, бр. 48/1994 и 11/1998.

7) Службени гласник РС, бр. 111/2021 и 119/2021.

8) Службени гласник РС - Међународни уговори, 8/18

9) Настић, М. (2017). Непосредно учешће грађана у поступку промене устава. У: Шарчевић Един, Симиновић Дарко (приредили). *Ревизиона власти у Србији – процедурални аспекти уставних промена*. Сарајево: Фондација Центар за јавно право, стр. 107.

10) Више у: Брајс Џ. (1933). *Савремене демократије* - трећа књига, Геца Кон, Београд, 1933, стр. 157-161.

тако да се на њега може одговорити речју «за» или «против», односно речју «да» или «не», а не сме бити изражено тако да даје предност или сугерише један од могућих одговора.¹¹⁾ Пре доношења одлуке о расписивању референдума, одбор Народне скупштине надлежан за уставна питања односно надлежно радно тело покрајинске или локалне скупштине дужан је да прибави позитивно мишљење надлежне комисије о предлогу референдумског питања са понуђеним одговорима.

Једно од питања које је наглашено у претходним излагањима, а које по значају превазилази процесни карактер и чини битно питање референдумског изјашњавања јесте рок у коме се он мора одржати, а које је уређено Законом. Референдум се може одржати најраније 45, а најкасније 60 дана од дана расписивања референдума. У случају расписивања референдума о промени Устава, референдум се може одржати најраније 45 дана од дана расписивања референдума, а најкасније 60 дана од дана усвајања акта о промени Устава. Ипак, у политичкој јавности се јавила дилема, а која се тиче могућности понављања референдума на неким бирачким местима, услед којих се тај рок практично помера, што је требало изричито уредити, прописујући да у том случају рокови не теку, јер референдумско изјашњавање не трпи било какав облик оспоравања легитимитета, као ни процесне недостатке који се могу везати за политичке односе.

Врсте референдума

Закон прецизније уређује врсте референдума. Зависно од врсте референдума, постоје различити облици његовог дејства и обавеза надлежног парламента.

Прва подела референдума врши се на основу обавезе његовог расписивања. С тим у вези Закон разликује обавезни и факултативни (необавезни) референдум. На обавезном референдуму се грађани непосредно изјашњавају о питањима за која је Уставом, законом и статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе одређено да о њему одлучују грађани референдумом. Скупштина је у тим случајевима дужна да донесе одлуку о расписивању референдума. Уставом је прописано да је референдум обавезан за промену Устава и за оснивање, укидање и промену територије аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. У погледу наведених питања одлука на референдуму има различит степен обавезности јер је њено дејство одређено карактером питања о коме се одлучује, а који је дефинисан Уставом (односно статутом децентрализованих јединица код питања из њихове надлежности). Ипак, без обзира на обавезност одлуке на овом референдуму, без његовог спровођења нема ни саме одлуке о питањима за које је предвиђен обавезни референдум, он чини њен конститутивни део. Када је одређено да се на обавезном референдуму грађа-

¹¹⁾ Један од најсуптилнијих начина политичке манипулације референдумом јесте формулисање питања, где нејасно или сложено питање, са више елемената може да збуни бираче (није на одмет сетити се питања које је постављено грађанима тадашњег СССР у вези са његовим опстанком и(ли) сувереношћу његових република 1991; сложеног, сугестивног референдумског питања у бившим југословенским републикама, нарочито Хрватској и Македонији 1991; као и питања у Северној Македонији 2018, у вези са тзв. Преспанским договором: „Да ли сте за чланство у Европској унији и НАТО-у, уз прихватање споразума између Републике Македоније и Републике Грчке”, који ће ући у анале по свим аспектима, излазности, већине, кампање, који се тичу једног референдума. Средства злоупотребе могу бити и у другим аспектима, као што је дужина кампање, њено финансирање, информисање, утицај државних функционера у њој, политички амбијент итд. Посебно се истиче да референдум који се односи на устав или закон од по неколико десетина чланова, поготово сложене материје и нема правог смисла. Више о спорним питањима у вези са референдумом у Марковић, Р. оп. cit. стр. 216-218; Петров, Симиновић, оп. cit. стр. 156-160.

ни изјашњавају о потврђивању усвојеног акта у скупштини, скупштина је дужна да донесе одлуку о расписивању референдума истовремено са усвајањем тог акта. Ако је Уставом или законом одређено да одлуци скупштине претходи референдум, скупштина је дужна да донесе одлуку о расписивању референдума, по могућности на истој седници, а најкасније у року од 30 дана од дана утврђивања предлога те одлуке.

И на факултативном референдуму (Закон га означава као необавезни референдум) грађани (бирачи) се изјашњавају о питањима из надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине и скупштине јединице локалне самоуправе. Надлежна скупштина га расписује 1) на захтев већине народних посланика Народне скупштине, посланика скупштине аутономне покрајине, односно одборника скупштине јединице локалне самоуправе или 2) на захтев одређеног броја бирача. У захтеву траженог броја посланика, односно одборника обавезно се наводи да ли се захтева расписивање обавезујућег или саветодавног референдума. Захтев обавезно садржи навођење референдумског питања са понуђеним одговорима. Скупштина је дужна да донесе одлуку о расписивању референдума истовремено са усвајањем захтева за његово расписивање. На овом референдуму грађани се претходно изјашњавају о питању које треба да се уреди актом скупштине или се изјашњавају о потврђивању усвојеног акта у скупштини, а пре његовог проглашења, што се прецизира у одлуци о расписивању референдума.

Народна скупштина је дужна да распише референдум на захтев бирача чији је најмањи број утврђен Уставом (100.000) или законом. Скупштина аутономне покрајине је дужна да распише референдум на захтев најмање 30.000 бирача који имају пребивалиште на територији аутономне покрајине, а скупштина јединице локалне самоуправе на захтев најмање 10% бирача који имају пребивалиште на њеној територији. У захтеву бирача се обавезно наводи да ли се тражи расписивање референдума 1) ради претходног изјашњавања о питању које тек треба да се уреди актом скупштине или 2) се предлаже усвајање акта, његова измена, допуна или престанак важења, као и 3) да ли је референдум обавезујући или саветодаван. Захтев обавезно садржи навођење референдумског питања са понуђеним одговорима. Ради се дакле о народној иницијативи.¹²⁾ Поред услова које прописује Закон, захтев за расписивање референдума на територији аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, треба да испуњава и услове утврђене статутом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. На овом референдуму грађани се претходно изјашњавају 1) о питању које треба да се уреди актом скупштине (претходни референдум), односно 2) изјашњавају се о усвајању акта чије се доношење предлаже захтевом бирача (конститутивни)¹³⁾ или 3) о потпуном, односно делимичном престанку важења акта који је донела скупштина (аброгативни). Када скупштина распише референдум на захтев бирача, она може утврдити став о питању о којем се одлучује на референдуму и упознати грађане са својим ставом на

¹²⁾ Народна иницијатива се може поднети у облику: 1) општег предлога за доношење, измену, допуну или престанак важења одговарајућег акта или за решавање одређеног питања, с тим да се из предлога јасно виде правци промена, односно решења које се предлаже (општа иницијатива), или 2) конкретног предлога за доношење, измену или укидање одговарајућег акта, са израженим предлогом правног акта и образложењем (конкретизована иницијатива). Кад је предмет народне иницијативе акт којим се предлаже измена или допуна одређеног правног акта, измене морају бити припремљене тако да су усклађене са делом правног акта који се не мења и остаје на снази и да заједно чине правно и логички усклађену целину (чл. 57).

¹³⁾ Де Верготини издваја овај облик изјашњавања, када изврстан број бирача има могућност да изнесе предлог који ће потом бити дат народу на гласање (ту институцију означава као *initiative*). Де Верготини, Ђ. *Упоредно уставно право*. Београд: Службени гласник. Београд, стр. 398.

званичној веб презентацији и путем медија. Став скупштине о питању о којем се одлучује на референдуму усваја се истовремено са доношењем одлуке о расписивању референдума.

Према правном дејству одлуке, референдум може бити обавезујући или саветодавни, односно у првом случају одлука бирача на референдум обавезује надлежну скупштину, било да се сматра да је изјашњавањем одлука донета, те се накнадно само проглашава (накнадни референдум), или пак обавезује скупштину да накнадно уреди одређено питање, укине или промени акт исл (претходни), а у другом случају она служи само као оријентир парламенту у доношењу одлуке. Одлука на обавезујућем референдуму донета је ако је за њу гласала већина изашлих грађана на територији за коју је референдум расписан. Одлука производи правно дејство од дана проглашења укупних резултата референдума. Мишљење грађана на саветодавном референдуму утврђује се гласовима већине изашлих грађана и није правно обавезујуће. Скупштина која је расписала саветодавни референдум дужна је да се посебно изјасни о прихватању или неприхватању прибављеног мишљења грађана приликом доношења одлуке.

Према времену доношења акта који је предмет изјашњавања, референдум може бити претходни или накнадни. Уставни референдум је пример накнадног, док је референдум о промени покрајина и јединица локалне самоуправе претходни, као што су сваки саветодавни, као и аброгативни референдум претходни, док је факултативни претходни уколико се бирачи изјашњавају о питању које тек треба да се уреди.

Према врсти акта који је предмет изјашњавања грађана, референдум може бити уставотворни, законодавни, ако се односи на закон, али и други општи акт који доноси Народна скупштина, скупштина аутономне покрајине или скупштина јединице локалне самоуправе или управни.¹⁴⁾ У вези са тим, поставља питање која је то надлежност Народне скупштине која би се подвела под управни референдум, док се, имајући у виду скупштински карактер власти, у аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе такав референдум може замислити. Имајући у виду карактер и надлежност Народне скупштине, као највишег представничког органа, која доноси и политичке акте (декларације, резолуције, укључујући и стратегију одбране и национални план развоја), као претходни, првенствено (не и искључиво) саветодавни могао би се спровести и референдум о политичком питању (у теорији плебисцит).

Према територији на којој се спроводи, референдум може бити 1) републички, који се јавља у два облика: референдум на целој територији или на делу територије Републике Србије, 2) покрајински, такође на целој територији или делу територије аутономне покрајине или 3) локални, који опет може да се спроводи на целој територији или делу територије јединице локалне самоуправе. Свакако да је територијални опсег на коме се спроводи одређен питањем о којем се одлучује, те је за најважнија питања о којима се може одлучивати овим путем могућ само референдум на целој територији дате јединице, док је онај који се спроводи на делу углавном саветодавни и претходни референдум. Републички референдум расписује Народна скупштина (о питањима за које је то Уставом одређено или о питању из њене надлежности када то она одлучи на предлог овлашћених предлагача), покрајински референдум расписује скупштина аутономне покрајине (о питањима за које је то предвиђено статутом или о питањима из надлежности скупштине покрајине), а локални референдум расписује скупштина јединице локалне самоуправе (одређена статутом или из надлежности

¹⁴⁾ Де Верготини наглашава да се референдум односи на неку нормативну меру, за разлику од плебисцита који укључује политичке одлуке. Де Верготини, Ђ. *op. cit.* стр. 398.

локалне скупштине). Народна скупштина може расписати и референдум за део територије Републике Србије (више јединица локалне самоуправе) ако се питање о којем се одлучује односи искључиво на тај део територије. На републичком референдуму који је расписан за део територије Републике Србије изјашњавају се само грађани са пребивалиштем и интерно расељена лица према пријављеном боравишту, на том делу територије. Републички референдум за део територије Републике Србије може се расписати и ради прибављања мишљења грађана о одлуци која треба да буде донета у вези са одређеним питањем, а обавезно се расписује пре доношења одлуке о оснивању, укидању или промени територије аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. С тим у вези може се поставити низ питања, првенствено у вези са омеђењем дела територије на којој ће се спровести референдум, тј. које то јединице локалне самоуправе спадају у тај део. На основу чије воље и процене се једна општина или град могу укључити у нову покрајину, односно из ње искључити, јер ради се о претходном референдуму, без прецизније дефинисане процедуре покретања иницијативе да се одређени део омеђи и укључи или искључи из изјашњавања и евентуално из покрајинске територије. Претпоставка је да ће прописана натополовична већина народних посланика, као уставом прописан и строг услов, о томе водити рачуна. Такође, ради се о саветодавном референдуму, где је коначна одлука у рукама двотрећинске већине народних посланика који о промени одлучују. Поред тога, за ово питање је релевантна и природа аутономних покрајина како је утврђена Уставом – право грађана којим се ограничава државна власт, (а не квазидржавни фрагмент), са надлежностима у питањима од покрајинског значаја, одређених законом. Ипак, неке од ситуација из прошлости, а које су се тичале омеђавања аутономних покрајина, без јасних критеријума, према пукој политикантској процени (и злоупотреби) и без демократске легитимације, које су изродиле штетне последице, опомињу да се о томе ипак мора посебно водити рачуна. У том погледу, мишљење појединачних јединица локалне самоуправе које су обухваћене таквим променама мора бити обухваћено и самим поступком, не доводећи у питање надлежност за доношење коначне одлуке. Занимљиво је поменути и да се, према ставу Уставног суда, обавезна сагласност грађана аутономне покрајине за промену њене територије прописана Уставом¹⁵⁾ односи само на промену територије између две покрајине (уколико би нека нова била основана).

Дејство одлука

Најделикатније питање у вези са референдумом јесте дејство одлука које су на њему донесене. У случају обавезног референдума, а у значајној мери и саветодавног, то питање не изазива посебан спор. Ипак, код факултативног референдума, већ утврђена надлежност Народне скупштине, односно скупштине децентрализованих јединица се преноси на грађане (иако би сходно начелу грађанске суверености исправније било рећи да се она враћа грађанима). Међутим, преношење (или враћање) није трајно, па се поставља питање може ли се опозвати. Имајући у виду да Устав оставља могућност да парламент о питању из своје надлежности распише референдум, различите природе и са различитим дејством, а да ту надлежност неспорно задржава, јасно је да он има право да касније донету одлуку на референдуму промени. Само би уставна норма која то забрањује или прописује посебне услове за то имала одговарајући правни значај, што би евентуално могла да попуни и одговарајућа уставна конвенција. У супротном, законска ограничења су више израз добре воље, акт самоограничења које се лако може и повући, јер Народна скупштина има једнаку могућност

¹⁵⁾ Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује се законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (чл. 182, ст. 4).

и механизам да себе у овом погледу ограничи и да то ограничење повуче (да промени закон о референдуму који је ограничава), јер њена надлежност почива на Уставу. Код претходног референдума се поставља питање, шта се дешава у ситуацији када скупштина у прописаном року не донесе одлуку, а код накнадног шта се дешава уколико у року краћем од прописаног одлуку са референдума измени! Није на одмет подсетити се на рокове из Уставног закона из 2006. године који се годинама нису поштовали, а механизам који би такву ситуацију санкционисао не постоји.

Једна од најконкретнијих одредби које се односе на дејство одлука донесених на референдум садржана је у Закону о председнику Републике.¹⁶⁾ Председник Републике не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму.¹⁷⁾

Одлука на обавезујућем референдуму донета је ако је за њу гласала већина изашлих грађана на територији за коју је расписан, што значи да ценсус излазности не постоји, што у неким случајевима може довести у питање легитимност одлуке, нарочито имајући у виду законску забрану да се о том питању не може одлучивати поново у одређеном року, односно да се донета одлука не може у прописаном року променити.¹⁸⁾ Одлука производи правно дејство од дана проглашења укупних резултата референдума.

Мишљење грађана на саветодавном референдуму утврђује се гласовима већине изашлих грађана и није правно обавезујуће. Ипак, скупштина која је расписала саветодавни референдум дужна је да се посебно изјасни о прихватању или неприхватању прибављеног мишљења грађана приликом доношења одлуке, те се у погледу значаја и последица те одлуке могу применити само политичке санкције на наредним изборима. У случају референдума на целој територији дате јединице ово изјашњавање представља веома важно питање, које се закључцима скупштине може и камуфлирати, што сигурно није интенција креатора ове одредбе, која тако може бити заобиђена.

Ако су грађани на референдуму донели одлуку о потврђивању акта, тај акт се сматра усвојеним даном одржавања референдума и проглашава се у складу са Уставом и законом, односно у складу са статутом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, а ако грађани на референдуму нису потврдили акт сматра се да тај акт није ни донет. На овај начин поступа се и када је на референдуму усвојен акт чије је доношење предложено захтевом бирача (народна иницијатива која је конкретна).

Кад су се грађани на референдуму претходно изјаснили о одређеном питању, орган који доноси акт којим се уређује то питање дужан је да га донесе у складу са резултатима референдума у року од 120 дана од дана одржавања референдума. Када су се грађани на референдуму изјаснили за измену или укидање акта који је донела скупштина, скупштина обавезује

¹⁶⁾ Сл. гласнику РС, бр. 111/2007, чл. 19.

¹⁷⁾ У Уставу Србије не постоји арбитражни референдум, који најчешће расписује шеф државе у случају спора између њега и парламента, или парламента и владе или између домова парламента, где се коначна одлука о спорном питању препушта бирачима (пример Француске).

¹⁸⁾ У вези са питањем потребне већине, интересантно је запажање Петрова и Симовића да имајући у виду ниску излазност бирача на референдумима, упркос широко заступљеној примедби да институције непосредне демократије могу водити ка тиранији већине, у пракси се заправо рађа опасност од тираније активне мањине, која је притом подложна искривљеном просуђивању јер се често руководи страшћу, а не разумом (Петров, В., Симовић, Д. (2018). *Уставно право*. Београд: Службени гласник, стр. 159).

надлежно радно тело да припреми предлог одговарајућег правног акта и дужна је да о том акту одлучи у року од 120 дана од дана одржавања референдума. Ове одредбе се не односе на поступак потврђивања промене Устава. Остаје отворено питање на који начин се ове одредбе, мимо политичке воље скупштине, могу применити. Непоступање по овом законском захтеву не ствара дефинисану и уређену правну ситуацију.

Скупштина може донети акт супротан акту односно питању потврђеном на референдуму или изменама и допунама тог акта мењати суштину потврђеног акта односно питања тек по истеку четири године од дана одржавања референдума, уз обавезу спровођења саветодавног референдума о том питању. Ако су грађани на референдуму донели одлуку против потврђивања акта односно питања које је било предмет изјашњавања, о том акту, односно питању не може се поново одлучивати на референдуму у року краћем од четири године од дана одржавања референдума.¹⁹⁾ Ове одредбе су више израз добре воље Народне скупштине, које имају обавезност у погледу покрајинских и локалних скупштина, јер би њихове акте у супротној ситуацији чиниле неуставним и незаконитим, али у погледу самоограничења Народне скупштине оне немају исти домет. Народна скупштина једноставно ове одредбе може променити и сопствено временско ограничење елиминисати, што у условима непредвидивих околности и динамичног друштвеног живота може бити оправдано, али формално упитно, а и идејно несагласно начелу грађанске суверености, с тим да наслов тог начела и садржај (три облика, у којима референдум није изнад друга два) имају ипак ограничен нормативни значај, поготово што је конкретнијим уставним одредбама прецизно дефинисана надлежност и одлучивање Народне скупштине, што све оставља ограничене домете инструментима непосредне демократије, какав је референдум. Уосталом законодавна надлежност и поступак су уставна материја, која је прецизно уређена и остаје упитно у којој мери се она може кориговати, да ли се законом могу прописивати материјална ограничења (макар и само временска) за вршење законодавне власти, те је наше мишљење да је уставна конвенција о значају, домету и садржају начела грађанске суверености и референдума нужна потреба уставног система Србије.²⁰⁾

Завршна разматрања

Вредност референдума као институције непосредне демократије којом се коригују негативна дејства представничког система власти је несумњива. И само као прокламована могућност, неvezано за праксу његовог одржавања, он има своје предности, као заштитни механизам и чувар принципа грађанске суверености. Референдум јача осећај припадности и активног статуса у политичкој заједници, а може да смањи улогу политичких партија чији се деформитети и извитоперења јављају као најраспрострањенији феномен (у Европи не-

¹⁹⁾ Упоредивши ту одредбу са одредбама о промени Устава, уочавамо да уставотворац такав рок уопште није предвидео. Он прописује да у случају када у првој фази не буде постигнута потребна већина, промени Устава по питањима садржаним у поднетом предлогу који није усвојен, не може се приступити у наредних годину дана. За случај да акт о промени Устава не буде потврђен на референдуму такве одредбе нема. То се може сматрати (зависно од угла посматрања) недостатком уставног решења или пак решењем својственим његовој особеној природи и сходно њој особеном поступку промене, али и домашајем суверености грађана чија је реч у погледу промене последња, те се не може ограничавати никаквим роковима (што у погледу факултативног референдума итекако може створити вишеструко спорне ситуације).

²⁰⁾ Марковић наводи да је акт усвојен на референдуму исте правне снаге као одговарајући акт усвојен у парламенту, али да у теорији преовлађује гледиште да такав акт може бити измењен или укинут само непосредном одлуком грађана, како је и донесен (Марковић, Р. оп. cit. стр. 217).

сумњиво, можда и шире) који прети да угрози целокупан систем политичких институција, чак и уставност уопште. Јачањем инструмената непосредне демократије могу делимично да се успоре по владавину права разарајуће тенденције развоја чинилаца који су некада чинили везивно ткиво политичког система (политичке партије).

Уставна решења о грађанској суверености и референдуму истичу значај непосредног изјашњавања, остављајући широк оквир законодавцу да их у духу уставних начела (чл. 2 и 12, али и 5) уреди. Референдум је обавезни део процеса промене највећег и најзначајнијег дела Устава. У вези са законском регулативом, посебно је важно нагласити потребу да се помену та два предуслова обезбеде – слобода и компетентност, што се обезбеђује мноштвом материјалноправних и процесних решења, о којима је законодавац у Србији водио рачуна. Ипак, као најделикатније се поставља питање дејства референдумских одлука код претходног референдума, односно којим се инструментима мимо политичке воље може обезбедити обавеза парламента да одређено питање уреди у датом року. Такође, немогућност измене акта који је потврђен на референдуму, односно могућност поновног изјашњавања као законска норма нема пуни домашај, значај његових одредби је ограничен јер једноставно могу бити измењене. Стога би уставна конвенција била далеко ефикаснији начин заштите и уважавања уставног начела, уз сво уважавање чињенице да она у уставном систему Србије данас нема посебан значај.

Darko Golić, PhD, Associate Professor

*Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad
University Business Academy in Novi Sad*

TYPES OF REFERENDUMS AND THE EFFECT OF REFERENDUM DECISIONS IN SERBIA'S NEW LEGAL SOLUTIONS

Summary:

Referendum as an instrument of direct democracy represents one of the classical constitutional law institutes. However, in terms of its institutionalization, there are different solutions in comparative constitutional law, which also determine its real political significance. The Constitution of Serbia determines it as a form of exercise of citizen's sovereignty, which represents a fundamental constitutional principle, foreseeing several types of referendums, with different effects and significance. Bearing in mind that it is part of the constitution-making procedure, that through it other decisions can be made within the competences of representative bodies, at all levels of government, and that the essential issues of the referendum are regulated by the law, upon the quality and completeness of the those legal solutions prescribed by the law depends to what extent the constitutional principle of citizen's sovereignty has a real political content and significance, and to what extent the referendum represents an effective political institution, as in the case of inadequate legal regulations it can become only a decoration of the constitutional order. New legal solutions on the referendum were adopted in Serbia, which was a necessary prerequisite for constitutional changes. The new legal solutions regulate different types of referendums, with different effects and significance, which represent the central issues in this paper. The legal regulations include various substantive and procedural solutions, with a number of delicate issues that affect the very character of this political institution. Of particular importance are the questions concerning the nature of the decisions adopted in the previous, facultative or advisory referendum, their legal obligation, the possibility of later changes, etc.

Keywords: *referendum, citizen's sovereignty, democracy, constitution*

Литература:

1. Бабић, Лазар (2019). Референдум – значај, вредност и врсте. *Политичка ревија* 02/2019, вол.60, стр. 183-202.
2. Брајс, Џејмс (1933). *Савремене демократије - шрећа књија*. Геца Кон, Београд.
3. Де Верготини, Ђузепе. (2015). *Упоредно уставно право*. Београд: Службени гласник.
4. Закон о председнику Републике, Службени гласник РС, бр. 111/2007.
5. Закон о референдуму и народној иницијативи, Службени гласник РС, бр. 111/2021 и 119/2021.
6. Кутлешкић, Владан и Голић, Дарко (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе.
7. Марковић, Ратко (2015). *Уставно право*. Београд: Правни факултет.
8. Настић, Маја (2017). Непосредно учешће грађана у поступку промене устава. У: Шарчевић Един, Симовић Дарко (приредили). *Ревизиона власти у Србији – процедурални аспекти уставних промена*. Сарајево: Фондација Центар за јавно право, стр. 91-113.
9. Пајванчић, Маријана (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Конрад Аденауер.
10. Петров, Владан и Симовић Дарко (2018). *Уставно право*, Београд: Службени гласник.