

Who is entitled to vote?

and other controversial issues surrounding
secession referendums

Qui té dret a votar?

i altres assumptes polèmics
sobre els referèndums de secessió



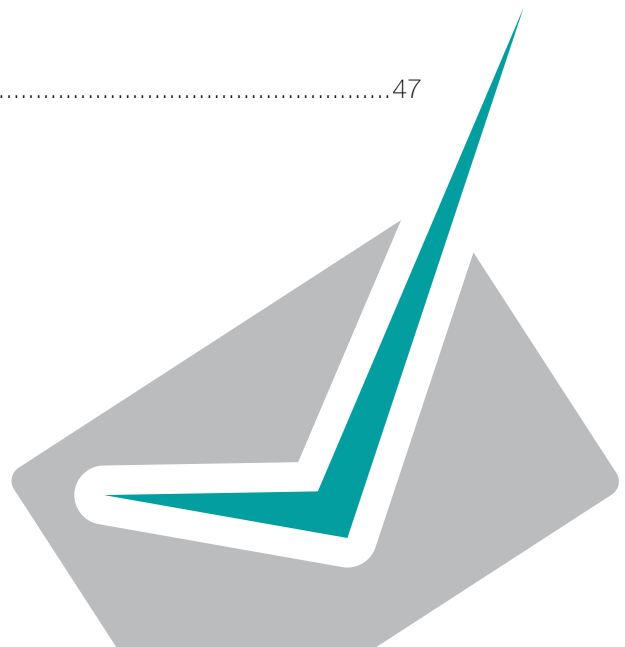


Policy paper requested by MEP Josep-Maria Terricabras Nogueras



SUMMARY

1.	Introduction	3
2.	Typologies of referendums	6
3.	Question wording in independence referendums	9
4.	Participation and approval thresholds in independence referendums ...	19
5.	The franchise in independence referendums.....	24
6.	Conclusions and open questions	33
7.	Highlights	37
8.	Tables	39
9.	References	47



1. Introduction

Referendums are back.¹ We can find them at the forefront of political agendas in many countries and they are in the limelight of media coverage worldwide. This is particularly true for Europe, where in recent months referendums have been held on key issues for the electorate, such as electoral reform, nuclear power, gay marriage and citizenship rights, to name just a few. Indeed, a certain trend can be perceived in today's politics in considering referendums as the best democratic tool to legitimize legal initiatives that are going to deeply affect the people of a country and their ordinary lives.

Referendums are subject to a number of criticisms, especially when they produce unexpected results. However, these criticisms are often more to do with the issues at stake than with the procedure

¹ This report was discussed in a workshop at the University of Girona on 24th March 2017. We are grateful to all the people who attended the seminar and particularly to professors Rainer Bauböck (European University Institute) and Alan Sandry (Swansea University) for their remarks and suggestions.

as such. In fact, referendums are a well-established mechanism of direct democracy to settle complex and divisive matters. They are useful tools for addressing controversial issues.

Referendums seem to be especially apt when it comes to constitutional issues. Indeed, most countries that currently form part of the European Union held a referendum or a consultation before taking the last step to join. So far, these ‘entrance-to-the-club referendums’ have been of a kind that has had a more transcendent impact on the construction of the European Union. However, two other kinds of constitutional referenda have recently come to the forefront of international attention and have proven to be equally important: first the ‘referendum to leave the EU’ exemplified by Brexit; and second, the secession referendums that took place in Scotland and Catalonia in 2014 — bearing in mind the fact that the vote that took place on 9th November in Catalonia was not properly speaking a referendum as such, but rather a consultation process. In this study, we are going to concentrate on the second kind, that is, secession referendums.

In the academic field, the debate on referendums usually takes place on a case-to-case basis, particularly when they are used to solve constitutional questions, making comparative approaches even more necessary. There are several aspects related to the quality of the democratic process previous to celebrating a referendum that deserve special attention: the conditions under which the vote will take place, the question wording, the choices available to the electorate, the definition of the electoral franchise and procedural issues related to campaign regulations. These are often sensitive aspects, especially when controversial issues such as secession are at stake. In this kind of referendum, the definition of the demos, the procedural requirements of the consultation and who is to arbitrate the process obviously take on special significance. Political theory and legal studies have paid particular attention to these issues, but no academic consensus has yet been reached let alone an international legal framework or advisory recommendations agreed upon.

This report aims to explore some of these controversial aspects of referendums from a comparative political perspective, taking some recommendations issued by various international bodies into account. More specifically, the issues we are going to deal with are the **referendum wording**, establishing **participation and approval thresholds** and **defining the electoral franchise**, three aspects that play a key role in the debate on how to strengthen the democratic quality of citizen participation by means of direct democracy mechanisms within the European Union.

2. Typologies of referendums

A first approach to referendums is how academics and international organizations define and classify them. A variety of typologies from an analytical perspective can help to better understand referendums as a tool of direct democracy. One of the oldest typologies was established by Scelle (1934), differentiating between plebiscites “de ratification”, which are held *a posteriori* to a previous decision or a governmental action, and plebiscites of ‘determination’ which are held *ex ante* and generate a governmental mandate or at least launch a political process. From this perspective, ratification referendums will conclude a process by accepting or rejecting a previous decision. Mueller (1996) distinguishes four kinds of referendums depending on which actor drives the initiative and the mandatory or discretionary character of the consultation. In this classification, some referendums are of a mandatory nature and are necessarily called by the government, normally to deal with relevant issues such as constitutional amendments. Among non-mandatory referendums there are those launched by the government and processes that are driven by a citizens’ initiative.

Among this last group, two additional types of consultation can further be distinguished, those that are held to veto a government decision and those that involve a proposal for the government to develop. Another approach is found in López & Requejo (2009), who differentiate between ‘institutional reform’ processes with different levels of relevance that can range from a constitutional amendment to secession and referendums related to implementing specific public policies. These authors also distinguish between the territorial level at which the referendum is held, be it state or sub-state, and who takes the initiative, be it a top-down (governmental actors) or bottom-up (non-governmental actors) driven process. From a normative perspective, Tierney (2009) argues a distinction between ‘constitutional’ and ‘ordinary’ or ‘legislative’ referendums. The first group can be further differentiated by their goals, which may be the creation of a new state, the drafting of a new constitution or substantial reform, the setting-up of complex autonomy arrangements or the transfer of sovereign powers to international institutions. Lastly, in different documents the Council for Democratic Elections, which is made up of different bodies belonging to the Council of Europe, differentiates between the actor driving the referendum - mandatory, public institutions or citizens - and its content, which can be constitutional, legislative or related to the approval of international treaties.

This broad perspective on the different aspects of referendums provides a better understanding of processes related to self-determination, including secession, which affect the institutional distribution of power by altering the existing organization either by an internal (self-government) or external (secession) exercise of self-determination. The geography of this institutional impact may vary, even when they are of a sub-state character, for instance practically simultaneous consultation processes can be held, as in the case of the referendums in the former Soviet Republics, leading to the collapse of the state. Self-determination referendums can be held under a constitutional framework that makes provision for this eventuality by means of a constitutional clause or a legal provision as long as the right to self-determination is compatible

and implicitly accepted given the political organization of the state, as is the case with certain federal, confederal or multinational states. These referendums can also be held in contexts where there are no legal provisions or even when they are explicitly against the constitutional framework. Less variety is found if we consider the referendums that are initiated top-down, given that the leading actor is the government or the assembly of representatives. Lastly, while most self-determination referendums deal with the creation of a new state, some of them involve alternative self-government arrangements or complex post-referendum scenarios that are also worth taking into consideration.

3. Question wording in independence referendums

An oft-neglected aspect of referendums, the content of the question put to the vote has at least two dimensions worth considering. First, the question reflects the peculiar history and context of each case: We can find varying emphasis on certain aspects related to secession, such as reference to past independence or to the characteristics that will define the new state. Second, the wording of the question should fulfil some criteria that enables the electorate to take an informed, clear decision. This raises the question of whether the question is clear and neutral enough to prevent a certain bias when citizens form their opinion of the issue at stake in the referendum.

Since the dissolution of the union between Norway and Sweden in 1905, a century of self-determination referendums provides us with the opportunity to explore these different aspects, bearing in mind that not all cases of secession have used the mechanism of decision, as in the cases of Czechoslovakia (1993) and Kosovo (2008). We will focus in particular on some illustrative cases that have taken place since the Quebec referendum of 1980.

The two referendums held in Quebec in 1980 and 1995 are a usual reference within the context of advanced democracies. The first referendum in 1980 included a long explanatory statement reflecting the steps taken by the Quebec government to define the proposal being put forward for electoral consideration. The proposal consisted of a new agreement that would be negotiated with the rest of Canada should it be approved, the content of which would then also be approved by the electorate in a second referendum. Thus, the question was not aimed at producing a clear result but rather a mandate to the government.

The Government of Quebec has made public its proposal to negotiate a new agreement with the rest of Canada, based on the equality of nations; this agreement would enable Quebec to acquire the exclusive power to make its laws, levy its taxes and establish relations abroad — in other words, sovereignty — and at the same time to maintain with Canada an economic association including a common currency; any change in political status resulting from these negotiations will only be implemented with popular approval through another referendum; on these terms, do you give the Government of Quebec the mandate to negotiate the proposed agreement between Quebec and Canada?

While a two-round validation could reinforce the final decision of the electorate, this sort of scheme raises some concerns: First, the positive vote would not produce a clear and final decision; second, it involves a third actor who it is assumed will accept the terms and negotiate the decision; and lastly, the content of the question can be interpreted and combined in different ways. In fact, the 1980 referendum was mainly interpreted as a proposal for partnership while improving the self-government of the province. In 1995, the second referendum added some clarity to the proposal subject to electoral vote, even though the question was open to different interpretations, given that the Quebec government would declare

the sovereignty of the province after having offered the rest of Canada a new agreement:

Do you agree that Quebec should become sovereign after having made a formal offer to Canada for a new economic and political partnership within the scope of the bill respecting the future of Quebec and of the agreement signed on June 12, 1995?

In 1998, the Supreme Court of Canada answered three questions about the referendum which were submitted by Stéphan Dion, the then Minister for Intergovernmental Affairs². Regarding the wording of the question, the Court concluded that it should be defined under the criteria of clarity so that the electorate could express a clear mandate for secession. However, the Court did not detail how such a question should be written.

The two referendums held in Quebec illustrate some of the difficulties that arise when the interpretation of the alternatives at stake is too open. Even when a question offers a binary choice, if it generates undefined scenarios then the interpretation of the outcome may become a matter of controversy. To improve exhaustivity, some referendums have included more than two options or more than one question. The various referendums held in Puerto Rico are not only a good example of this alternative, but also of its inherent limitations. The consultation held in 1998 about the status of the island gave five alternatives: Commonwealth, Free-Association, Statehood (as a fully-fledged state of the US), Independence and None of the Above. Two options (Statehood and None of the above) gained 97% of the vote, raising a number of questions about adding irrelevant options, in this case either because they did not reflect a social demand or because they were difficult for the electorate to interpret.

2 Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217

Moreover, the interpretation of the results in multiple choice referendums can be controversial depending on how they reflect the preferences of the electorate. Let us consider a referendum with three self-government options: no self-government, self-government or independence. Then, let us assume that the electorate favouring self-government prefer independence rather than no self-government at all as a second option. If the vote were split between these alternatives in such a way that the no self-government option gained a majority over the other two (as in 35%-32%-33%), then the electorate's least preferred option may actually end up winning. Thus, certain combinations in the results could produce a decision that is against the majority will of the electorate. In other cases, voters are asked to answer two conditional questions, such as in the referendum on Scottish devolution of 1997, which included a first statement on devolution and a second one related to the transfer of taxing powers should the first vote be affirmative. A similar case was the non-binding referendum in Catalonia in 2014, where the first question asked the voters if they wanted Catalonia to become a 'State' and a follow-up question asked if they preferred this State to be 'independent'. Beyond the indeterminacy of the choices available to the electorate, a fragmented vote in these sorts of referendums can also raise interpretation problems. The Puerto Rico referendum of 2012 is a case in point. The island once again held a referendum on its constitutional status, where the electorate again faced two connected questions. The first asked whether the electorate favoured a change in the *status quo* of the country and the second offered three options; Statehood (as a member of the US), Independence or a Sovereign Free Associated State to the US. Voters could choose an option in the second question regardless of what they voted for in the first one, which raised not only several concerns about the interpretation of the results, but also about the absence of sufficient alternatives for the significant proportion of the electorate who opted to leave the second question blank. The same potential situation is found in the Catalan non-binding consultation of 2014. The two connected questions could have become controversial even if a

clear majority of the electorate had opted for independence in the second question, as it was always to be expected that general support for an undetermined 'statehood' would be greater since it was the question that voters had to address first. The Croatian independence referendum of 1991 offers an interesting variation. The electorate had two alternative institutional arrangements, one of independence that included the possibility of participating in a kind of renewed federation with other republics and one of staying within Yugoslavia but with a new status. The distinctive feature of the Croatian referendum is that these alternatives were asked separately in two different questions. The referendum results were clear with a wide majority of voters favouring independence over staying within the remaining Yugoslavia. However, this structure could have led to a controversial interpretation of the results should the vote have been fragmented. The situation could have been even more controversial given that the alternatives submitted to the electorate also actually incorporated three different scenarios, two of them involving the potential response of a third actor -the remaining Yugoslavian state led by Serbia:

Do you approve that as an independent and sovereign state, the Republic of Croatia, which guarantees cultural autonomy and civil rights to the Serbs and other nationalities in Croatia, can unite with other republics (as has been proposed by the Republics of Croatia and of Slovenia for the solution of the state crisis of the SFRY)?

Are you in favour that the Republic of Croatia remains in Yugoslavia as a federal state (such as the Republic of Serbia and the Socialist Republic of Montenegro, so as to solve the state crisis of the SFRY)?

A last example worth mentioning is the new referendum in Puerto Rico, scheduled for June 2017. Given the indecisiveness of previous results, the new referendum is designed as a two-round vote. To date (February 2017) the final question has not

yet been issued, but the first vote will deal with the proposal for Puerto Rico to request admission to the United States as a state. If rejected, a second vote will offer a choice between seeking a status of free-association to the US and becoming an independent state. Beyond the complexities of interpreting the content of each of the alternatives, these cases of multiple-choice and/or multiple-question referendums warn against the potential deadlock of a fragmented result, especially if the choices are not mutually exclusive or if they cannot be interpreted straightforwardly.

If we move to binary referendums clearly focused on secession, the crumbling of the Soviet Union gave way to a wave of independence processes, many of which were accompanied by secession referendums. Despite the varying contexts, the questions posed were not only clearer than those discussed in the previous examples, but they also provided interesting insights into the context where the referendums were held. For instance, the Slovenian referendum of 1990 asked voters a straight question that clearly referred to the existing status of the country as a Republic, but it also added a strong emphasis on becoming both independent and sovereign:

Should the Republic of Slovenia become an independent and sovereign state?

By 1991, steps had already been taken towards independence in the Baltic States by means of parliamentary statements. Their formal status as Republics within the Soviet Union - which formally recognized their right to self-determination - is well reflected in the different questions put to the vote in each case. Moreover, their recent independent past prior to the soviet invasion of 1940 was used as a legitimating factor that made the case for independence not as secession but as a recovery of their past sovereignty. Thus, the referendum questions were adapted to

their specific contexts, a post-soviet scenario which was not in any case formally opposed to the constitutional situation of the countries. The three Baltic republics, however, emphasized these common traits differently in their referendums. In Estonia, the question made explicit mention of the past independence of the country. Accordingly, the 'restoration' of independence was the key element put to voters. If approved, Estonia would recover its 'national independence and sovereignty' as a Republic:

Do you want the restoration of the national independence and sovereignty of the Republic of Estonia?

In the case of Latvia, which has a large Russian minority, the emphasis was placed on the democratic character of the state rather than on a national recovery, which could have become a divisive issue during the independence process. In fact, one of the political issues that the state would face after independence would be the question of the Russian minority.

Do you support the democratic and independent statehood of the Republic of Latvia?

In Lithuania, the referendum was held after the parliament had passed a law restoring independence. Thus, the question asked whether the country should have an independent, democratic government rather than asking about independence itself:

Should the Lithuanian State have an independent, democratic government?

A similar example of a referendum that focused on the approval of a previous declaration of independence is that of Ukraine, which also provides a good example of a short, clear question:

Do you support the Act of Declaration of Independence of Ukraine?

It is worth mentioning that at the same time the Soviet Union was attempting to preserve the unity of the country also by means of a general referendum, but one that was not recognized by many federal republics. It was held in March 1991 and the idea underpinning the question wording was to renew the federal covenant whereby all the republics would enjoy the same level of sovereignty and the rights of individuals belonging to any nationality -including Russians living outside Russia- would be preserved:

Do you consider necessary the preservation of the Union of Soviet Socialist Republics as a renewed federation of equal sovereign republics in which the rights and freedom of an individual of any nationality will be fully guaranteed?

More recently, two interesting referendums were held in the European context after a bilateral agreement rather than after unilateral action: Montenegro and Scotland. In the former, the constitution of Serbia and Montenegro approved in 2003 included a secession clause in its Article 60³ that foresaw the right to withdraw from the Union by means of a referendum three years after the Constitution came into force. Given that in this case

3 Serbia and Montenegro Constitution, in English http://www.worldstatesmen.org/SerbMont_Const_2003.pdf

the Constitution guaranteed Serbia the role of successor state, the question that the voters in Montenegro were asked mentioned the fact that the new independent state would have its own international personality:

Do you want the Republic of Montenegro to be an independent state with a full international and legal personality?

The Scottish case is a second example of an agreed referendum where part of the debate focused on the wording of the question. The Scottish government was at first reluctant to let the Electoral Commission have a determinant voice in defining the question but part of the agreement with the British government was that the Commission should take on this role⁴. The Scottish Government made a first proposal for the referendum question, which was later analysed and amended by the Commission. The first question read as follows:

Do you agree that Scotland should be an independent country?

The most remarkable element of the role played by the Electoral Commission was that it based its decision on various qualitative and quantitative studies that analysed how the electorate responded to alternative formulations of the question. The Commission's report found some variations that could sway the voter one way or the other. In fact, the main argument of the Electoral Commission to support their decision to change the wording of the question was

⁴ Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Edinburgh, 15 October 2012. <http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

that the first part of the phrase (“Do you agree”) could bias the response of the electorate. However, the Electoral Commission did not find any reason to recommend changing the reference to Scotland as an ‘independent country’ to an alternative such as an ‘independent state’. In the end, the Commission opted for a short, straight question in accordance with the evidence gathered during the research process:

Should Scotland be an independent country?

The Commission followed some guidelines that are summarized in their final report on the Scottish Referendum⁵. According to the Commission, to be able to assess the quality of the question it must be intelligible and neutral and it must help voters to take an informed decision. Similar recommendations are found in the Venice Commission report on Referendums in Europe (An Analysis of the Legal Rules in European States) where the quality of the question is assessed by being ‘clear and non-leading’ (p.14)⁶. It is worth noting that even though empirical research has found little effect on the outcome of the vote (Qvortrup: 141), both evidence and normative reasons recommend that a referendum question should satisfy to the full two broad requirements: clarity and neutrality.

5 The Referendum on Independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on Proposed Referendum, 30 January 2013. http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

6 CDL-AD(2005)034-e Referendums in Europe — An analysis of the legal rules in European States - Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005). [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e)

4. Participation and approval thresholds in independence referendums

Quorum requirements in a referendum refer to the introduction of turnout or approval thresholds. A participation quorum requires that a minimum number of voters participate in the referendum, while an approval quorum requires than more than a simple majority favour the proposal submitted to decision. At the international level, there is no well-established doctrine of general use, but some precedents and international recommendations frame the terms of the debate about whether the introduction of participation and approval thresholds strengthen the democratic quality of the process or, on the contrary, if they in fact have a negative impact on the principles they are supposed to maximize.

In Western contexts, such as Quebec and Scotland, thresholds are the exception rather than the norm. The first Scottish devolution referendum held in 1979 introduced an amendment when the law was brought before the Westminster parliament that required the affirmative vote of 40% of the total census. However, the two Quebec referendums in 1980 and 1995, the second Scottish devolution referendum in 1997 and the independence referendum

of 2014 did not introduce any requirement beyond a majority of votes.

The Supreme Court of Canada, when giving its opinion about the possible secession of Quebec, declared a general need for a 'clear majority' supporting independence in its resolution⁷, but it did not define a specific threshold, arguing that this was a political rather than a legal matter. This gave rise to controversy between the Canadian and the Quebec governments. After the Court's reference, in 2000 the Canadian parliament passed a law known as the Clarity Act, which imposed a restrictive procedure regarding the hypothetical secession of Quebec, but it did not define a specific quorum on participation or approval. It also attributed the Canadian Parliament the capacity to determine what a clear majority meant⁸. In response, the Quebec parliament passed its own law, Bill 99⁹, which established a 50% plus one majority of valid votes as a rule for future referendums.

In the case of Scotland, the work of the Electoral Commission did not cover quorum requirements and neither the British nor the Scottish governments questioned the idea that a simple majority would suffice to accept the referendum results and there was no talk of turnout thresholds either.

While it is not a general rule, there are some examples of quorum requirements in non-consolidated democracies, such as the case of Latvia with a quorum participation of fifty per cent of eligible voters. These requirements are sometimes introduced as much as a matter of political bargaining as a normative concern over the

7 Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC) <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>

8 Clarity Act (Bill C-20). <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/FullText.html>

9 Bill 99 (2000, chapter 46) An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46A.PDF>

decision process, as was the case in the Slovenian referendum, where the first democratically elected government and the opposition agreed that a majority of all eligible voters should support independence. In other contexts of transition to democracy, such as Montenegro or weak states such as Southern Sudan, quorum requirements have also been introduced. The Montenegro case in fact sparked important political debate surrounding the controversial contradictions of the recommendations for this referendum and the general guidelines from the so-called Venice Commission, a body related to the Council of Europe that is committed to democratic quality in electoral processes and related matters. The Commission issued a first report on the Montenegro referendum in 2005¹⁰ and a second report, entitled Code of Good Practices in Referendums, was published a year later. Even though it addressed referendums in general and not only those on secession, the conclusions questioned some important aspects of the first Montenegro report.

The report on the referendum in Montenegro mentions that there is no mandatory international standard regarding the level of participation. Given this context, the report assessed whether the existing legal framework in the former Yugoslav Republic met with international democratic standards. The report refers to Article 37 of the 2001 Montenegrin Law on referendums, which as a general rule defined a participation quorum of a majority of eligible voters casting their votes for a referendum to be approved and if this participation threshold is met by the turnout, then the referendum will be approved by a simple majority of voters. In the Commission's opinion, Montenegro's legal framework met with international standards of democratic quality. In fact, the report mentions a previous study on referendum regulations in Europe where only 12 out of the 33 countries analysed included

10 Opinion no. 343/2005 On the compatibility of the existing legislation in Montenegro concerning the organisation of referendums with applicable international standards. Adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, (Venice, 16-17 December 2005).

participation quorums to validate referendums, with only seven of them setting the level at half of the electorate (Bulgaria, Croatia, Italy, Malta, Russia, Lithuania and the former Yugoslavian Republic of Macedonia)¹¹. The study also reports that an even smaller number of states have approval thresholds, which usually concern various aspects confined to constitutional amendments or sovereignty matters: Hungary, Armenia, Albania, Denmark, Croatia, Lithuania and Latvia. These last three states have the most restrictive approval quorums at above 50% of the total electorate on constitutional matters and other sensitive aspects such as the possible association with other states. For the other cases, participation quorums range from 25% to 40% of eligible voters.

These examples illustrate how an approval threshold can be set regarding either the total electorate or to the total vote. When it comes to a reinforced majority of voters, few cases are found. In its final conclusions, the Venice Commission recognized this fact when it evaluated Montenegro's legal framework:

In light of the Commission's knowledge of the practice in many countries, and in the absence of any compelling evidence of international requirements to the contrary, the Commission concludes that the requirement in the present Referendum Law (namely, that the result of a referendum may be decided by a simple majority of those voting in the referendum, provided that at least 50% of the electorate have voted) is not inconsistent with international standards (p.10).

The Commission did, however, recommend an agreement between the Montenegrin and Serbian governments, even though the

11 Venice Commission. Referendums in Europe - An Analysis of the Legal Rules in European States. Strasbourg, 2 November 2005. Study No. 287/2004. CDL-AD(2005)034

former should have had a greater say in the final arrangements. It is worth noting that the final requirement of an approval threshold of 55% of votes in the referendum was an initiative of the EU's foreign policy chief, Javier Solana, and that the government of Montenegro did not accept this quorum¹². In the referendum, secession was supported by 55.4% of the voters, while turnout was 86.5% of the total electorate. Thus, while the results were uncontroversial under the EU requirement, this referendum did raise several concerns about the desirability of introducing quorums in consultations of this kind.

A year later, the Code for Good Practices on Referendums analysed the positive and negative outcomes of introducing turnout and approval quorums, and the final recommendation was that it was better to avoid introducing a threshold. As for its 'experience in the area of referendums', the Commission discouraged introducing participation quorums since they would equate abstention with a negative vote thus favouring positions contrary to a referendum by potentially acting as an incentive for demobilization, refusal to participate in the campaign and other forms of boycott. Moreover, the Commission did not recommend introducing a threshold for approval as this would make the referendum results non-conclusive, creating a situation that would be difficult to manage in cases of a majority for approval that did not reach the minimum threshold established and generating further perverse incentives among actors who are against the issue at stake. From the guidelines of the Commission's report, it could be argued that it is better to manage a tight result than to reject a favourable outcome because of not managing to reach a pre-determined threshold that would anyway always have some element of arbitrariness.

12 <https://www.theguardian.com/world/2006/feb/27/eu.balkans>

5. The franchise in independence referendums

A fundamental difference between any other kind of referendum and a secession referendum is that the latter calls into question the very definition of the demos. Therefore, it raises the issue of who should vote: who should be entitled to decide about creating a new state? In other words, by what means can we determine who is entitled to take this decision? Can this question be answered in accordance with the democratic spirit? Is there a subject who is entitled to decide who should vote in a secession referendum? In contrast with other kinds of referendums, secession referendums are intrinsically problematic because of this somewhat paradoxical issue.

Everyone in the state or just those in the region?

There is a wide consensus that only citizens forming part of a political community where there is a significant pro-independence movement should be entitled to vote. However, there are also important exceptions. For example, in Spain the

central government and the vast majority of political parties with representation in the Spanish Parliament are against any kind of secession referendum. In this sense, they are strictly following the doctrine of the Spanish Constitutional Court, according to which the Spanish Constitution neither allows nor tolerates any secession referendum in any part of the Spanish territory. However, along with this doctrine some political parties have at times argued that if a secession referendum was to be held on the issue of the possible secession of Catalonia, then all citizens of the Spanish state and not only Catalan ones should take part. The reason given is that this question affects national sovereignty and according to the Spanish Constitution national sovereignty resides with the entire population of the Spanish state. This position might sound reasonable to some: if the secession of a territory affects everyone then everyone should be entitled to have a say on the issue. This line of thought, however, has counterintuitive democratic consequences.

For example, imagine that a secession referendum takes place and every citizen is entitled to vote on the petition of independence of a territorial minority within the state. Each and every citizen of the secessionist region may be in favour of seceding and each and every citizen of other regions might be against secession. Thus, despite the unanimous will of the minority, they would not be entitled to secede. We can also envisage the opposite situation: the vast majority in the region is against secession while the clear majority of the rest of the country favours the secession of the non-secessionist region.

Certainly, these possibilities are just theoretical games and counterfactual possibilities. Indeed, no one has ever thought that this kind of franchise proposal could help to address a secessionist petition in democratic terms. This hypothetical situation simply gives an idea of the inconsistencies that arise when there is no recognition of the distinctiveness of a sub-state demos and its democratic will in the face of a secessionist petition. Indeed,

denying the recognition of the sub-state demos amounts to denying the very possibility of a real referendum on independence.¹³

Demos, ethnos, putative citizens

Beyond this first debate, the question of the franchise in a referendum on independence has to do predominantly with the distinction between three types of collectives: the current electorate of the sub-state region (demos), the stateless national community that seeks self-determination (ethnos) and the potential citizens of the potential new state (putative citizens). It is just a possibility that these three groups overlap; that is to say, that all members who identify themselves as members of the stateless nation constitute the current sub-state demos and, at the same time, are identical to the group of potential future citizens of the new republic. In most cases that will not be the case.

Several examples can be examined to observe the different definitions of the franchise in independence referendums and to evaluate their theoretical and practical implications. Rather unsurprisingly, practical and contextual issues bear more weight in the final legal definition of the franchise than theoretical debates.

Quebec, Scotland, Catalonia

For our purposes, we are going to compare the cases of three stateless nations that have called for independence referendums, namely Quebec, Scotland and Catalonia.¹⁴

13 The parallel with Brexit would also be clarifying: whereas the European Union might expel a member state, it makes no sense that all Europeans decide if the Brits want to exit.

14 On 9 November 2014 a participatory process took place in Catalonia through which citizens could give their opinion on the political future of Catalonia. The ballot papers posed two questions: “Do you want Catalonia to become a State?” and “Do you want this State to be independent?” The second question could only be

In the case of Quebec, the franchise in the referendums in 1980 and 1995 was the same as other ordinary referendums that had previously taken place: three federal referendums initiated by the Canadian Parliament and two organized by the Quebec Parliament. In all of them the franchise included Canadian citizens over 18 years with a legal address in Quebec during the six months prior to the referendum (according to the Civil Code of Quebec, his main address) as declared by the individual.

Moreover, the Quebec Electoral Act provides multiple options for absentee voters. In the 1995 referendum, voters outside Quebec could register to vote if their legal address was in Quebec and they could show that they had temporally left Quebec after being domiciled there for 12 months. They could vote for up to two years after their departure. This two-year limit did not apply to an elector and their spouse if they were working for the governments of Quebec and Canada or if they were employees of an international organization of which Canada and Quebec were contributors and members.¹⁵

In the case of Scotland, unlike Quebec, there was a significant change in the franchise with respect to regional elections: the age

answered by those who had answered Yes to the first one. Strictly speaking it was not a referendum, since according to Spanish law referendums can only be carried out with the permission of the Spanish government and the Spanish government had not authorized such a voting. This is why the Catalan government tried to turn the voting into a consultation process, which is a participatory consultation led only by volunteers and no public institutions. However, a recent ruling by the Catalan High Court of Justice determined that the 9N voting was not properly speaking a consultation process either, but an attempt by the Catalan government to carry out a hidden secession referendum and has consequently condemned the former president of the Catalan Government, Artur Mas, for disobedience.

15 To vote outside Quebec, an elector had to file a petition which included the date of their departure from Quebec, the date of return and a declaration of their willingness to come back to Quebec.

of participation was reduced from 18 to 16 years¹⁶. The following groups of people were entitled to vote in the referendum: 1) British citizens residing in Scotland; 2) Commonwealth citizens residing in Scotland; 3) citizens of the Republic of Ireland and other EU countries residing in Scotland; 4) members of the House of Lords residing in Scotland; 5) Her Majesty's Government personnel serving in the UK or overseas, including the Armed Forces, who were registered to vote in Scotland; 6) Crown personnel serving outside the UK, who were registered to vote in Scotland.

Therefore, for example, a British citizen born in Scotland but living in England could not vote, even if he had been resident in Scotland for most of his life. On the other hand, people recently resident in Scotland (who met the above requirements) could vote, following a similar logic to that used to set the franchise in local elections of many countries.

From a theoretical point of view, this kind of franchise opens up some interesting questions. For example, from a sociological point of view, it is quite likely that an individual born in Scotland who feels first and foremost Scottish and has lived in Scotland for most of his life would quickly apply for a Scottish passport of the new Scotland state. He might even be entitled to take part in the constitutional referendum to decide upon its Carta Magna. However, he will not have had the chance to participate in the secession referendum. This possibility casts some doubts on the reasonableness of the franchise criterion followed in the Scottish referendum.

In the Catalan case, the participation process did not have an official electorate. The vote was called by the Catalan government for people who were at least 16 years old on 9th November 2014 and who met one of the following criteria: 1) Spanish citizens

16 In the 2016 regional election, the franchise for Scottish Parliament elections was expanded to include 16 and 17-year old people. https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_election,_2016

whose national identity card stated that they were resident in Catalonia; 2) Spanish citizens who lived outside Spain and were registered as ‘Catalans abroad’ or ‘Spaniards abroad’ and were linked to a Catalan municipality; 3) all non-Spanish citizens who could prove they were resident in Catalonia. Catalan people who were resident in other Spanish regions and Spanish citizens who lived in Catalonia but were not residents could not vote.

In this case the franchise was more similar to local elections than to regional ones, since the Catalan authorities wanted to distinguish this popular consultation from an ordinary referendum, which they were not permitted to organize. Instead of using the ordinary electoral register, a specific register of participants was created for the consultation. Registration became effective moments before the voting began with participants signing a numbered list on which their name and DNI (National Identity Card number) or NIE number (Identity Card number for Foreigners) appeared. So people not entitled to vote in the regional elections (not even in the local ones) could vote on the issue of independence of the region.

These tensions lead us again to address the questions already posed about the relationship between demos, ethnos and future citizens. Who should vote in a secession referendum? Should all those considered to be nationals, no matter if they are residents or not, irrespective of whether they are even citizens of the actual state (ethnos)? Should all enfranchised citizens in the regional elections, even if they do not think of themselves as members of the nation under question (demos)? Should all inhabitants of the region who would become citizens of the new republic (even if they are not entitled to vote in current regional elections)?¹⁷

17 Another way to present the different categories of people to vote in an independence referendum is as following: 1) Citizens of the predecessor state habitually resident in the putative successor state (including persons temporarily absent). 2) Non-citizens habitually resident in the putative successor state. 3) Citizens of the predecessor state formerly resident in the putative successor state or having other ‘appropriate legal connection’ with the successor state. 4) All the other citizens

These questions can be linked to different normative theories of secession and their proposed criteria to assess the justice of secession. Some contributions of specific debates on the issue, such as that of the political scientist Rainer Bauböck (2014), are worth mentioning. This author has argued that one thing is to be a potential citizen of a new state and quite another to be a potential voter in a secession referendum. In other words, if no conquest and forced displacement has taken place then one should distinguish between those who are entitled to vote and those who will be entitled to become citizens of the new state. Failing to draw this distinction amounts to anticipating events taking independence (and citizenship policies as well) for granted.

From this perspective, the same people should vote in a secession referendum as in the current regional Parliamentary elections, those who are responsible for a future change in their political status. In computer terms -in Bauböck's terms- this would be an *upgrading*: an upgrade or renewal of the institutional design that is currently in operation and that must be established by its current users. Naturally, this does not mean that this change only affects them. A new political status would bring about numerous changes for many people, both inside and outside the region. However, it does not make sense that all Britons or Spaniards or Canadians should vote in this kind of referendums because the outcome (no matter what its nature) is going to affect them, for this would de facto mean that Scots, Catalans and Quebeckers have no right to decide upon their collective future at all. Or to put it another way, it would mean that no secession referendum makes any sense. Similarly, neither should residents who could become new citizens of an independent state (and, therefore, would also be affected by the decision) have their right to vote

of the predecessor state. It is widely agreed that category 1 form the 'core' of the electorate in an independence referendum. Likewise, category 4 should be excluded, for it would effectively grant the majority of the predecessor state veto power over secession. Categories 2 and 3 focus the attention in the debates on the franchise in an independence referendum (Ziegler, 2014).

recognised in this referendum. This is especially clear in the case of a consultation that includes different questions on the political future of the region, with not all of them implying independence, as in the case of the Catalan consultation. In this case, it seems even clearer that the question involves an evolution of the present institutional design, which should be decided by those who usually make decisions in this institutional framework.

On the other hand, the concept of self-determination based on an ethnic definition of the nation is now widely contested. The question is then whether a non-ethnic definition of the nation is better captured by the local elections census or by the regional elections census. If one takes this route it seems that some clarifications need to be made, such as why residents of specific countries (like EU or Commonwealth countries) should be prioritized over residents from others or how integrated in the polity is enough for the resident to address such a fundamental issue as independence, which undoubtedly greatly transcends strictly local level subjects.

With respect to the matter of the relationship between *ethnos* and *demos*, there has never been a census of ‘internal citizenship’ in Spain as there was for example in Yugoslavia. In the Yugoslavian federation, so-called ‘internal citizenship’ went officially hand in hand with Yugoslavian citizenship, which was not awarded territorially but by bloodline (Vidmar, 2014). This meant that a citizen could be Yugoslavian and Slovenian no matter where they lived. In the 1990 independence referendum, Slovenia enfranchised both its ‘internal citizens and all permanent residents of Slovenia’.

If we now focus our attention on putative citizens, the reasons why they should not be entitled to vote are of a different kind. First, it seems illegitimate to pre-empt the outcome of such a decision by enfranchising putative citizens who do not have a right to vote in regional elections and who will not obtain the future right to vote in the case of a ‘No’ outcome (Bauböck, 2014)

either. Similarly, it seems questionable to pre-empt the migration and residence policies that the Parliament of the future republic will enforce. Finally, if non-citizens were entitled to vote because they could become citizens of the new state this could be seen as an illegitimate strategy for buying votes with a clear bias for the independence movement.

On the other hand, people with national ties who are permanent non-residents may become citizens in the future republic, but their preferences seem to play a secondary role to those of the people who are living in the territory. As Vidmar (2014: 29) claims, ‘at the end of the day, it should be, in principle, for the people who live in a certain territory to determine the destiny of that territory. Would it really be legitimate that the future of Scotland be decided by a Scottish-born person, who feels very Scottish otherwise, but has lived in London or Sydney for 40 years? Should Scotland become independent, good reasons may exist to indeed give this person an option to claim Scottish citizenship. At the same time, good reasons exist why this person should not vote in the referendum (...) An independence referendum is an eminently territorial question, so its rules of enfranchisement should also be, in principle, territorial.’

6. Conclusions and open questions

The elements discussed in the previous sections raise several issues that determine the quality of a referendum understood as a democratic process. Referendums are a useful mechanism to decide on a variety of questions, including controversial and divisive ones. Referendums conducted in a fair way are not conflictive as such: At most they reflect existing divisions of a given society and offer a democratic channel to manage them.

Clarity and completeness. From the comparative analysis and the works of different institutional and international specialized bodies, a referendum question must pursue clarity and neutrality. Voters must face a straight question for their vote to express a clear mandate. When dealing with secession the question must reflect this clearly even though the final wording will eventually reflect the specific context and the political language of the country. The evidence also suggests that despite some cases trying to offer more than a binary choice to the electorate, this is often detrimental to

clarity as it involves a commitment from a third actor who is not always willing to negotiate or to accept the terms of the debate. Nonetheless, this aspect raises a relevant question for discussion: Is there a gap between a clear and neutral question put forward to the electorate and the question including all the relevant and viable alternatives that best reflect voters' preferences?

The unexpected consequences of drawing thresholds. If there is a wide majority supporting any given preference our intuition may suggest that approval and turnout quorums would reinforce the legitimacy of a decision made by referendum. However, a more nuanced analysis of incentives for actors opposing a referendum and post-referendum scenarios would recommend not putting excessive emphasis on these elements. Are there any arguments for introducing specific thresholds, then? Is the case for introducing a turnout threshold stronger than for an approval one? Are the concerns about introducing thresholds better preserved by other mechanisms of public policy and international law, such as the protection of fundamental and minority rights or the mandatory compliance of international standards¹⁸?

The quality of a referendum can have implications in a post-secession scenario. Some of the objections to secession found in the academic literature deal with situations where fundamental

18 See for example: the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV)) where we are reminded that 'Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour'.

rights can be affected in the new state and particularly those of potentially disadvantaged or minority groups. These elements are also present in the process leading up to the referendum: the definition of the demos (population entitled to vote), accession to nationality, a clear question for voters to make an informed opinion about, referendum rules and so on. Therefore, the outcome of a secession referendum must also be analysed in terms of whether the new state will preserve the social and political rights of its population, including those entitled to vote - a population that having participated in the referendum may not automatically accede to citizenship - and those potentially having citizenship rights but who were not eligible voters in the referendum. Within the framework of the European Union this distinction can take particular forms; first, residents in the new state that are not eligible for new citizenship but remain as citizens of the remaining state; second, citizens from other EU countries who, was the new state to remain within the European framework, would have specific rights; and third, citizens from non-EU countries with legal status as residents.

New minorities within new states. Minority rights within the European Union among member states offer some insight into these aspects. A case in point is the status of Russian minorities in Latvia and, to a lesser extent, in Estonia. For instance, a third of the Latvian population belongs to the Russian minority. In the secession referendum, voting rights included citizens who had an internal soviet passport and were registered in the country. After independence and the dissolution of the USSR, more than a quarter of the population lost their USSR passports and were not eligible for citizenship as they were not descendants of Latvians citizens under the 1919 Law of Citizenship. While this population group had voting rights in the independence referendum, special legislation had to be brought in at a later date to create a transitional status for them prior to their being able to obtain Latvian citizenship. As of 2015, approximately

10% of the Latvian population still have this status, even though the Russian state also interfered in the process by providing new passports for these groups on the condition that they renounce dual citizenship.¹⁹

19 See for example: Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV)) where we are reminded that 'Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour'.

7. Highlights

Wording:

- Citizens must answer a clear, neutral question that results in an unambiguous mandate

Thresholds:

- Despite a reinforced majority being apparently positive to produce a more legitimate result, the perverse incentives can in fact outweigh the potential benefits.
- The argument for a participation threshold is stronger than for an approval threshold.

Electoral franchise:

- A fundamental difference between any kind of referendum and a secession referendum is that the latter

calls into question the very definition of the demos and therefore it raises the issue of who should vote.

- A secession referendum should not be extended to every citizen living in the State.
- Three different types of collectives must be considered: the current electorate of the sub-state region (demos), the stateless national community which seeks self-determination (ethnos) and the potential citizens of the potential new state (putative citizens).
- It is especially relevant to distinguish between the potential citizens of a new state and the potential voters in a secession referendum. The former depends on the naturalization policies of the potential new state and the latter on the agreement between the central government and the secessionist region, if this is the case. If such an agreement has not been reached the franchise should reflect clear democratic criteria.

8. Tables

Table 1. Question wording

Quebec 1980	<i>The Government of Quebec has made public its proposal to negotiate a new agreement with the rest of Canada, based on the equality of nations; this agreement would enable Quebec to acquire the exclusive power to make its laws, levy its taxes and establish relations abroad — in other words, sovereignty — and at the same time to maintain with Canada an economic association including a common currency; any change in political status resulting from these negotiations will only be implemented with popular approval through another referendum; on these terms, do you give the Government of Quebec the mandate to negotiate the proposed agreement between Quebec and Canada?</i>
Quebec 1995	<i>Do you agree that Quebec should become sovereign after having made a formal offer to Canada for a new economic and political partnership within the scope of the bill respecting the future of Quebec and of the agreement signed on June 12, 1995?</i>

Croatia 1991

Do you approve that as independent and sovereign state, the Republic of Croatia, which guarantees cultural autonomy and civil rights to the Serbs and other nationalities in Croatia, can unite with other republics (as has been proposed by the Republics of Croatia and of Slovenia for the solution of the state crisis of the SFRY)?

Are you in favour that the Republic of Croatia remains in Yugoslavia as federal state (such as the Republic of Serbia and the Socialist Republic of Montenegro so as to solve the state crisis of the SFRY?)

Slovenia 1990

Should the Republic of Slovenia become an independent and sovereign state?

Lithuania 1991

Should the Lithuanian State have an independent, democratic government?

Estonia 1991

Do you want the restoration of the national independence and sovereignty of the Republic of Estonia?

Latvia 1991

Do you support the democratic and independent statehood of the Republic of Latvia?

FYR Macedonia
1991

Are you in favour of the establishment of an independent and sovereign republic of Macedonia, and its right to join a future union of sovereign states of Yugoslavia?

Ukraine 1991

Do you support the Act of Declaration of Independence of Ukraine?

Bosnia and
Herzegovina 1992

*Are you in favour of an independent and sovereign
Bosnia Herzegovina, a republic of equal citizens and
people of Bosnia - Muslims, Serbs, Croats and people
belonging to other nations - which live therein?*

Timor Leste 1999

*Do you accept the proposed special autonomy for East
Timor within the unitary state of the Republic of
Indonesia or do you reject the proposed special autonomy,
leading to East Timor's separation from Indonesia?*

Montenegro 2006

*Do you want the Republic of Montenegro to be an independent
state with a full international and legal personality?*

South Sudan 2011

Two options without question. The two choices
consisted of images representing unity or separation

Scotland 2014

Should Scotland be an independent country?

Catalonia 2014

*Do you want Catalonia to become a State? and If you
do, do you want this State to be independent?*

Table 2. Thresholds

	Turnout threshold	Approval Threshold	Turnout	Result
Quebec 1980	None	Majority of votes	85,40%	Yes 40,44%
				No 59,56%
Quebec 1995	None	Majority of votes	93,52%	Yes 49,42%
				No 50,58%
Slovenia 1990	None	50% of census	93,31%	Yes 94,69%
				No 4,24%
Croatia 1991	50%	Majority of votes	83,56%	Yes 93,24%
				No 4,15%
Lithuania 1991	None	Majority of votes	84,52%	Yes 93,24%
				No 6,76%
Estonia 1991	50%	Majority of votes	82,86%	Yes 78,41%
				No 21,59%
Latvia 1991	50%	Majority of votes	87,56%	Yes 74,90%
				No 25,10%
FYR of Macedonia 1991	50%	Majority of votes	75,74%	Yes 96,46%
				No 3,54%
Ukraine 1991	50%	Majority of votes	84,14%	Yes 92,26%
				No 7,74%
Bosnia and Herzegovina 1992	50%	Majority of votes	63,73%	Yes 99,7%
				No 0,19%

	Turnout threshold	Approval Threshold	Turnout	Result
Timor Leste 1999	None	Majority of votes	98,60%	Yes 21,50%
				No* 78,50%
Montenegro 2006	50%	55% of votes	86,49%	Yes 55,49%
				No 44,51%
South Sudan 2011	60%	Majority of votes	97,58%	Yes 98,83%
				No 1,17%
Scotland 2014	None	Majority of votes	84,59%	Yes 44,70%
				No 55,30%

*In Timor Leste, support for independence was the 'no' option.

Table 3. Franchise

	Changes with respect to prior elections/ referendums	Age	Franchise	List of residents abroad
Quebec 1980	No	18	Canadian citizens residing in Quebec	No
Quebec 1995	No	18	Canadian citizens residing in Quebec	Yes
Slovenia 1990			Slovenian citizens (internal citizenship provided in the ID cards)	
Lithuania 1991	Yes	18	Nationals of Lithuania: those persons who had the nationality of Lithuania before the Soviet occupation of 1940 and their descendants. The USSR nationals legally resident in Lithuania who renounced their Soviet nationality during the period of two years since the Law on Nationality (1989). The Soviet military and special services personnel were not considered as legally resident of Lithuania.	No
Estonia 1991	No		Individuals with a permanent Soviet residence card in Estonia	
Latvia 1991		18	Individuals with a permanent Soviet residence card in Latvia	

	Changes with respect to prior elections/ referendums	Age	Franchise	List of residents abroad
Macedonia 1991	No	18	Macedonian citizens (internal citizenship provided in the ID cards) residing in Macedonia or abroad ¹⁹	No
Ukraine 1991		18	Residents in Ukraine. The Electorate also included Soviet soldiers stationed in Ukraine	
Bosnia and Hercegovina 1992		18	Yugoslavian citizens who had established their permanent residency in Bosnia-Herzegovina	Yes
East Timor 1999		17	Individuals born in East Timor, individuals not born in East Timor but with a parent born in East Timor, individuals whose spouse was born in East Timor or whose parent-in-law was born in East Timor	Yes
Montenegro 2006	No	18	Individuals with a minimal 24 months permanent residency in Montenegro and Serb-Montenegrin nationality.	

¹⁹ Citizens abroad could vote in their last place of residence in Macedonia, or in a consular office of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Citizens doing military service in another x-YU republic could vote in the military barracks.

	Changes with respect to prior elections/ referendums	Age	Franchise	List of residents abroad
South Sudan 2011		18	Permanent residents in South Sudan or individuals whose parents or grandparents were permanent residents since 1956	No
Scotland 2014	Yes	16	Residents in Scotland and with British nationality or with EU or Commonwealth nationality	Yes
Catalonia 2014	Yes	16	Residents in Catalonia and with Spanish nationality, EU nationality, or European Economic Area or Swiss nationality	Yes

9. References

Academic references

Bauböck, Rainer. (2014). “Regional citizenship and self-determination”. In Ruvy Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?* European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Butler, D. & Ranney, A. (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Houndmills & London: MacMillan.

López, J., & Requejo, F. (2009). Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007). Bilbao, IVAP.

Mueller, D. C. (1996). *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Scelle, G. (1934). *Précis de droit des gens — Principes et systématique*. T. II, Paris, Sirey, 1934.

Qvortrup, M. (2014). *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Scelle, G. (1934). *Précis de droit des gens — Principes et systématique*. Paris: Sirey.

Tierney, S. (2009). “Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry”. *The Modern Law Review*, 72(3), 360—383.

Vidmar, Jure. (2014). “Scotland’s independence referendum, citizenship and residence rights: Identifying ‘the people’ and some implications of *Kurić v Slovenia*” In Ruvi Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?*) European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Ziegler, Ruvi. (2014). “Independence Referendums and citizenship *ab initio* — A rejoinder” In Ruvi Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?* European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Official documents

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV)).

<http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC).

<http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>

Clarity Act (Bill C-20). An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference [Assented to 29th June, 2000].

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2330462&File=11>

Bill 99 (2000, chapter 46) Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec.

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46F.PDF>

Referendums in Europe — An analysis of the legal rules in European States - Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the

Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005). CDL-AD(2005)034-e.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e)

Opinion no. 343 / 2005 on the *Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro Concerning the Organisation of Referendums with Applicable International Standards*. Adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, (Venice, 16-17 December 2005).

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)041-e)

Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Edinburgh, 15 October 2012.

<http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

The Referendum on Independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on Proposed Referendum, 30 January 2013.

https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

Coordinator: Joan Vergés-Gifra
Cover design: Documenta Universitaria

© texts: the authors
© publication: Ferrater Mora Chair of Contemporary Thought
(University of Girona)
Documenta Universitaria®

Legal Deposit: GI-841-2017

Girona, May 2017
Printed in Catalonia

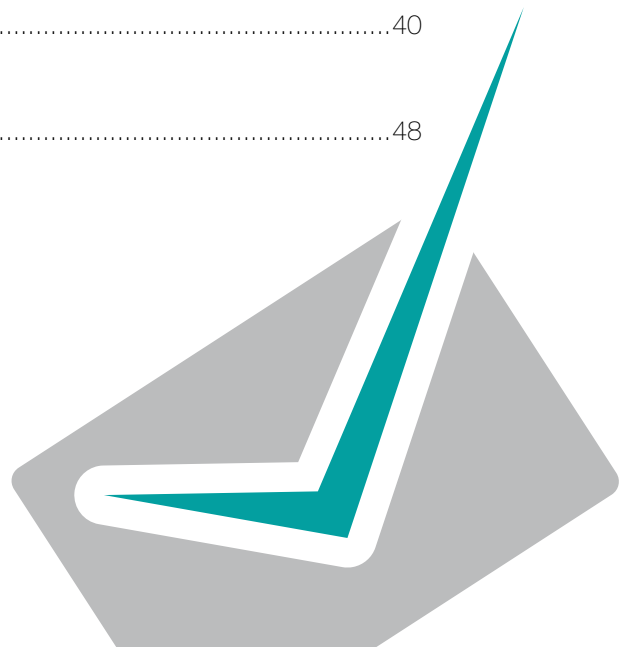


Informe encarregat per l'eurodiputat Josep-Maria Terricabras Nogueras



SUMARI

1.	Introducció	3
2.	Tipologies de referèndums	6
3.	La redacció de la pregunta en els referèndums d'independència.....	9
4.	Lindars de participació i d'aprovació en els referèndums d'independència.....	20
5.	El cens electoral en els referèndums d'independència.....	25
6.	Conclusions i preguntes obertes	34
7.	Punts destacats	38
8.	Taules	40
9.	Referències	48



1. Introducció

Els referèndums han guanyat un protagonisme molt notable últimament.¹ Els podem trobar en el primer pla de les agendes polítiques de molts països i se situen en el centre d'atenció de la cobertura dels mitjans de comunicació de tot el món. Això és particularment cert per a Europa, on en els últims mesos s'han celebrat referèndums sobre assumptes clau per a l'electorat (reformes electorals, l'energia nuclear, el matrimoni homosexual, els drets de ciutadania, per esmentar-ne només uns quants). De fet, es pot percebre una clara tendència en la política actual a considerar els referèndums com la millor eina democràtica per a legitimar iniciatives legals que poden afectar profundament els ciutadans d'un país i les seves vides.

¹ El contingut d'aquest informe va ser discutit en un seminari a la Universitat de Girona el 24 de març de 2017. Agraïm a totes les persones que hi assistiren, i especialment a Rainer Bauböck (European University Institute) i Alan Sandry (Swansea University), els comentaris que ens van fer.

Els referèndums són objecte de tot un seguit de crítiques, especialment quan produeixen resultats inesperats. Tanmateix, aquestes crítiques sovint tenen més a veure amb els assumptes en joc que no pas amb el procediment com a tal. De fet, els referèndums són un mecanisme ben establert de democràcia directa per a resoldre assumptes complexos i controvertits. Són eines útils per a abordar temes polèmics i divisius que venen a complementar el funcionament normal de la democràcia representativa (Butler & Ranney, cap.2).

Els referèndums semblen especialment aptes quan es tracta d'assumptes constitucionals. De fet, la majoria de països que actualment formen part de la Unió Europea van celebrar un referèndum o una consulta abans de fer l'últim pas per a unir-s'hi. Ara per ara, aquests «referèndums d'entrada al club» han estat els que han tingut un impacte més transcendent en la construcció de la Unió Europea. Tanmateix, recentment, dos tipus més de referèndums constitucionals s'han situat en el primer pla de l'atenció internacional i han demostrat ser igualment importants: primer, el referèndum per a deixar la Unió Europea, exemplificat pel Brexit, i segon, els referèndums de secessió que van tenir lloc a Escòcia i Catalunya el 2014 —si bé la votació que va tenir lloc el 9 de novembre a Catalunya no va ser estrictament un referèndum, sinó més aviat un procés de consulta. En aquest estudi ens centrarem en els del segon tipus, és a dir, els referèndums de secessió.

En l'àmbit acadèmic, el debat sobre els referèndums normalment té lloc anant cas per cas, sobretot quan s'empren per a solucionar qüestions constitucionals, la qual cosa fa que les aproximacions comparatives siguin encara més necessàries. Hi ha diversos aspectes relacionats amb la qualitat del procés democràtic anteriors a la celebració d'un referèndum que mereixen una atenció especial: les condicions en què es durà a terme, la redacció de la pregunta, les opcions disponibles per als electors, la definició del cens electoral i certes qüestions de procediment relacionades amb les regulacions de campanya. Tots ells són aspectes sensibles, especialment quan hi ha en joc qüestions controvertides com ara la secessió. En

aquest tipus de referèndums, la definició del *demos*, els requisits de procediment de la consulta o la qüestió de qui ha d'arbitrar el procés, per exemple, adquireixen un significat especial. La teoria política i els estudis jurídics han parat una atenció especial a aquests temes, però encara no s'ha arribat a un consens acadèmic ni a un marc jurídic internacional pactat o a unes recomanacions consultives acordades.

Aquest informe té com a objectiu explorar alguns d'aquests aspectes controvertits sobre els referèndums des d'una perspectiva de política comparada, tenint en compte algunes recomanacions emeses per diversos organismes internacionals. Més específicament, els temes que tractarem són la **redacció de la pregunta del referèndum**, l'**establiment de llindars de participació i d'aprovació** i la **definició del cens electoral**, tres aspectes que exerceixen un paper clau en el debat sobre com es reforça la qualitat democràtica de la participació ciutadana mitjançant mecanismes de democràcia directa dins de la Unió Europea.

2. Tipologies de referèndums

Podem fer una primera aproximació als referèndums a partir de com els defineixen i els classifiquen els acadèmics i les organitzacions internacionals. Tenir en compte la varietat de tipologies que hi ha pot ajudar a entendre millor en quin sentit els referèndums funcionen com un instrument de democràcia directa. Scelle (1934) va establir una de les tipologies més antigues, en diferenciar els plebiscits «de ratificació», que es duen a terme *a posteriori* d'una decisió o d'una acció governamental anterior, dels plebiscits «de determinació», que es duen a terme *ex ante* i generen un mandat governamental o, almenys, posen en marxa un procés polític. Mueller (1996), per la seva part, distingeix quatre tipus de referèndums en funció de quin sigui l'actor que porta la iniciativa i del caràcter vinculant o consultiu de la consulta. En aquesta classificació, alguns referèndums són de naturalesa vinculant i necessàriament són convocats pel govern, normalment per a tractar assumptes rellevants com ara esmenes constitucionals. Entre els referèndums consultius hi ha els promoguts pel govern i processos que són conduïts per la iniciativa ciutadana. Entre aquests últims

se'n poden distingir dos més: els que se celebren per a vetar una decisió del govern i els que impliquen una proposta perquè el govern la desenvolupi. Trobem encara una altra aproximació a López i Requejo (2009), que diferencien entre processos de «reforma institucional», amb diversos nivells de rellevància i que poden variar des d'una esmena constitucional fins a la secessió, i referèndums relacionats amb la implementació de polítiques públiques específiques. Aquests autors també distingeixen entre, d'una banda, l'àmbit territorial on se celebra el referèndum, sigui estatal o subestatal, i, de l'altra, qui pren la iniciativa, sigui un procés impulsat de dalt a baix (actors governamentals) o de baix a dalt (actors no governamentals). Des d'una perspectiva normativa, Tierney (2009) sosté una distinció entre referèndums «constitucionals» i referèndums «ordinaris» o «legislatius». El primer grup es pot diferenciar encara més a partir dels seus objectius, que poden ser la creació d'un nou Estat, la redacció d'una nova constitució o una reforma substancial de la vigent, l'establiment d'acords d'autonomia complexos o la transferència de drets de sobirania a les institucions internacionals. Finalment, en diferents documents del Consell per a Eleccions Democràtiques, que es compon de diferents organismes pertanyents al Consell d'Europa, es diferencia entre l'origen del referèndum —obligatori, institucions públiques o ciutadans— i el seu contingut, que pot ser constitucional, legislatiu o relacionat amb l'aprovació de tractats internacionals.

Aquesta àmplia perspectiva sobre els diferents aspectes dels referèndums ens proporciona una millor comprensió dels processos relacionats amb l'autodeterminació, inclosa la secessió, que afecten la distribució institucional del poder mitjançant l'alteració de l'organització existent, tant si és per un exercici intern (autogovern) com si és per un exercici extern (secessió) de l'autodeterminació. La geografia d'aquest impacte institucional pot variar, fins i tot quan el referèndum és de caràcter subestatal; per exemple, es poden celebrar processos de consulta pràcticament simultanis, com en el cas dels referèndums a les antigues repúbliques soviètiques, la qual cosa condueix al col·lapse de l'Estat. Els

referèndums d'autodeterminació es poden celebrar en un marc constitucional que prevegi aquesta eventualitat mitjançant una clàusula constitucional o una disposició legal, sempre que el dret a l'autodeterminació sigui compatible i acceptat implícitament dintre de l'organització política de l'Estat, com és el cas de certs Estats federals, confederals o multinacionals. Aquests referèndums també es poden dur a terme en contextos on no hi ha disposicions legals o fins i tot quan estan explícitament en contra del marc constitucional. Trobem menys varietat si tenim en compte els referèndums que s'inicien de dalt a baix, ja que l'actor principal és el govern o l'assemblea de representants. Finalment, encara que la majoria dels referèndums d'autodeterminació s'ocupen de la creació d'un nou Estat, alguns impliquen acords d'autogovern alternatius o escenaris posteriors al referèndum complexos que també val la pena prendre en consideració.

3. La redacció de la pregunta en els referèndums d'independència

Un aspecte dels referèndums sovint menystingut, el contingut de la pregunta sotmesa a votació, té almenys dues dimensions que val la pena considerar. En primer lloc, la pregunta reflecteix la peculiaritat de la història i el context de cada cas: podem trobar un èmfasi variable sobre determinats aspectes relacionats amb la secessió, com ara referències a la independència passada o a les característiques que definiran el nou Estat. En segon lloc, la redacció de la pregunta ha de complir alguns criteris que permetin que els electors prenguin una decisió informada i clara. Això planteja la qüestió de si la pregunta és prou clara i neutral de tal manera que no influeixi en l'opinió que es fan els ciutadans respecte al tema tractat en el referèndum.

Fa més d'un segle d'ençà de la dissolució de la unió entre Noruega i Suècia el 1905 i, per tant, disposem ja d'un bagatge important per explorar aquestes qüestions. Val a dir, d'entrada, però, que no tots els casos de secessió han utilitzat el mecanisme de decisió, tal com va passar en els casos de Txecoslovàquia (1993) i Kosovo (2008).

Nosaltres ens centrarem en particular en alguns casos il·lustratius que han tingut lloc des del referèndum del Quebec de 1980.

Els dos referèndums celebrats al Quebec el 1980 i el 1995 són una referència habitual en el context de les democràcies avançades. El primer referèndum, el 1980, va incloure una llarga exposició de motius que reflectia les mesures adoptades pel govern del Quebec per a definir la proposta que es posava a la consideració de l'electorat. La proposta que es sotmetia a votació consistia en un nou acord a negociar amb la resta del Canadà, el contingut del qual també seria aprovat pels electors en un segon referèndum. Per tant, la qüestió no estava dirigida a produir un resultat clar, sinó més aviat a generar un mandat per al govern.

El Govern del Quebec ha fet pública la seva proposta de negociar un nou acord amb la resta del Canadà, sobre la base de la igualtat de les nacions; aquest acord permetria al Quebec adquirir la facultat exclusiva de fer les seves lleis, imposar els seus impostos i establir relacions a l'estranger —en altres paraules, sobirania— i al mateix temps mantenir amb el Canadà una associació econòmica que inclouria una moneda comuna; qualsevol canvi en l'estatus polític resultant d'aquestes negociacions només s'implementarà amb l'aprovació popular mitjançant un altre referèndum; en aquests termes, dona al Govern del Quebec el mandat per a negociar l'acord proposat entre el Quebec i el Canadà?

Mentre que una validació de dues voltes podria reforçar la decisió final dels electors, aquest tipus d'esquema planteja alguns problemes. En primer lloc, el vot positiu no produeix una decisió clara i definitiva; en segon lloc, involucra un tercer actor que se suposa que acceptarà els termes i negociarà la decisió; i, finalment, el contingut de la pregunta es pot interpretar i combinar de maneres diferents. De fet, el referèndum de 1980 va ser interpretat principalment com una proposta d'associació mentre es millorava l'autonomia de la província. L'any 1995, el segon referèndum va afegir una mica de claredat a la proposta subjecta a votació, tot i

que la pregunta quedava oberta a diferents interpretacions, ja que segons l'enunciat el govern del Quebec declararia la sobirania de la província després d'haver ofert a la resta del Canadà un nou acord:

Està d'acord que el Quebec ha d'esdevenir sobirà després d'haver fet una oferta formal al Canadà per a una nova associació econòmica i política en l'àmbit del projecte de llei sobre el futur del Quebec i de l'acord signat el 12 de juny de 1995?

L'any 1998, el Tribunal Suprem del Canadà va donar una resposta a tres preguntes sobre el referèndum que havia formulat Stéphan Dion, el llavors ministre canadenc d'Afers Intergovernamentals². Pel que fa a la redacció de la pregunta, la Cort va arribar a la conclusió que s'havia de definir amb el criteri de claredat perquè l'electorat pogués expressar un mandat clar per a la secessió. No obstant això, la Cort no va donar detalls sobre com s'hauria d'escriure aquesta pregunta. Els dos referèndums celebrats al Quebec il·lustren algunes de les dificultats que sorgeixen quan la interpretació de les alternatives en joc és massa oberta. Fins i tot quan una pregunta ofereix una tria binària, si genera escenaris indefinits, aleshores la interpretació dels resultats pot ser objecte de controvèrsia. Per a cobrir totes les possibilitats de preferències de l'electorat, alguns referèndums han inclòs més de dues opcions o més d'una pregunta. Els diversos referèndums celebrats a Puerto Rico no només són un bon exemple d'aquesta alternativa, sinó també de les seves limitacions inherents. La consulta celebrada el 1998 sobre l'estatus de l'illa va donar cinc alternatives: la Commonwealth, la lliure associació, la condició d'Estat (com a Estat de ple dret dels Estats Units), la independència i cap de les anteriors. Dues opcions (la condició d'Estat i cap de les

2 Reference re Secession of Quebec [1998] 2 SCR 217.

anteriors) van obtenir el 97% dels vots, cosa que va generar una sèrie de preguntes sobre l'addició d'opcions irrelevantes, en aquest cas perquè no reflectien una demanda social o perquè eren difícils d'interpretar pels electors.

D'altra banda, la interpretació dels resultats en els referèndums d'elecció múltiple pot ser objecte de controvèrsia en funció de com es reflecteixin les preferències de l'electorat. Considerem un referèndum amb tres opcions d'autogovern: sense autogovern, autonomia o independència. A continuació, suposem que l'electorat que està d'acord amb l'autonomia prefereix la independència en comptes del no-autogovern com a segona opció. Si el vot es divideix entre aquestes alternatives de tal manera que l'opció del no-autogovern obté una majoria sobre les altres dues (per exemple, 35%-32%-33%), llavors l'opció menys preferida pels electors en realitat pot acabar guanyant. Per tant, certes combinacions en els resultats podrien produir una decisió contrària a la voluntat majoritària dels electors. En altres casos, es demana als votants que responguin dues preguntes condicionals, com ara en el referèndum sobre la descentralització escocesa de 1997, que incloïa un primer enunciat sobre la descentralització i un segon relacionat amb la transferència de poders fiscals si la resposta al primer enunciat era afirmativa. Un cas similar va ser el referèndum no vinculant a Catalunya de 2014, en el qual la primera pregunta demanava als electors si volien que Catalunya esdevingués un «Estat» i la pregunta següent, si preferien que aquest Estat fos «independent».

Més enllà de la indeterminació de les opcions disponibles per als electors, la votació fragmentada en aquest tipus de referèndums també pot plantejar problemes d'interpretació. El referèndum de Puerto Rico de 2012 n'és un exemple. L'illa, un cop més, va dur a terme un referèndum sobre el seu estatus constitucional, en el qual l'electorat es va tornar a enfrontar a dues preguntes connectades. La primera preguntava si l'electorat estava a favor d'un canvi en l'*statu quo* del país i la segona oferia tres opcions: la condició d'Estat (com a membre dels Estats

Units), la independència o esdevenir un Estat lliure associat als Estats Units i sobirà. Els votants podien triar una opció en la segona pregunta, independentment del que haguessin votat en la primera, la qual cosa va generar no només diversos dubtes sobre la interpretació dels resultats, sinó també sobre l'absència d'alternatives tenint en compte la significativa proporció de l'electorat que va optar per deixar la segona pregunta en blanc. La mateixa situació potencial es troba en la consulta catalana no vinculant de 2014. Les dues preguntes connectades haurien pogut crear polèmica fins i tot si una clara majoria de l'electorat hagués optat per la independència a la segona pregunta, atès que calia suposar que el suport general a una «condició d'Estat» indeterminada sempre seria més gran perquè era la pregunta que els votants havien de respondre en primer lloc. En aquest punt, el referèndum d'independència de Croàcia de 1991 ofereix una variació interessant. L'electorat tenia dues reformes institucionals alternatives: una d'independència, que incloïa la possibilitat de participar en una mena de federació renovada amb altres repúbliques, i una altra de continuar dins de Iugoslàvia, però amb un nou estatus. La característica distintiva del referèndum croat és que aquestes alternatives van ser sotmeses a votació separatament en dues preguntes diferents. Els resultats del referèndum van ser clars, amb una àmplia majoria dels votants a favor de la independència per sobre de romandre dins de la resta de Iugoslàvia. Tanmateix, aquesta estructura hauria pogut donar lloc a una interpretació controvertida dels resultats si s'hagués fragmentat el vot. La situació podria haver estat encara més controvertida tenint en compte que les alternatives presentades a l'electorat, de fet, generaven tres escenaris diferents, dos dels quals implicaven la resposta potencial d'un tercer actor, l'Estat iugoslau restant liderat per Sèrbia:

Apruva que, com a Estat independent i sobirà, la República de Croàcia, que garanteix l'autonomia cultural i els drets civils als serbis i a les altres nacionalitats dins de Croàcia, es pugui unir

amb altres repúbliques (tal com han proposat les repúbliques de Croàcia i d'Eslovènia per a la solució de la crisi estatal de la RFSI)?

Està a favor que la República de Croàcia romangui a Iugoslàvia com a Estat federal (com la República de Sèrbia i la República Socialista de Montenegro, a fi de solucionar la crisi estatal de la RFSI?)

Un últim exemple que cal esmentar és el nou referèndum a Puerto Rico, previst per al juny de 2017. Atesa la indecisió dels resultats anteriors, el nou referèndum està dissenyat com una votació a dues voltes. Avui (febrer de 2017) la pregunta final encara no s'ha publicat, però la primera votació serà sobre la proposta de Puerto Rico perquè sol·liciti l'admissió als Estats Units com a Estat. Si és rebutjada, una segona votació plantejarà un dilema entre cercar un estatus de lliure associació amb els Estats Units o convertir-se en un Estat independent. Més enllà de la complexitat d'interpretar el contingut de cadascuna de les alternatives, aquests casos d'elecció múltiple o referèndums multipregunta poden generar una situació d'estancament potencial si s'obté un resultat fragmentat, sobretot si les opcions no són excloents entre si, o si no es poden interpretar directament.

Pel que fa als referèndums binaris clarament enfocats a la secessió, l'enfonsament de la Unió Soviètica i els de processos d'independència que van caracteritzar la desaparició del Bloc de l'Est a Europa ens en proporcionen uns quants exemples. Tot i els diversos contextos, les preguntes plantejades no només van ser més clares que les discutides en els exemples anteriors, sinó que també van ser de gran utilitat en el context en què es van dur a terme els referèndums. Per exemple, la consulta d'Eslovènia de 1990 va plantejar als votants una pregunta directa que es referia clarament a l'estatus existent del país com una república, però també va afegir un fort èmfasi en les idees d'independència i sobirania:

La República d'Eslovènia ha d'esdevenir un Estat independent i sobirà?

L'any 1991, els Estats bàltics ja havien fet passos cap a la independència mitjançant declaracions parlamentàries. La seva designació formal com a repúbliques de la Unió Soviètica —que reconeixia formalment el seu dret a l'autodeterminació— està ben reflectida en les diferents preguntes sotmeses a votació en cada cas. D'altra banda, en aquests referèndums es va fer referència al seu passat independent recent abans de la invasió soviètica de 1940 com un factor legitimador que donava un argument per a veure la independència no pas com una secessió, sinó com una recuperació de l'antiga sobirania. Per tant, les preguntes del referèndum van ser adaptades als seus contextos específics, un escenari postsoviètic, que en cap cas no s'oposava formalment a la situació constitucional dels països. Les tres repúbliques bàltiques, però, van posar l'accent en aquests trets comuns de manera diferent en els seus referèndums. A Estònia, la pregunta va fer una menció explícita de la independència passada del país. En conseqüència, la «restauració» de la independència va ser l'element clau sotmès a votació. Si s'aprovava, Estònia recuperaria la seva «independència i sobirania nacionals» com a República:

Vol la restauració de la independència i la sobirania nacionals de la República d'Estònia?

En el cas de Letònia, que té una minoria russa molt important, es va posar èmfasi en el caràcter democràtic de l'Estat i no pas en la idea de recuperació nacional, que hauria pogut esdevenir un tema de divisió durant el procés d'independència. De fet, una de les qüestions polítiques amb les quals l'Estat es va haver d'enfrontar un cop assolida la independència va ser la qüestió de la minoria russa.

Dona suport a la condició d'Estat democràtic i independent de la República de Letònia?

A Lituània, es va dur a terme el referèndum després que el Parlament hagués aprovat una llei de restauració de la independència. Per tant, la pregunta va versar sobre si el país havia de tenir un govern independent i democràtic en lloc de preguntar per la independència explícitament:

L'Estat lituà ha de tenir un govern independent i democràtic?

Un exemple similar de referèndum que es va centrar en l'aprovació d'una declaració d'independència anterior és el d'Ucraïna, que també ofereix un bon exemple de pregunta curta i clara:

Dona suport a la Llei de Declaració d'Independència d'Ucraïna?

Val la pena esmentar que en aquell mateix moment la Unió Soviètica bregava per preservar la unitat del país, i ho feia també per mitjà d'un referèndum general que, tanmateix, no va ser reconegut per moltes repúbliques federals. Es va dur a terme el març de 1991 i la idea que sustentava la redacció de la pregunta era renovar el pacte federal mitjançant el qual totes les repúbliques podrien gaudir del mateix nivell de sobirania i els drets individuals de qualsevol nacionalitat —incloent-hi els russos que vivien fora de Rússia— es preservarien:

Considera necessària la preservació de la Unió de Repúbliques Socialistes Soviètiques com a federació renovada de repúbliques sobiranes iguals en la qual els drets i les llibertats dels individus de qualsevol nacionalitat siguin plenament garantits?

Més recentment, s'han dut a terme dos referèndums interessants en el context europeu, resultants d'un acord bilateral i no pas fruit d'una acció unilateral: Montenegro i Escòcia. En el primer cas, la constitució de Sèrbia i Montenegro, aprovada el 2003, incloïa una clàusula de secessió en el seu article 60³ que preveia el dret de retirar-se de la Unió mitjançant un referèndum tres anys després que la Constitució entrés en vigor. Atès que en aquest cas la Constitució garantia a Sèrbia la funció d'Estat successor, la qüestió que es va preguntar als votants de Montenegro esmentava el fet que el nou Estat independent tindria la seva pròpia personalitat internacional:

Vol que la República de Montenegro sigui un Estat independent amb una personalitat internacional i legal plena?

El cas escocès és un segon exemple de referèndum acordat en el qual la qüestió de la pregunta és objecte de debat. Al principi el govern escocès era reticent a deixar que la Comissió Electoral tingués una veu determinant en la definició de la pregunta, però part de l'acord amb el govern britànic establia que la Comissió tindria aquesta funció⁴. El govern escocès va fer una primera proposta per a la pregunta del referèndum, que més endavant va

3 Constitució de Sèrbia i Montenegro, en anglès: http://www.worldstatesmen.org/SerbMont_Const_2003.pdf

4 *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*. Edimburg, 15 d'octubre de 2012: <http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

ser analitzada i esmenada per la Comissió. La primera pregunta versava així:

Està d'acord que Escòcia ha de ser un país independent?

L'element més destacable del paper exercit per la Comissió Electoral va ser que va basar la seva decisió en diversos estudis qualitius i quantitius que analitzaven com l'electorat havia respost a formulacions alternatives de la pregunta. L'informe de la Comissió va trobar algunes variacions que podien influir en el votant d'una manera o altra. De fet, l'argument principal de la Comissió Electoral per a donar suport a la seva decisió de canviar la redacció de la pregunta era que la primera part de la frase («Està d'acord») podria esbiaixar la resposta de l'electorat. Ara bé, la Comissió Electoral no va trobar cap raó per a recomanar el canvi de «país independent» per l'alternativa d'«Estat independent». Al final, la Comissió va optar per una pregunta curta, directa, de conformitat amb la informació recollida durant el procés de recerca:

Escòcia ha de ser un país independent?

La Comissió va seguir unes pautes que es resumeixen en el seu informe final sobre el referèndum d'Escòcia⁵. D'acord amb la Comissió, la pregunta ha de ser intel·ligible i neutral i ha d'ajudar els votants a prendre una decisió informada. Hi ha recomanacions

5 *Referendum on independence for Scotland. Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*, 30 de gener de 2013: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

similars en l'informe de la Comissió de Venècia *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States*, en el qual la qualitat de la pregunta s'avalua en funció de si és «clara i no condicionant»⁶. Val la pena assenyalar que tot i que la recerca empírica ha trobat pocs efectes sobre el resultat de la votació (Qvortrup: 141), les dades i les raons normatives recomanen que la pregunta d'un referèndum satisfaci al màxim dos requisits generals: la claredat i la neutralitat.

6 *CDL-AD(2005)034-e Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005)*: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e), p. 14.

4. L·lindars de participaci3 i d'aprovaci3 en els referèndums d'independència

Els requisits de quòrum en un referèndum es refereixen a la introducci3 de l·lindars de participaci3 o d'aprovaci3. Un quòrum de participaci3 exigeix que un nombre m·nim de votants participi en el referèndum, mentre que un quòrum d'aprovaci3 exigeix que m·s d'una majoria simple estigui a favor de la proposta sotmesa a votaci3. En l'àmbit internacional no hi ha una doctrina d'ús general ben establerta, però alguns precedents i recomanacions internacionals emmarquen els termes del debat sobre si la introducci3 de l·lindars de participaci3 i d'aprovaci3 reforcen la qualitat democràtica del procés o si, al contrari, m·s aviat tenen un impacte negatiu en els principis que se suposa que maximitzen.

En contextos occidentals, com ara el Quebec i Escòcia, els l·lindars són l'excepci3 i no pas la norma. El primer referèndum escocès de descentralitzaci3, celebrat el 1979, va introduir una esmena quan la llei va ser presentada davant del Parlament de Westminster que requeria el vot favorable del 40% del cens total. No obstant aix3, ni en els dos referèndums del Quebec, el 1980 i el 1995, ni en el segon referèndum de descentralitzaci3 d'Escòcia, el 1997, ni

en el referèndum d'independència de 2014 no van introduir cap requisit més enllà d'una majoria dels vots.

Quan el Tribunal Suprem del Canadà va donar la seva opinió sobre la possible secessió del Quebec, va declarar una necessitat general d'una «àmplia majoria» que donés suport a la independència en la seva resolució⁷, però no va definir cap llindar d'aprovació específic, argumentant que es tractava d'un assumpte polític, no pas legal. Això va generar una disputa entre els governs del Canadà i del Quebec. Després de la referència del Tribunal, l'any 2000 el Parlament canadenc va aprovar una llei coneguda com la Llei de Claredat, que va imposar un procediment restrictiu pel que fa a la hipotètica secessió del Quebec, però no va definir un quòrum específic sobre la participació o l'aprovació. També va atribuir al Parlament canadenc la capacitat de determinar què significava una «àmplia majoria»⁸. En resposta, el Parlament del Quebec va aprovar la seva pròpia llei, la Bill 99⁹, que establia una majoria del 50% dels vots vàlids més un com a regla general per a futures consultes. En el cas d'Escòcia, la tasca de la Comissió Electoral no va cobrir requisits de quòrum, i ni el govern britànic ni l'escocès van qüestionar la idea que n'hi hauria prou amb una majoria simple per a acceptar els resultats del referèndum i tampoc no hi va haver cap discussió sobre els llindars de participació.

Malgrat que no és una regla general, hi ha alguns exemples de requisits de quòrum en democràcies no consolidades, com en el cas de Letònia, amb un quòrum de participació del 50% dels votants habilitats. Aquests requisits de vegades s'introdueixen tant

7 Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC) <http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>

8 Clarity Act (Bill C-20). <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/FullText.html>

9 Bill 99 (2000, chapter 46) An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46A.PDF>

per una qüestió de negociació política com per una preocupació normativa sobre el procés de decisió, com va ser el cas del referèndum d'Eslovènia, on el primer govern democràticament elegit i l'oposició van coincidir que una majoria de tots els votants habilitats havia de donar suport a la independència. En altres contextos de transició a la democràcia, com ara Montenegro, o Estats febles, com el Sudan del Sud, també s'han introduït requisits de quòrum. El cas de Montenegro, de fet, va provocar un important debat polític al voltant de les controvertides contradiccions entre les recomanacions d'aquest referèndum i les directrius generals de l'anomenada Comissió de Venècia, un cos vinculat al Consell d'Europa que s'ocupa de la qualitat democràtica en els processos electorals i assumptes afins. La Comissió va emetre un primer informe sobre el referèndum de Montenegro el 2005 ¹⁰, i un any més tard va publicar un segon informe, titulat Code of Good Practices on Referendums. Tot i que es dirigia a referèndums en general i no només als de secessió, les conclusions van qüestionar alguns aspectes importants del primer informe sobre Montenegro.

L'informe sobre el referèndum de Montenegro esmenta que no hi ha cap requisit internacional obligatori pel que fa al nivell de participació. Tenint en compte aquest context, l'informe va avaluar si el marc legal existent a l'antiga República iugoslava casava amb els estàndards democràtics internacionals. L'informe va apuntar a l'article 37 de la llei montenegrina sobre referèndums de 2001, el qual, com a norma general, definia un quòrum de participació d'una majoria dels individus amb dret de vot per a ser aprovat, i si aquest llindar de participació s'assolia, llavors el referèndum s'aprovava per una majoria simple de votants. En l'opinió de la Comissió, el marc legal de Montenegro complia amb els estàndards internacionals de qualitat democràtica. De fet, l'informe esmenta un estudi anterior sobre regulacions de referèndums a Europa

10 Opinion no. 343/2005 On the Compatibility of the existint legislation in Montenegro concernint the organisation of referèndums with aplicable International standards. Adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, (Venice, 16-17 December 2005).

en el qual només dotze dels trenta-tres països analitzats incloïen quòrums de participació per a validar referèndums, i només set fixaven el nivell de la meitat de l'electorat (Bulgària, Croàcia, Itàlia, Malta, Rússia, Lituània i l'Antiga República Iugoslava de Macedònia) ¹¹. L'estudi també informa que encara menys Estats requereixen llinars d'aprovació: Hongria, Armènia, Albània, Dinamarca, Croàcia, Lituània i Letònia. Aquests darrers tres Estats tenen els quòrums d'aprovació més restrictius, per damunt del 50% de l'electorat total en assumptes constitucionals i altres aspectes sensibles com ara la possible associació amb altres Estats. Per als altres casos, la gamma de quòrums de participació va del 25% al 40% dels votants habilitats.

Aquests exemples il·lustren com es pot fixar un llinar d'aprovació en funció tant de l'electorat total com del vot total. D'una majoria reforçada de votants, se'n troben pocs casos. En les seves conclusions finals, la Comissió de Venècia va reconèixer aquest fet quan va avaluar el marc legal de Montenegro:

A la llum del coneixement que té la Comissió de la pràctica en molts països, i en absència de qualsevol evidència convincent dels requisits internacionals en sentit contrari, la Comissió conclou que el requisit establert en la present Llei de Referèndum (és a dir, que el resultat d'un referèndum es pot decidir per la majoria simple dels votants en el referèndum, sempre que almenys el 50% dels electors hagi votat) no és incompatible amb les normes internacionals (pàg. 10).

La Comissió, tanmateix, va recomanar un acord entre els governs montenegrí i serbi, fins i tot encara que el primer tingués més a dir en l'acord final. Val a dir que el requisit final d'un llinar

11 Venice Commission. Referendums in Europe - An Analysis of the Legal Rules in European States. Strasbourg, 2 November 2005. Study No. 287/2004. CDL-AD(2005)034

d'aprovació del 55% dels vots en el referèndum va ser una iniciativa del cap de la política exterior de la Unió Europea, Javier Solana, i que el govern de Montenegro no va acceptar aquest llinar ¹². En el referèndum, el 55,4% dels votants va donar suport a la secessió, mentre que la participació va ser del 86,5% del total de l'electorat. Per tant, mentre que els resultats van ser indiscutibles amb els requisits de la Unió Europea a la mà, aquest referèndum va plantejar diversos dubtes sobre la conveniència d'introduir llinars en les consultes d'aquest tipus. Un any més tard, el Code of Good Practices on Referendums va analitzar els resultats positius i negatius de la introducció de llinars de participació i d'aprovació, i la recomanació final va ser que era millor evitar-ne la introducció. Basant-se en la seva «experiència en l'àrea dels referèndums», la Comissió va desanimar la introducció de llinars de participació perquè fer-ho suposa assimilar l'abstenció amb un vot negatiu, cosa que afavoreix les posicions contràries al referèndum mitjançant la possibilitat d'articular incentius per a la desmobilització, la negativa a participar en la campanya i altres formes de boicot. D'altra banda, la Comissió va desaconsellar també introduir cap llinar d'aprovació perquè fer-ho pot comportar que els resultats del referèndum no siguin concloents, bo i creant una situació que pot ser difícil de gestionar en aquells casos en què una majoria favorable a la qüestió sotmesa a votació no assoleixi el llinar mínim establert i generant més incentius perversos entre els actors que estan en contra de la qüestió sotmesa a votació. A partir de les directrius de l'informe de la Comissió, es podria argumentar que és millor gestionar un resultat ajustat que no pas rebutjar un resultat favorable perquè no ha aconseguit arribar a un llinar predeterminat que, de totes maneres, sempre tindrà un cert component d'arbitrarietat.

12 <https://www.theguardian.com/world/2006/feb/27/eu.balkans>

5. El cens electoral en els referèndums d'independència

Una diferència fonamental entre qualsevol altre tipus de referèndum i un referèndum de secessió és que aquest últim posa en dubte la definició mateixa del *demos*. Per tant, es planteja la qüestió de qui ha de votar: qui ha de tenir dret a decidir sobre la creació d'un nou Estat? En altres paraules, de quina manera podem determinar qui té dret a prendre aquesta decisió? És possible donar una resposta a aquesta pregunta d'acord amb l'esperit democràtic? Qui té dret a decidir qui ha de votar en un referèndum de secessió? En contrast amb altres tipus de referèndums, els referèndums de secessió són intrínsecament problemàtics a causa d'aquestes qüestions paradoxals.

Tots els ciutadans de l'Estat o només els de la regió?

Hi ha un ampli consens que només els ciutadans que formen part d'una comunitat política en la qual hi ha un ampli moviment a favor de la independència hauria de tenir dret a vot. Tanmateix, també hi ha excepcions importants. Per exemple, a Espanya el

govern central i la majoria de diputats al Parlament espanyol estan en contra de qualsevol tipus de referèndum de secessió. En aquest sentit, segueixen estrictament la doctrina del Tribunal Constitucional espanyol, segons la qual la Constitució espanyola no permet ni tolera cap referèndum de secessió en cap part del territori espanyol. No obstant això, juntament amb aquesta doctrina alguns partits polítics de vegades han argumentat que si es dugués a terme un referèndum sobre la qüestió de la possible separació de Catalunya, tots els ciutadans de l'Estat espanyol i no només els catalans hi haurien de prendre part. La raó que addueixen és que aquesta qüestió afecta la sobirania nacional, i d'acord amb la Constitució espanyola, la sobirania nacional resideix en tota la població de l'Estat espanyol. Aquesta posició pot semblar raonable: si la secessió d'un territori afecta tothom, llavors tothom hauria de tenir dret a opinar sobre el tema. Aquesta línia de pensament, però, té conseqüències democràtiques contraintuïtives.

Per exemple, imaginem que té lloc un referèndum de secessió i que tots els ciutadans de l'Estat tenen dret a votar en la petició d'independència que fa una minoria territorial. I que tots els ciutadans de la regió secessionista estan a favor de separar-se mentre que tots els ciutadans de la resta de regions hi estan en contra. En aquest cas hipotètic, malgrat la voluntat unànime de tots els membres de la minoria, la interpretació que s'ha fet del "principi democràtic del vot de la majoria" impedeix que hi hagi cap secessió. També podem adonar-nos de l'absurditat del cas imaginant la situació oposada: la vasta majoria a la regió és contrària a la secessió mentre que la clara majoria de la resta del país és favorable a la secessió de la regió no secessionista.

Certament, aquestes possibilitats són tan sols jocs teòrics i possibilitats contrafactuals. De fet, mai ningú no ha cregut que aquest tipus de proposta sobre el cens electoral pugui ajudar a adreçar una petició secessionista en termes democràtics. Aquesta situació hipotètica senzillament dona una idea de les inconsistències que sorgeixen quan no hi ha

cap reconeixement de la diferència d'un *demos* subestatal i la seva voluntat democràtica de cara a una demanda de secessió. De fet, negar el reconeixement dels *demos* subestamentals equival automàticament a negar la possibilitat d'un referèndum real sobre la independència¹³.

Demos, ethnos, futurs ciutadans

Més enllà d'aquest primer debat, la qüestió del cens electoral en un referèndum d'independència té a veure principalment amb la distinció entre tres tipus de col·lectius: l'electorat actual de la regió subestatal (*demos*), la comunitat nacional sense Estat que busca l'autodeterminació (*ethnos*) i els potencials ciutadans del virtual nou Estat (futurs ciutadans o ciutadans putatius). És només una possibilitat que aquests tres grups se superposin; és a dir, que tots els membres que s'identifiquen a si mateixos com a membres de la nació sense Estat constitueixin el *demos* subestatal actual i que, al mateix temps, aquest sigui idèntic al col·lectiu de potencials futurs ciutadans de la nova república. En la majoria dels casos aquesta superposició no es donarà.

Es poden examinar diversos exemples per a observar les diferents definicions del cens electoral en els referèndums d'independència i avaluar les seves implicacions teòriques i pràctiques. Com era d'esperar, les qüestions pràctiques i contextuals tenen més pes en la definició jurídica definitiva del cens que no pas els debats teòrics.

13 El paral·lisme amb el Brexit també seria aclaridor: tot i que la Unió Europea pugui expulsar un Estat membre, no tindria sentit que tots els europeus haguessin decidit si els britànics volien sortir.

Quebec, Escòcia, Catalunya

Per als nostres propòsits, compararem els casos de tres nacions sense Estat que han organitzat referèndums d'independència: el Quebec, Escòcia i Catalunya¹⁴.

En el cas del Quebec, el cens electoral en els referèndums de 1980 i 1995 va ser el mateix que en altres referèndums ordinaris que havien tingut lloc amb anterioritat: tres referèndums federals iniciats pel Parlament canadenc i dos d'organitzats pel Parlament del Quebec. En tots cinc el cens havia inclòs els ciutadans canadencs majors de divuit anys amb domicili legal al Quebec durant els sis mesos previs al referèndum (d'acord amb el Codi Civil del Quebec, el seu domicili habitual) segons declaració de l'individu.

D'altra banda, la Llei electoral quebequesa ofereix múltiples opcions per als votants absents. En el referèndum de 1995, els votants de fora del Quebec es podien registrar per a votar si el seu domicili legal estava al Quebec i podien demostrar que n'havien marxat temporalment després d'haver-hi estat domiciliats durant dotze mesos. Podien votar fins dos anys després de marxar-ne. Aquest límit de dos anys no s'aplicava a l'elector i al seu cònjuge si estaven treballant per als governs del Quebec i el Canadà o si eren

14 El 9 de novembre de 2014 es va dur a terme un procés participatiu a Catalunya mitjançant el qual els ciutadans podien donar la seva opinió sobre el futur polític de Catalunya. Les paperetes de votació van plantejar dues preguntes: «Vol que Catalunya esdevingui un Estat?» i «Vol que aquest Estat sigui independent?». La segona pregunta només es podia contestar si s'havia respost «sí» a la primera. Estrictament parlant, no va ser un referèndum, ja que segons la llei espanyola, els referèndums només es poden dur a terme amb el permís del govern espanyol i aquest no havia autoritzat la votació. És per això que el govern català va mirar de convertir la votació en un procés de consulta, que és una consulta participativa dirigida únicament per voluntaris i sense institucions públiques. No obstant això, una decisió recent del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va determinar que la votació del 9N tampoc no va ser estrictament un procés de consulta, sinó un intent del govern català per dur a terme un referèndum de secessió encobert i, per tant, ha condemnat l'expresident del govern català Artur Mas per desobediència.

empleats d'una organització internacional de la qual el Canadà i el Quebec fossin col·laboradors i membres¹⁵.

En el cas d'Escòcia, a diferència del Quebec, hi va haver un canvi significatiu en el cens respecte les eleccions regionals: l'edat de participació es va rebaixar de divuit a setze anys¹⁶. Els següents col·lectius tenien dret a vot en el referèndum: 1) els ciutadans britànics residents a Escòcia; 2) els ciutadans de la Commonwealth residents a Escòcia; 3) els ciutadans de la República d'Irlanda i altres països de la Unió Europea residents a Escòcia; 4) els membres de la Cambra dels Lords residents a Escòcia; 5) el personal de la Casa de Sa Majestat de servei al Regne Unit o a l'estranger, incloses les Forces Armades, registrat per a votar a Escòcia, i 6) el personal de la Corona de servei fora del Regne Unit registrat per a votar a Escòcia.

Per tant, per exemple, un ciutadà britànic nascut a Escòcia però resident a Anglaterra no podia votar, encara que hagués estat resident a Escòcia durant la major part de la seva vida. D'altra banda, les persones residents de feia poc a Escòcia (que complien els requisits anteriors) podien votar, seguint una lògica similar a la utilitzada per a establir el vot en les eleccions locals de força països.

Des d'un punt de vista teòric, aquest tipus de cens planteja algunes qüestions interessants. Per exemple, des d'un punt de vista sociològic, és bastant probable que un individu nascut a Escòcia que se sent per sobre de tot escocès i que ha viscut a Escòcia durant bona part de la seva vida sol·licités ràpidament un passaport escocès, en el cas que Escòcia esdevingués independent. Fins i tot podria tenir dret a participar en el referèndum constitucional

15 Per a votar fora del Quebec, l'elector havia de presentar una petició que incloïa la data de la seva sortida del Quebec, la data de retorn i una declaració del seu desig de tornar-hi.

16 A partir del 2016, el cens electoral en les eleccions al Parlament escocès reconeix el dret de vot a partir dels 16 anys, enlloc dels 18. https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament_election,_2016

per a decidir sobre la Carta Magna. Ara bé, no hauria tingut l'oportunitat de participar en el referèndum de secessió. Aquesta possibilitat planteja alguns dubtes sobre la raonabilitat dels criteris seguits per a determinar el cens electoral en el referèndum escocès.

En el cas català, el procés de participació no tenia un cens oficial. El dret a vot va ser establert pel govern català per a les persones que tenien almenys setze anys el 9 de novembre de 2014 i que reunien un dels criteris següents: 1) ciutadans espanyols el document nacional d'identitat dels quals declarés que eren residents a Catalunya; 2) ciutadans espanyols que visquessin fora d'Espanya, que estiguessin registrats com a catalans o espanyols a l'estranger i que estiguessin vinculats a un municipi català, i 3) ciutadans no espanyols que poguessin demostrar que eren residents a Catalunya. Els catalans residents en altres regions d'Espanya i els espanyols que vivien a Catalunya però que no n'eren residents no van poder votar.

En aquest cas el cos electoral era més similar a les eleccions locals que a les regionals, ja que les autoritats catalanes volien distingir aquesta consulta popular d'un referèndum ordinari, al qual no tenien autorització. En lloc d'utilitzar el registre electoral ordinari, es va crear un registre específic dels participants per a la consulta. El registre esdevenia efectiu moments abans que la votació comencés amb la signatura dels participants en una llista numerada on sortia el seu nom i DNI (número de document nacional d'identitat) o NIE (número de targeta d'identitat per a estrangers). Gent sense dret a vot en les eleccions regionals (i, fins i tot, tampoc en les eleccions locals) podien votar sobre la independència de la regió.

Aquestes tensions ens porten de nou a abordar les qüestions ja plantejades sobre la relació entre el *demos*, l'*ethnos* i els futurs ciutadans. Qui ha de votar en un referèndum de secessió? Tots els considerats nacionals, independentment de si són residents o no o de si són ciutadans fins i tot de l'Estat actual (*ethnos*)? Tots els ciutadans amb dret a vot en les eleccions regionals, fins i tot si no es perceben a si mateixos com a membres de la nació que

planteja autodeterminar-se (*demos*)? Tots els habitants de la regió que es convertirien en ciutadans de la nova república (encara que no tinguin dret a vot en les eleccions regionals actuals)¹⁷?

Aquestes preguntes poden estar vinculades a diferents teories normatives de la secessió i els seus criteris proposats per a avaluar la justícia de la secessió. Algunes de les contribucions dels debats específics sobre el tema, com la del politòleg Rainer Bauböck (2014), són dignes de menció. Aquest autor ha sostingut que una cosa és ser un potencial ciutadà d'un nou Estat i una altra de molt diferent, ser un potencial votant en un referèndum de secessió. En altres paraules: si no hi ha hagut conquesta ni desplaçament forçat, cal distingir entre els qui tenen dret a vot i els qui tindran dret a convertir-se en ciutadans del nou Estat. No establir aquesta distinció equival a anticipar esdeveniments donant per feta la independència (i, també, les polítiques de ciutadania).

Des d'aquesta perspectiva, haurien de votar en un referèndum de secessió les mateixes persones que en les eleccions parlamentàries regionals actuals; és a dir, els qui són responsables d'un canvi futur de la seva condició política. En termes informàtics —segons Bauböck— això seria un *upgrading*: una actualització o renovació del disseny institucional actualment en funcionament que ha de ser feta pels seus usuaris actuals. Naturalment, això no vol dir que aquest canvi només els afecti a ells. Un nou estatus polític implicaria nombrosos canvis per a moltes persones, tant dins com

17 Una altra manera de presentar les diferents categories de persones en relació amb el vot en un referèndum sobre la independència és la següent: 1) els ciutadans de l'Estat predecessor amb residència habitual al potencial Estat successor (incloses les persones temporalment absents); 2) els no-ciutadans amb residència habitual al potencial Estat successor; 3) els ciutadans de l'Estat predecessor anteriorment residents al potencial Estat successor o amb un altre «vinclé jurídic apropiat» amb l'Estat successor, i 4) tots els altres ciutadans de l'Estat predecessor. Està àmpliament acceptat que la categoria 1 forma el «nucli» de l'electorat en un referèndum d'independència. De la mateixa manera, la categoria 4 hauria de ser excloua, ja que atorgaria efectivament el poder de veto de la majoria de l'Estat predecessor sobre la secessió. Les categories 2 i 3 centren l'atenció en els debats sobre el cens en un referèndum d'independència (Ziegler, 2014).

fora de la regió. No obstant això, no té sentit que tots els britànics, espanyols o canadencs votin en aquest tipus de referèndums perquè el resultat (sigui quina sigui la seva naturalesa) els afecti, perquè això significaria *de facto* que els escocesos, catalans o quebequesos no tenen dret a decidir sobre el seu futur col·lectiu. O, per dir-ho d'una altra manera, significaria que cap referèndum de secessió té sentit. De la mateixa manera, els residents que es podrien convertir en nous ciutadans d'un Estat independent (i que, per tant, també es veurien afectats per la decisió) no haurien de tenir reconegut el dret a vot en aquest referèndum. Això és especialment clar en el cas d'una consulta que inclogui diferents preguntes sobre el futur polític de la regió, sense que totes impliquin la independència, com en el cas de la consulta catalana. En aquest cas, sembla encara més clar que la pregunta implica una evolució del disseny institucional actual, que ha de ser decidit pels qui generalment prenen decisions en aquest marc institucional.

D'altra banda, avui dia és molt qüestionable articular el concepte d'autodeterminació a partir d'una definició ètnica de nació. La pregunta, llavors, és si una definició no ètnica de la nació s'adiu més amb el cens de les eleccions locals o amb el cens de les eleccions regionals. Si es pren aquest camí, sembla que cal fer alguns aclariments, com ara per què els residents d'alguns països específics (com els països de la Unió Europea o de la Commonwealth) han de tenir prioritat sobre els residents d'altres països o quin grau d'integració cívica és suficient per al resident per a confrontar-lo amb un tema tan fonamental com la independència, que, sens dubte, sobrepassa, amb escreix, els temes d'àmbit estrictament local.

Pel que fa a la qüestió de la relació entre nacionalitat i *demos*, no hi ha hagut mai un cens de «ciutadania interna» a Espanya com sí que n'hi havia, per exemple, a Iugoslàvia. A la Federació Iugoslava, l'anomenada «ciutadania interna» anava oficialment de la mà de la ciutadania iugoslava, que no es concedia territorialment sinó per *ius sanguinis* (Vidmar, 2014). Això significava que un ciutadà podia ser iugoslau i eslovè independentment d'on visqués. En el

referèndum d'independència de 1990, Eslovènia va incloure en el cens tant els seus ciutadans interns com tots els residents iugoslaus permanents a Eslovènia.

Si ara ens centrem en els ciutadans putatius, les raons per les quals no haurien de tenir dret a vot són d'un altre caire. En primer lloc, és il·legítim avançar-se al resultat d'aquesta decisió incloent en el cens electoral potencials ciutadans del futur Estat que no tenen dret a vot en les eleccions regionals i que tampoc no obtindran el futur dret a vot en el cas d'un resultat negatiu (Bauböck, 2014). De la mateixa manera, és qüestionable avançar-se a les polítiques de migració i residència que el Parlament de la futura república pugui establir. Finalment, si els no-ciutadans tinguessin dret a vot perquè podrien convertir-se en ciutadans del nou Estat, això podria ser vist com una estratègia il·legítima del moviment independentista per “comprar vots”.

D'altra banda, les persones amb vincles nacionals que no són residents permanents haurien de poder convertir-se en ciutadans de la futura república, però les seves preferències semblen tenir un paper secundari en comparació amb el de les persones que viuen al territori. Com exposa Vidmar (2014: 29), «al capdavant, en principi, haurien de ser les persones que viuen en un determinat territori les qui determinin el destí d'aquest territori. Seria realment legítim que el futur d'Escòcia el decidís una persona d'origen escocès, que, d'altra banda, se sent molt escocesa, però que ha viscut a Londres o Sydney durant quaranta anys? Si Escòcia esdevingués independent, hi podria haver bones raons per a donar l'opció a aquesta persona a reclamar la ciutadania escocesa. Alhora, hi ha bones raons perquè aquesta persona no voti en el referèndum [...]. Un referèndum d'independència és una qüestió eminentment territorial, de manera que les seves regles del dret al vot també haurien de ser, en principi, territorials».

6. Conclusions i preguntes obertes

Els elements discutits en les seccions anteriors plantegen diverses qüestions que determinen la qualitat d'un referèndum entès com un procés democràtic. Els referèndums són un mecanisme útil per a decidir sobre diverses qüestions, incloses les controvertides i les que divideixen. Els referèndums duts a terme d'una manera raonable no són conflictius per si mateixos. Com a molt, reflecteixen les divisions existents en una societat donada i ofereixen un canal democràtic per a gestionar-les.

Claredat i completesa. A partir de l'anàlisi comparativa i els estudis de diferents organismes especialitzats institucionals i internacionals, la pregunta d'un referèndum ha de perseguir la claredat i la neutralitat. Els votants s'han d'enfrontar a una pregunta directa perquè el seu vot expressi un mandat clar. Quan es tracta de secessió la pregunta ho ha de mostrar amb claredat, tot i que la redacció final pot reflectir el context específic i el llenguatge polític del país. Les dades també suggereixen que

malgrat que alguns casos tractin d'oferir a l'electorat quelcom més que una tria binària, això sovint va en detriment de la claredat, ja que implica el compromís d'un tercer actor que no sempre està disposat a negociar o acceptar els termes del debat. Tanmateix, aquest aspecte planteja una qüestió rellevant per a la discussió: hi ha una bretxa entre una pregunta clara i neutral presentada a l'electorat i la pregunta que inclou totes les alternatives rellevants i viables que reflecteixen millor les preferències dels votants?

Les conseqüències inesperades d'establir llinars. Si hi ha una gran majoria que dona suport a alguna preferència, la nostra intuïció pot suggerir que els llinars d'aprovació i de participació reforçarien la legitimitat d'una decisió presa per referèndum. Ara bé, una anàlisi més matisada dels incentius per als actors oposats a un referèndum i dels escenaris posteriors al referèndum recomanen no posar un èmfasi excessiu en aquests elements. Hi ha arguments a favor de la introducció de llinars determinats, doncs? N'hi ha per introduir un llinar de participació més elevat que el d'aprovació? Les preocupacions per la introducció de llinars s'encaren millor amb altres mecanismes de política pública i dret internacional, com ara la protecció dels drets fonamentals i de les minories o el compliment obligatori de les normes internacionals¹⁸?

La qualitat d'un referèndum pot tenir implicacions en un escenari postsecessió. Algunes de les objeccions a la secessió que es troben en la literatura acadèmica sorgeixen de situacions en

18 Vegeu, per exemple: la *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV))*, on se'ns recorda que «Res en els paràgrafs anteriors no s'entendrà com que autoritza o fomenta cap acció encaminada a desmembrar o trencar, totalment o parcialment, la integritat territorial o la unitat política dels Estats sobirans i independents de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i la lliure determinació dels pobles, que figura més amunt, i, per tant, dotats d'un govern que representa la totalitat del poble pertanyent al territori sense distinció de raça, credo o color».

les quals els drets fonamentals poden veure's afectats en el nou Estat; en particular, els dels grups potencialment vulnerables o minoritaris. Aquests elements també estan presents en el procés que condueix al referèndum: la definició del *demos* (població amb dret a vot), l'accés a la nacionalitat, una pregunta clara per als votants perquè emetin una opinió informada, les regles del referèndum, etc. Per tant, el resultat d'un referèndum de secessió també s'ha d'analitzar en termes de si el nou Estat preservarà els drets socials i polítics de la seva població, inclosos els qui tenen dret a vot —una població que havent participat en el referèndum pot no accedir automàticament a la ciutadania— i els qui tenen potencialment els drets de ciutadania però que no eren votants habilitats en el referèndum. En el marc de la Unió Europea aquesta distinció pot prendre formes particulars: en primer lloc, els residents en el nou Estat que no estan habilitats per a la nova ciutadania però que romanen com a ciutadans de l'Estat restant; en segon lloc, els ciutadans d'altres països de la Unió Europea que, si el nou Estat romangués dins el marc europeu, tindrien drets específics; i tercer, els ciutadans de països no pertanyents a la Unió Europea amb estatus legal com a residents.

Minories noves dins d'Estats nous. Els drets de les minories en els diversos Estats membres de la Unió Europea ofereixen informació sobre aquests aspectes. Un exemple d'això és la situació de les minories russes a Letònia i, en menor mesura, a Estònia. Per exemple, un terç de la població de Letònia pertany a la minoria russa. En el referèndum de secessió, el dret a vot incloïa els ciutadans que tenien un passaport soviètic intern i que estaven registrats al país. Després de la independència i la dissolució de l'URSS, més d'una quarta part de la població va perdre el seu passaport soviètic sense que alhora complís amb els requisits per a la ciutadania, ja que no era descendent de ciutadans letons d'acord amb la Llei de Ciutadania de 1919. Si bé aquest grup de població tenia dret a vot en el referèndum sobre la independència, es va haver de fer una legislació especial posterior per a crear un estatus de transició abans no estiguessin en disposició d'obtenir la ciutadania letona.

El 2015, aproximadament el 10% de la població de Letònia encara manté aquest estatus, tot i que l'Estat rus també ha interferit en el procés proporcionant nous passaports per a aquests grups amb la condició que renunciïn a la doble nacionalitat¹⁹.

19 Vegeu, per exemple: la *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV))*, on se'ns recorda que «Res en els paràgrafs anteriors no s'entendrà com que autoritza o fomenta cap acció encaminada a desmembrar o trencar, totalment o parcialment, la integritat territorial o la unitat política dels Estats sobirans i independents de conformitat amb el principi de la igualtat de drets i la lliure determinació dels pobles, que figura més amunt, i, per tant, dotats d'un govern que representa la totalitat del poble pertanyent al territori sense distinció de raça, credo o color».

7. Punts destacats

Redacció:

- Els ciutadans han de contestar una pregunta clara i neutra que generi un mandat inequívoc.

Llindars:

- Malgrat que una majoria reforçada sigui aparentment positiva per a obtenir un resultat més legítim, els contres poden ser més importants que els pros potencials.
- Els arguments a favor d'un llindar de participació són més consistents que els arguments a favor d'un llindar d'aprovació.

Cens electoral:

- Una diferència fonamental entre qualsevol tipus de referèndum i un referèndum de secessió és que aquest

últim posa en qüestió la definició mateixa del *demos* i, per tant, planteja la qüestió de qui ha de votar.

- Un referèndum de secessió no s'ha d'estendre a tot ciutadà que visqui a l'Estat matriu.
- S'han de tenir en compte tres tipus de col·lectius diferents: l'electorat actual de la regió subestatal (*demos*), la comunitat nacional sense Estat que busca l'autodeterminació (*ethnos*) i els ciutadans potencials del possible nou Estat (ciutadans putatius).
- És especialment rellevant distingir entre els ciutadans potencials d'un nou Estat i els possibles votants en un referèndum de secessió. El primer grup depèn de les polítiques de naturalització del possible nou Estat i el segon, de l'acord entre el govern central i la regió secessionista, si és el cas. Si no s'ha arribat a un acord d'aquest tipus, el cens electoral ha de reflectir criteris democràtics clars.

8. Taules

Taula 1. Redacció de la pregunta

Quebec 1980	<i>El Govern del Quebec ha fet pública la seva proposta de negociar un nou acord amb la resta del Canadà, sobre la base de la igualtat de les nacions; aquest acord permetria al Quebec adquirir la facultat exclusiva de fer les seves lleis, imposar els seus impostos i establir relacions a l'estranger — en altres paraules, sobirania— i al mateix temps mantenir amb el Canadà una associació econòmica que inclouria una moneda comuna; qualsevol canvi en l'estatus polític resultant d'aquestes negociacions només s'implementarà amb l'aprovació popular mitjançant un altre referèndum; en aquests termes, dona al Govern del Quebec el mandat per a negociar l'acord proposat entre el Quebec i el Canadà?</i>
Quebec 1995	<i>Està d'acord que el Quebec ha d'esdevenir sobirà després d'haver fet una oferta formal al Canadà per a una nova associació econòmica i política en l'àmbit del projecte de llei sobre el futur del Quebec i de l'acord signat el 12 de juny de 1995?</i>

Croàcia 1991

Aprova que, com a Estat independent i sobirà, la República de Croàcia, que garanteix l'autonomia cultural i els drets civils als serbis i a les altres nacionalitats dins de Croàcia, es pugui unir amb altres repúbliques (tal com han proposat les repúbliques de Croàcia i d'Eslovènia per a la solució de la crisi estatal de la RFSI)?

Està a favor que la República de Croàcia romangui a Iugoslàvia com a Estat federal (com la República de Sèrbia i la República Socialista de Montenegro, a fi de solucionar la crisi estatal de la RFSI)?

Eslovènia 1990

La República d'Eslovènia ha d'esdevenir un Estat independent i sobirà?

Lituània 1991

L'Estat lituà ha de tenir un govern independent i democràtic?

Estònia 1991

Vol la restauració de la independència i la sobirania nacionals de la República d'Estònia?

Letònia 1991

Dona suport a la condició d'Estat democràtic i independent de la República de Letònia?

ARI Macedònia 1991

Està a favor de la creació d'una república independent i sobirana de Macedònia, i del seu dret d'unir-se a una futura unió d'Estats sobirans de Iugoslàvia?

Ucraïna 1991	<i>Dona suport a l'Acta de Declaració d'Independència d'Ucraïna?</i>
Bòsnia i Hercegovina 1992	<i>Està a favor d'una Bòsnia i Hercegovina independent i sobirana, una república igualitària entre ciutadans i pobles de Bòsnia iguals —musulmans, serbis, croats i persones que pertanyen a altres nacions— que hi viuen?</i>
Timor Oriental 1999	<i>Accepta l'autonomia especial proposada per al Timor Oriental dins de l'Estat unitari de la República d'Indonèsia o rebutja l'autonomia especial proposada, cosa que porta a la separació del Timor Oriental d'Indonèsia?</i>
Montenegro 2006	<i>Vol que la República de Montenegro sigui un Estat independent amb una personalitat internacional i legal plena?</i>
Sudan del Sud 2011	Dues opcions sense pregunta. Les dues eleccions van consistir en imatges que representaven unitat o separació.
Escòcia 2014	<i>Escòcia ha de ser un país independent?</i>
Catalunya 2014	<i>Vol que Catalunya esdevingui un Estat? En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?</i>

Taula 2. Llindars

	Llindar de participació	Llindar d'aprovació	Participació	Resultat
Quebec 1980	Cap	Majoria dels vots	85,40%	Sí 40,44%
				No 59,56%
Quebec 1995	Cap	Majoria dels vots	93,52%	Sí 49,42%
				No 50,58%
Eslovènia 1990	Cap	50% del cens	93,31%	Sí 94,69%
				No 4,24%
Croàcia 1991	50%	Majoria dels vots	83,56%	Sí 93,24%
				No 4,15%
Lituània 1991	Cap	Majoria dels vots	84,52%	Sí 93,24%
				No 6,76%
Estònia 1991	50%	Majoria dels vots	82,86%	Sí 78,41%
				No 21,59%
Letònia 1991	50%	Majoria dels vots	87,56%	Sí 74,90%
				No 25,10%
ARI de Macedònia 1991	50%	Majoria dels vots	75,74%	Sí 96,46%
				No 3,54%
Ucraïna 1991	50%	Majoria dels vots	84,14%	Sí 92,26%
				No 7,74%
Bòsnia i Hercegovina 1992	50%	Majoria dels vots	63,73%	Sí 99,7%
				No 0,19%

	Llindar de participació	Llindar d'aprovació	Participació	Resultat
Timor Oriental 1999	Cap	Majoria dels vots	98,60%	Sí 21,50%
				No* 78,50%
Montenegro 2006	50%	55% dels vots	86,49%	Sí 55,49%
				No 44,51%
Sudan del Sud 2011	60%	Majoria dels vots	97,58%	Sí 98,83%
				No 1,17%
Escòcia 2014	Cap	Majoria dels vots	84,59%	Sí 44,70%
				No 55,30%

*A Timor Oriental el suport a la independència era l'opció del «no».

Taula 3. Cens

	Canvis respecte a eleccions/ referèndums previs	Edat	Cens electoral	Llista de residents a l'estranger
Quebec 1980	No	18	Els ciutadans canadencs que residien al Quebec	No
Quebec 1995	No	18	Els ciutadans canadencs que residien al Quebec	Sí
Eslovènia 1990			Els ciutadans eslovens (ciutadania interna proporcionada en els carnets d'identitat)	
Lituània 1991	Sí	18	Els nacionals de Lituània: les persones que tenien la nacionalitat de Lituània abans de l'ocupació soviètica de 1940 i els seus descendents. Els nacionals de l'URSS amb residència legal a Lituània que van renunciar a la seva nacionalitat soviètica durant el període de dos anys des de la Llei de Nacionalitat (1989). Els militars soviètics i el personal de serveis especials no van ser considerats residents legals de Lituània.	No
Estònia 1991	No		Les persones amb una targeta soviètica de residència permanent a Estònia	

	Canvis respecte a eleccions/ referèndums previs	Edat	Cens electoral	Lista de residents a l'estranger
Letònia 1991		18	Les persones amb una targeta soviètica de residència permanent a Letònia	
ARI Macedònia 1991	No	18	Els ciutadans macedonis (ciutadania interna proporcionada en els carnets d'identitat) que residien a Macedònia o a l'estranger ¹⁹	Sí
Ucraïna 1991		18	Els residents a Ucraïna. L'electorat també va incloure els soldats soviètics establerts a Ucraïna	
Bòsnia i Hercegovina 1992		18	Els ciutadans iugoslaus que havien establert la seva residència permanent a Bòsnia i Hercegovina	Sí

¹⁹ Els ciutadans a l'estranger podien votar en el seu últim lloc de residència a Macedònia o en una oficina consular de la República Federal Socialista de Iugoslàvia. Els ciutadans que feien el servei militar en una altra ex-república iugoslava podien votar a les casernes militars.

	Canvis respecte a eleccions/ referèndums previs	Edat	Cens electoral	Llista de residents a l'estranger
Timor Oriental 1999		17	Les persones nascudes a Timor Oriental, les persones no nascudes a Timor Oriental però amb un progenitor nascut a Timor Oriental i les persones els cònjuges o els sogres de les quals fossin nascuts a Timor Oriental	Sí
Montenegro 2006	No	18	Les persones amb un mínim de 24 mesos de residència permanent a Montenegro i nacionalitat de Sèrbia i Montenegro.	
Sudan del Sud 2011		18	Els residents permanents al Sudan del Sud i les persones els pares o els avis de les quals en fossin residents permanents des de 1956	No
Escòcia 2014	Sí	16	Els residents a Escòcia i amb nacionalitat britànica, de la Unió Europea o de la Commonwealth	Sí
Catalunya 2014	Sí	16	Els residents a Catalunya i amb nacionalitat espanyola, de la Unió Europea, de l'Espai Econòmic Europeu o suïssa	Sí

9. Referències

Referències acadèmiques

Bauböck, Rainer. (2014). “Regional citizenship and self-determination”. In Ruví Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?* European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

<http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/1157-independence-referendums-who-should-vote-and-who-should-be-offered-citizenship?showall=&start=2>

Butler, D. & Ranney, A. (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Houndmills & London: MacMillan.

López, J., & Requejo, F. (2009). Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995-2007). Bilbao, IVAP.

Mueller, D. C. (1996). *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Scelle, G. (1934). *Précis de droit des gens – Principes et systématique*. T. II, Paris, Sirey, 1934.

Qvortrup, M. (2014). *Referendums and ethnic conflict*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Scelle, G. (1934). *Précis de droit des gens – Principes et systématique*. Paris: Sirey.

Tierney, S. (2009). “Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry”. *The Modern Law Review*, 72(3), 360–383.

Vidmar, Jure. (2014). “Scotland’s independence referendum, citizenship and residence rights: Identifying ‘the people’ and some implications of *Kurić v Slovenia*” In Ruvi Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?*) European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Ziegler, Ruvi. (2014). “Independence Referendums and citizenship *ab initio* – A rejoinder” In Ruvi Ziegler, Jo Shaw and Rainer Bauböck (eds.) *Independence Referendums: Who should vote and who should be offered citizenship?* European Union Democracy Observatory (EUDO) on Citizenship: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.

Documents oficials

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (G.A. resolution 2625 (XXV))

<http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998 CanLII 793 (SCC)

<http://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1998/1998canlii793/1998canlii793.html>

Clarity Act (Bill C-20). An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference. [Assented to 29th June, 2000]

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2330462&File=11>

Bill 99 (2000, chapter 46) Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec.

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2000C46F.PDF>

Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States – Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the

Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005). CDL-AD(2005)034-e

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-e)

Opinion no. 343 / 2005 on the *Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro Concerning the Organisation of Referendums with Applicable International Standards*. Adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, (Venice, 16-17 December 2005)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)041-e)

Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland. Edinburgh, 15 October 2012.

<http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence>

The Referendum on Independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on Proposed Referendum, 30 January 2013.

https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf

Coordinador: Joan Vergés-Gifra
Disseny cobertes: Documenta Universitaria

© texts: els autors
© publicació: Càtedra Ferrater Mora de Pensament Contemporani de la Universitat de Girona
Documenta Universitaria®

Dipòsit Legal: GI-841-2017

Girona, maig 2017
Imprès a Catalunya