

Євгенєва А.

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЛІ ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті розглядаються процедурні аспекти внесення змін до Конституції України крізь призму законодавчого забезпечення належної ролі громадськості у цьому процесі. Особливу увагу приділено низці проблемних і актуальних питань формування правових механізмів, покликаних забезпечити реалізацію базових елементів безпосередньої та консультативної демократії в контексті зміни конституційних положень.

«It is hard to feel individually responsible with respect to the invisible processes of a huge and distant government»

John W. Gardener [1]

Конституційна реформа є одним із тих питань, які протягом останніх - уже майже двадцяти - років не втрачають своєї актуальності для України. Пошук належної ролі та місця громадськості у цьому процесі має особливе значення. Адже постійне політичне напруження, яким супроводжується питання реформування Конституції, свідчить про необхідність пошуку не стільки політичного, оскільки він має тимчасовий характер, скільки суспільного компромісу навколо базових засад діяльності Української держави. Відсутність такого компромісу зумовлює нігілістичне ставлення до Основного закону та існування цілого ряду правових норм у форматі *de jure*, без своєї належної реалізації, що наштовхує на логічну тезу «*Supervacuum esset leges condere, nisi esset qui leges tueretur*» («Зайвим є видання законів, якщо вони не будуть втілені у життя». - *Лат.*).

Дві останні спроби зміни конституційних положень характеризувались, із формальної точки зору, кардинально протилежною, а зі змістовної - рівноцінною роллю, яка відводилася суспільству. У 2000 р. мала місце невдала спроба перетворення громадськості на «ключового» суб'єкта у процесі зміни Конституції, а у 2004-му - зміни Конституції України в результаті політичного компромісу в умовах гострої суспільної кризи та повного усунення громадськості від участі у процесі переформування конституційних положень. Народу, який Конституція України визначає єдиним джерелом влади (ст. 5 Конституції України [2]), в обох випадках було відведено роль «легітимізуючого» механізму. На сьогодні можна однозначно констатувати, що обидві спроби призвели до негативних

наслідків, а дискусія навколо необхідності корегування системи відносин та балансу влади в Україні продовжує тривати. Більше того, після проведення позачергових парламентських виборів вона набула нових обертів - 2008-й рік оголошено Президентом України «роком конституційної реформи».

Ідея про всебічне залучення громадян до процесу прийняття державно-владних рішень, як засіб вирішення складних соціально-політичних питань та забезпечення інтересів усіх прошарків суспільства, є однією з найбільш поширених у сучасному політичному дискурсі. Поняття «*vox populi*» («воля народу»), яким оперують політики, часто стає ключовим, а інколи і єдиним аргументом для обґрунтування певної позиції. У цій статті автор виходить із необхідності зміни акцентів у подібній риторичі. Спроба пошуку якнайбільш раціональних способів прийняття владних рішень, які б дозволяли забезпечити різнобічні інтереси суспільства, приводить до висновку, що застосування механізмів безпосередньої демократії є оптимальним лише для обмеженої кількості випадків, а якнайширше залучення громадян до обговорення тих чи інших рішень є ефективним за умови його чіткого законодавчого регулювання. Нижче буде зроблено спробу дати відповідь на питання про забезпечення оптимальних шляхів обговорення (суспільного дискурсу) та прийняття державно-правових рішень - оскільки ці два аспекти не є тотожними. Якщо якнайширше обговорення тих чи інших державно-правових рішень має позитивний характер, то спроби перенесення відповідальності за прийняття рішень на громадян часто можуть мати негативні наслідки.

Таким чином, предметом аналізу в цій статті є процедурні аспекти внесення змін до Конституції України крізь призму законодавчого забезпечення належної ролі громадськості. Класична правова теорія передбачає три способи прийняття чи зміни конституції - через референдум, представницький орган або орган установчої влади. Роль громадськості у ході їх використання відрізняється - має безпосередній або опосередкований характер, однак у всіх випадках існує необхідність забезпечення якнайбільш повного врахування думки суспільства, що зумовлює потребу детального розгляду цього питання.

Конституція України у розділі XIII («Внесення змін до Конституції України») передбачає дві окремі процедури: однією передбачено механізм внесення змін до Конституції України (крім розділів I, III та XIII), іншою - зміну розділів I, III та XIII. Окрему увагу в цій статті буде приділено можливості прийняття «нової» Конституції України, яка прямо у тексті Основного закону не згадується.

1) Внесення змін до Конституції України (крім розділів I, III та XIII).

Розділ XIII Конституції України відводить ключову роль Парламенту (за винятком внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України»). Ініціатива щодо зміни конституційних положень може належати або Президенту України, або 150 народним депутатам. Законопроект про внесення змін до Конституції України схвалюється спочатку двомастами двадцятьма шістьма голосами, а на наступній черговій сесії - трьомастами народними депутатами України. Відповідний законопроект повинен супроводжуватись висновком Конституційного Суду України щодо відповідності статтям 157 та 158 Конституції України.

Таким чином, процедура внесення змін до Основного закону, що закріплена у розділі XIII, не передбачає необхідності обов'язкового проведення всеукраїнського референдуму, як і не містить процедури зміни конституційних положень виключно на основі народного волевиявлення.

У цьому контексті варто також спробувати відповісти на запитання, чи можливе проведення консультативного референдуму щодо зміни Основного закону. Термін «консультативний референдум» дійсно згадується у тексті Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Однак, зважаючи на Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р.

№ 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом), яке визначає, що «результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими» [3], слід констатувати, що відповідні положення згаданого закону (в частині можливості проведення консультативних референдумів) слід вважати такими, що не відповідають Конституції України. Можливо, цей механізм у перспективі буде запроваджено у правове поле, однак уже в більш коректній формі проведення «дорадчих опитувань». На сьогодні ж існує лише процедура «всенародного обговорення», яка передбачена Регламентом Верховної Ради України [4] (ст. 141 - визначає можливість опублікування законопроекту для всенародного обговорення у строк до прийняття Верховною Радою постанови про звернення до Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України; у цей же строк можливе направлення законопроекту на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення наукового пошуку чи дослідження). Таким чином, законодавством не передбачено процедур обов'язкового залучення громадськості до процесу обговорення проекту внесення змін до Основного закону, що заслуговує на негативну оцінку. Більше того, навіть в умовах наявності політичної волі задіяти механізм «всенародного обговорення» залишається нез'ясованим спосіб його проведення та врахування результатів.

2) Внесення змін до Конституції України (до розділів I, III та XIII).

Для внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» передбачено більш складну процедуру: законопроект може бути ініційованим Президентом України або трьомастами народними депутатами України, вимагає підтримки з боку Парламенту у триста голосів, після чого стає предметом всеукраїнського референдуму, який призначається Президентом України.

На етапі втілення передбаченої Конституцією України процедури ключовою є проблема реалізації норм Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [5]:

- частина його положень не відповідає Конституції України або ж має неоднозначне тлумачення у світлі конституційних положень;
- він не містить або передбачає недосконале законодавче регулювання ряду процедур та відносин, які виникають у ході організації та проведення всеукраїнських референдумів (ідеться

про процедури створєння дільниць, формування комісій, проведення агітації, підрахунку результатів, оскарження, відповідальності, встановлення результатів волевиявлення тощо).

Таким чином, належна реалізація права громадян України на участь в управлінні державними справами безпосередньо пов'язана із необхідністю розробки й прийняття нового закону про всеукраїнський та місцеві референдуми. Однак парламентська активність щодо цього важливого документа, який покликаний забезпечити реалізацію ключового для будь-якого демократичного режиму принципу народовладдя, є незначною:

- у Верховній Раді України IV скликання на розгляді Парламенту перебував лише один законопроект (№ 0899 від 14.05.2002 р.), спрямований на врегулювання процедури проведення всеукраїнського референдуму. Він був двічі вєтований Президентом України (востаннє 14.05.2002 р.). Протягом тривалого часу цей документ займав останні місця у переліку питань до порядку денного відповідної сєсії Верховної Ради України IV скликання, а у зв'язку із початком роботи Парламенту нового скликання його було знято з розгляду;

- у Парламенті V скликання було зарєєстровано лише один комплексний проект закону, спрямований на регулювання процедури всеукраїнського референдуму (№ 1200 від 27.07.2006 р.), однак у листопаді 2007 р. документ відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи;

- у Парламенті VI скликання станом на березень 2008 р. зарєєстровано два законопроекти про всеукраїнський референдум: № 1374 від 18.01.2008 р. (Лавринович О. В., Олійник С. В.) та № 1374-1 від 01.02.2008 р. (Ключковський Ю. Б.). Аналіз змісту та політичних оцінок відповідних законодавчих ініціатив свідчить, що подальша доля цих документів буде доволі складною, адже однією з характеристик, які відрізняють проекти законів і чітко ділять Парламент за політичною ознакою, є наділення Президента України правом на призначення загальноукраїнського референдуму з прийняття нової Конституції.

У новій редакції Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» необхідно деталізувати конституційні положєння щодо референдуму в Україні з метою виключення фактів їх неоднозначного тлумачення та застосування, відобразити положєння, що містяться у Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) [6] та від 15 жовтня

2005 р. (справа про здійснення влади народом) [3]. Слід виходити з концепції референдуму як форми вираження народної волі, що має імперативний характер, та передбачити систему правових гарантій, які б забезпечили належну реалізацію прав громадян України. Зокрема, необхідно чітко визначити: перелік питань, які можуть бути предметом референдуму, та вимоги до їх формулювання; порядок підготовки референдумів (основні принципи, ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму, передреферендумна агітація); процедуру проведення референдумів (організація та проведення голосування, підрахунок голосів, перегляд результатів, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних із підготовкою та проведенням референдумів); спосіб імплєментації рішень.

3) Прийняття «нової» Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом) [3] констатує, що:

- положєння частини третьої статті 5 Конституції України «право визначити і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» треба розуміти так, що *тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначити конституційний лад в Україні*, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне виключно народові право визначити і змінювати конституційний лад в Україні не може бути присвоєнене в будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами;

- із нормативно-правового змісту положєнь частин другої, третьої статті 5 Основного закону України випливає, що *народ має право прийняти нову Конституцію України*. Згідно з Конституцією України держава, її органи, посадові особи не мають права визначити конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові (відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 р. № 3-зп [7] засади конституційного ладу в Україні закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України).

Таким чином, Конституційний Суд України наголошує на тому, що при внесенні змін до розділів I, III, XIII Конституції України обов'язковим є проведення всеукраїнського референдуму. Він окремо вірізняє поняття «нової Конституції», зазначаючи, що розділ XIII регулює лише

відносини, що передбачають зміну конституційних положень.

Хто ж може ініціювати такий референдум? Конституція України закріплює вичерпний перелік суб'єктів, яким належить право призначати (проголошувати) всеукраїнський референдум. Відповідно до частини першої статті 72 всеукраїнський референдум призначається (проголошується) Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, установлених Конституцією України. Таким чином, відповідно до статті 85 Верховна Рада України призначає *виключно* референдум щодо зміни території держави, а Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції (про затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», прийнятого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України) та проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (стаття 106 Конституції України).

Отже, єдиним суб'єктом, уповноваженим «запустити» процес всеукраїнського референдуму щодо зміни Конституції України, є Глава Держави. І в цьому аспекті норми Основного закону не передбачають призначення референдуму з його власної ініціативи, а оперують терміном його «проголошення» з ініціативи народу (відповідно до частини 2 статті 72, на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області).

Розширене тлумачення цих статей унеможливають стаття 19 Конституції України (відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) та пункт 31 частини першої статті 106 Конституції України (Президент України здійснює лише повноваження, визначені статтями Конституції України). Позиція про вичерпний характер визначених Основним законом повноважень Президента України знайшла своє відображення також у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України) [8].

У разі проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з метою прийняття нової Конституції України залишаються невирішеними питання про порядок розробки проекту та його змісту (зокрема, з огляду на статтю 157 Конституції України, якою передбачено, що Конституція України не може бути змінена, якщо такі зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України), а також низку вже окреслених вище процедурних аспектів.

Указ Президента України від 27 грудня 2007 р. «Про Національну конституційну раду» [9] можна розглядати як спробу дати відповідь на перше із поставлених вище запитань. Згідно з Положенням, Національна конституційна рада утворюється Президентом України для підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та проекту нової редакції Конституції України і здійснює свою діяльність до прийняття нової редакції Конституції України. Серед основних завдань Національної ради є: підготовка пропозицій щодо концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та основних положень проекту нової редакції Конституції України; забезпечення громадського обговорення зазначених пропозицій за участю відомих громадських діячів, провідних фахівців у галузі конституційного права, у сфері суспільно-політичних наук, представників правозахисних громадських організацій та інших об'єднань громадян; узагальнення внесених під час громадського обговорення пропозицій та підготовка з їх урахуванням проекту нової редакції Конституції України; здійснення заходів щодо проведення експертизи проекту нової редакції Конституції України Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія), відповідними органами міжнародних організацій; забезпечення ознайомлення широких кіл громадськості з проектом нової редакції Конституції України шляхом його опублікування у засобах масової інформації, роз'яснення положень проекту.

Таким чином, створення Національної конституційної ради можна, з одного боку, розглядати як спробу залучення громадськості до формування положень Основного закону (хоч і в цьому аспекті є певні сумніви, адже «громадськість» у її складі репрезентовано переважно представниками Національної академії наук України та кількома громадськими організаціями),

з другого - як спосіб винесєння конституційного процесу за межі Парламенту, який характеризуєтьєся складною політичною конфігурацією. Відповідно до позиції Президента України діяльність цього органу може завершитись або проходєнням проекту нової редакції Конституції України через Парламент і винесєння Президентом України прийнятого проекту на затвердєння всеукраїнським референдумом, або ж - «можливий і всеукраїнський конституційний референдум за народною ініціативою - у разі, якщо народні депутати не зможуть дійти згоди щодо цілісного і дієвого проекту Конституції» [10]. Запропонований підхід містить низку недоліків - невизначєність порядку громадського обговорєння, врахування висловлєних громадськістю пропозицій, неоднозначність ролі загальнонаціонального референдуму, процедури його проведення та втілення результатів тощо.

Альтернативою запропонованому варіанту є позиція ряду громадських організацій щодо створєння спеціально уповноваженого органу установчої влади на прийняття нової редакції Конституції України - Конституційної Асамблеї України [11]. Подібним шляхом, зокрема, було прийнято Конституцію Португалії (від 2 квітня 1976 р.), Конституцію Бразилії (від 22 вересня 1988 р.), Конституцію Болгарії (від 12 липня 1991 р.), Конституцію Румунії (від 7 грудня 1991 р.), Конституцію Аргєнтини (від 24 серпня 1994 р.) та ряду інших держав. Серед потенційних позитивів запропонованого варіанта є усунєнення впливу політичної кон'юнктури на конституційний процес та можливість формування докумєнта, який найбільш повно відповідатимє інтересам суспільства. Водночас цей підхід вимагає складного комплексу правових кроків (прийняття законів «Про Конституційну Асамблею України» та «Про всеукраїнський референдум», проведення виборів до Конституційної Асамблеї, розробки та прийняття нею нової редакції Основного закону, проведення загальнонаціонального референдуму щодо затвердєння нової редакції Конституції, прийнятої Конституційною Асамблеєю, та ін.), що робить його реалізацію вкрай нездійсєненою.

Разом із тим якщо виходити із сьогодняшньої ситуації, то в першу чергу слід піддати сумніву саму ідею прийняття нової Конституції. Адже міжнародна практика свідчить - прийняття нової конституції здійснюєтьєся в умовах радикальної зміни засад суспільного устрою (цю тезу можна проілюструвати прикладами з історії конституцій Данії, Ісландії, Іспанії, Норвегії тощо). Зокрема, в Португалії Конституцію 1933 р. було

прийнято внаслідок державного перевороту та встановлення військової диктатури (у 1926 р.). Після повалєння цього режиму в 1974 р. було затвердєнено тимчасові конституційні акти, а дєщо пізніше - у 1976 р. - було прийнято нову Конституцію. Перегляд конституційних положєнь здійсєнено у 1982, 1989, 1992, 1997, 2000 рр. (зокрема, щодо ряду принципових питань, як-от: реприватизація, запровадєння норм, пов'язаних із вступом країни до ЄС, кількісні зміни у складі парламенту, зміна статусу колишньої колонії - Макао, тощо). Ще більш показовим є приклад Австрії, де досі діє Основний закон від 1920 р. - хоча лише протягом 1990-2000 рр. до нього було введєно 26 нових та змінєно 95 існуючих статей [12]. Незважаючи на зміну низки основних положєнь (зокрема, щодо державних символів), усі модифікації сприймаютьєся як зміна, а не прийняття нової конституції.

Отже, прийняття «нової» конституції в існуючих умовах не відповідає міжнародній практиці і може трактуватись виключно як спроба змінити Основний закон за спрєшеною процедурою (порівняно з нормами розділу XIII). Такий підхід може викликати виникнення небезпєчного прецєдєнту та відкрити шлях до зловживань відповідною практикою в майбутньому, нівелювати визначєну самою Конституцією процедуру її перегляду, зокрема - в аспекті гарантій недопущєння скасування або обмеження закріплєних у Конституції прав і свобод людини та громадянина.

Проведєний аналіз свідчить, що в Україні сьогодня відсутні належні правові механізми, покликані забезпечити реалізацію базових елементів безпосередньої та консультативної демократії в контексті зміни конституційних положєнь. З одного боку, відсутній закон, який би деталізував норми Конституції України у частині проведення референдумів, з другого - не закріплєно визначєної процедури проведення консультацій з громадськістю та залучєння незалежних експертів до процесу розробки конституційних положєнь. Така ситуація має наслідком низку спроб перетворєння громадськості на засіб легітимізації політичних рішєнь та перетворює громадян на об'єкт політики, а не реального суб'єкта діалогу в ході вироблення державно-правових рішєнь. І хоча відповідне право громадян не знайшло свого безпосереднього закріплєння в Основному законі, воно безумовно впливає з того, що народ є єдиним джерелом влади в Україні, уповноважєним визначати і змінювати конституційний лад, і це право не може бути узурпованє державою, її органами або посадовими особами.

Можна констатувати, що не слід боятись зміни конституційних положень - адже це є типовою характеристикою в умовах динамічного розвитку суспільства. Головне - це знайти мож-

ливості для забезпечення належних правових умов, які уможливають раціональний публічний діалог та досягнення консенсусу в суспільстві.

1. «Складно відчувати індивідуальну відповідальність та повагу до невидимих процесів, здійснюваних громіздкою та віддаленою владою» Джон Гарденер (переклад автора) - *Neglecting Democracy* (updated). Hansard Society, 2007. - P. 5. - <http://hansard.headsup.org.uk/files/folders/633/download.aspx> [01.11.2007]
2. Конституція України від 28.06.1996 р. (із відповідними змінами). - www.rada.gov.ua
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005. - www.rada.gov.ua
4. Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» № 3547-IV від 16.03.2006 р. - www.rada.gov.ua
5. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-XII від 03.07.1991 р. - www.rada.gov.ua
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27.03.2000 р. № 3-рп/2000. - www.rada.gov.ua
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 р. «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11.07.1997 р. № 3-зп. - www.rada.gov.ua
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003. - www.rada.gov.ua
9. Указ Президента України «Про Національну конституційну раду» № 1294/2007 від 27 грудня 2007 р. - www.rada.gov.ua
10. *Віктор Ющенко*. Україні потрібна Конституція національного рівня // *Дзеркало тижня*. - 2008. - № 7 (686), 23-29 лют.
11. Детальніше: Заява Громадського конституційного комітету з нагоди початку роботи Національної конституційної ради. - <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1055938> [31.03.2008]
12. Вводная статья. Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституция Австрийской республики» // Сборник «Конституции государств Европы». - Издательство НОРМА, 2001 г. - http://www.constitution.garant.ru/DOC_3_864861.htm [31.03.2008]

A. Yevgenyeva

PROCEDURE OF AMENDING THE CONSTITUTION OF UKRAINE: LEGAL FRAMEWORKS FOR PUBLIC PARTICIPATION

This article deals with the analysis of the procedure of amending the Constitution of Ukraine in the light of legal frameworks for public participation. Special attention is paid for key issues of forming legal mechanisms, which should ensure realization of basic elements of direct and deliberative democracy in the context of constitution amending.