

DOI 10.51558/2490-3647.2022.7.1.395

UDK 321.7:342.573

Primljeno: 30. 09. 2021.

Pregledni rad
Review paper

Mirsad Čizmić, Aida Čizmić

UPOREDNOPRAVNA RJEŠENJA REFERENDUMSKE DEMOKRATIJE SA OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

Autori u radu razmatraju referendum kao najizraženiji oblik neposredne demokratije u kome se građani neposrednim i tajnim glasanjem izjašnjavaju o određenom pitanju. Referendum nije zamjena za predstavničku demokratiju, nego je njen korektivni faktor. Autori nastoje na jedan sistematičan način dati pregled dobre prakse referenduma kao instrumenta neposredne demokratije, prvenstveno u Švicarskoj, Italiji, Hrvatskoj, Danskoj, Srbiji, Sloveniji, Njemačkoj, državama SAD, UK i dr., ali i ukazati na mjesto referendumske demokratije u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. Pokazuje se da referendum u nekim od navedenih država može predstavljati veliki demokratski iskorak, ali da nerijetko može biti i negacija neposredne demokratije. U prilog ovakvoj tvrdnji, autori će ukazati na pravne i političke aspekte sprovođenja referenduma.

Ključne riječi: referendum; neposredno odlučivanje; ljudska prava

UVOD

Referendumska demokratija koju poznaju moderna političko-pravna teorija i praksa prisutna je u skoro svim demokratskim državama svijeta. Najbolji primjer takve demokratije je u Švicarskoj, gdje su njeni instituti ugrađeni u cijeli pravni sistem. Države kao što su Italija, Danska, Irska, Slovenija i Hrvatska referendumu su dale poziciju ustavne kategorije. Pozitivni efekti koje postiže referendnum imaju širi društveni značaj. Možemo kazati da svaka liberalno-demokratski orijentisana država

koja teži da ima stabilan politički sistem, očuvanu tržišnu ekonomiju i prije svega uređeno društvo, trebala bi omogućiti da, uz preciznu legislativu, referendum ili drugi oblik direktne građanske participacije bude dopunski mehanizam parlamentarnog odlučivanja, odnosno instrument za legitimaciju onih odluka koje su od ključne važnosti za građane. Na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta Federacije BiH, kao i na kantonalnom nivou (barem većine njih) ne postoji adekvatan ustavni okvir za raspisivanje referenduma. U Ustavu entiteta Republika Srpska ima odredba kojom Narodna skupština može da raspiše referendum u okviru svoje nadležnosti i ista je razrađena u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi.

1. INSTITUT REFERENDUMA U UPOREDNOM PRAVU

Referendum je najzastupljeniji institut neposredne demokratije u ustavnim sistemima današnjice.

„Upotreba referenduma, posebno za donošenje ustavnih odluka, imala je poleta u posljednjim decenijama. Evropa je itekako bila na čelu ovog novog vala u direktnoj demokratiji. Glavni faktor bio je kolaps bivših saveznih država u Istočnoj Evropi: Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR) i Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) rastvorile su se pred narodnom pobunom pritisnuti, barem dijelom, direktnom demokratijom. Ovaj proces je stvorio presedane za dalje referendume i njihovo ugrađivanje u nove ustave država Istočne Evrope kao mehanizam za buduće ustavne promjene“. (Tierney 2017: 5)

Švicarska, iako u svom nazivu konfederacija, prema svom ustrojstvu ima sve karakteristike moderne i stabilne federacije. Najmanja je u svijetu federativno uređena država, a zajedno sa SAD i najstarija. Sastavljena je od 26 kantona, a svaki ustav kantona mora biti potvrđen od strane Skupštine uz dva prethodno ispunjena uslova: da nije u suprotnosti sa saveznim ustavom i da ga odobre građani na referendumu (Trnka 2006). Švicarska je poznata kao država direktne demokratije: „... nigdje u svijetu građani jedne zemlje ne mogu da se o tako velikom broju pitanja izjašnjavaju neposredno, kao u Švicarskoj. Švicarska ima 3.100 općina, od kojih neke imaju svega 20 stanovnika, a neke i više od pola mlinona ljudi“ (Mujačić 1991: 164), i svi oni, pored postojećih državnih organa, imaju pravo direktnog učešća u vlasti i donošenja odluka o važnim pitanjima. Referendum i narodna inicijativa primjenjuju se na svim nivoima vlasti, bez ikakvih ograničenja u pogledu predmeta referenduma, osim što se za neka pitanja traži obavezni, a za druga fakultativni oblik (Bermendi 2008). Obaveznom referendumu u Švicarskoj podliježu promjene saveznog Ustava, pri-

stupanje određenim međunarodnim organizacijama te hitno usvojeni zakoni na nivou države koji nemaju ustavni osnov, a čije trajanje je duže od jedne godine. Za pokretanje referenduskog postupka o ovim pitanjima potrebni su potpisi 50.000 građana ili prijedlozi od strane 8 kantona. „Prijedlozi koji se podnose na izjašnjavanje i građanima i kantonima prihvaćeni su kad se za njih izjasni i većina građana i većina kantona, pri čemu rezultat glasanja građana u kantonu važi kao glas kantona“ (Novičić 2002: 324).

Pokretanje postupka za djelomičnu izmjenu švicarskog ustava zahtijeva potpise 100.000 građana, a za potpunu izmjenu postupak je dosta složeniji. O drugim važnim državnim i statusno-pravnim pitanjima Švicarci učestalo odlučuju na referendumima. Tako država koja je imala najdužu tradiciju mira i neutralnosti, odlukom građana na referendumu od 54,6% i podrškom 12 kantona prekinula je istu i postala članica UN-a. Iako je Švicarska sjedište UN-a i brojnih njenih institucija te jedan od najvećih donatora UN-a, prvi referendum o njenom pristupu koji je održan 1986. godine nije dao zeleno svijetlo za ulazak u UN. Jedan od razloga bio je i vojni karakter ove institucije, jer su građani bili protiv slanja švicarskih vojnika u mirovne misije, a tu je i problem Vijeća sigurnosti gdje samo pet stalnih članica ima pravo veta na odluke i inicijative.

U Švicarskoj je naglašeno prisutan i euroskepticizam čiji uzroci leže u činjenici da bi to članstvo ugrozilo prepoznatljivu neutralnost ove zemlje (Grlić Radman 2004), a odluke koje bi dolazile od organa EU potkopale bi njihov sistem direktne demokratije i time u velikoj mjeri onemogućile građanima da se referendumom izjašnjavaju o važnim pitanjima. Tek su 2008. godine građani, opet referendumom, dali pristanak da Švicarska uđe u Schengensku zonu i otvori svoje granice za saradnju na polju međunarodnog kriminala i azila. Ovakva politika „omogućava Švicarskoj da forsira svoj put društvenog i političkog razvoja, da ne prenosi dio suvereniteta na veće organizacije po čemu je postala prepoznatljiva u svijetu“ (Djedović 2017: 54-82), dok građani svojim učešćem putem referenduma zajedno sa kantonima doprinose jačanju demokratije i federalizma kao dva glavna elementa švicarskog pravnog sistema.

Ustav Italije sadrži rijetku odredbu o abrogativnom referendumu, prema kojem 500.000 birača ili pet regionalnih vijeća mogu tražiti referendum o ukidanju postojećeg zakona ili drugih akata. Italijansko pozitivno pravo ne dopušta referendume iz oblasti poreske i budžetske politike, amnestije, pomilovanja ili ratifikacije međunarodnih ugovora. Pored parlamenta, državni referendum može raspisati i predsjednik republike. Za valjanost referenduma potreban je kvorum od 50% birača, a parlament

ima dva mjeseca za izmjenu zakona. „Prvi zakon koji je detaljnije regulisao pitanje referenduma u Italiji stupio je na snagu 1970. godine, dok je prvi održani referendum bio 1974. godine, o pitanju razvoda brakova, a do 2006. godine ih je bilo održano više od 60“ (Pereša i Zelić 2012:10).

Danski ustav također „predviđa obavezne referendume za izmjenu ustava i pitanje prenosa državnog suvereniteta međunarodnim tijelima. Pravni okvir predviđa četiri vrste referenduma. Ustavom je predviđeno da jedna trećina članova parlamenta može zahtijevati referendum o prijedlogu zakona koji je usvojio parlament“ (Bermendi 2008: 205). Za izmjenu ustava pored niza uslova, potrebno je i da minimalno 40% biračkog tijela pristane na iste. Područja vlasničkih odnosa, poreza, finansija, državnog duga, plata i penzija kao i međunarodnih obaveza izuzeta su iz referenduskog odlučivanja. Posljednjih godina Danska je održala niz referenduma o pitanjima evropskih integracija, uključujući referendume o Mاستrihtskom ugovoru iz 1992. godine, koji je bio negativan, te o usvajanju eura iz 2000. godine (Ibid.).

U Republici Irskoj svi ustavni amandmani podliježu referendumskoj proceduri, pa su tako pitanja poput razvoda i pobačaja koja su ugrađena u irski ustav bila predmetom referenduma. Sudovi u Irskoj su donijeli odluku da pitanja koja se tiču prenosa suvereniteta također podliježu referenduskim odlukama. Tako su ugovori EU, poput sporazuma iz Mاستrihta i Nice (2001) te Lisabona (2008) podneseni na referendumsko glasanje. „Zbog važnosti ovih referenduma za nacionalnu politiku, irske vlasti su razvile opsežan proces regulacije referenduskim kampanja. U tom smislu djelovanje vlade je strogo ograničeno, a Komisija za provođenje referenduma je odgovorna za pružanje informacija o predmetu referenduma i podsticanju na učešće“ (Bermendi 2008: 189).

Norveška je zemlja duge parlamentarne tradicije, u kojoj po ustavu referendum inicira sam parlament. Dva značajnija referenduma održana u Norveškoj jesu oni o pristupanju EU. Prvi put na referendumu održanom 1972. godine Norvežani su odbili prijedlog vlade za pristupanje EEZ, tako se od 79% glasačkog tijela, 53,5% izjasnilo protiv. Naredni referendum održan je 1994. godine i tada je rezultat bio negativan, gdje je 52,2% građana odbilo pristup. Glavni argumenti za nepristupanje odnosili su se na gubitak suvereniteta i velike razlike u privredi Norveške i EU. Euroskeptici su smatrali da bi ulazak Norveške u EU mogao negativno uticati na domaću poljoprivredu, razvijeno ribarstvo, a tu je svakako i nafta koja donosi ogromno bogatstvo Norvežanima. Danas je podrška za pristup još manja (Žagar 2018).

U susjednoj Hrvatskoj pravni okvir za referendum određen je Ustavom, Zakonom o referendumu, te Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi. „Zakon o refe-

rendumu donesen je 1996. godine s dopunama iz 2001. i 2009. godine, a posljednje ustavne promjene odnosile su se i na referendum u smislu ukidanja potrebnog broja birača za izlazak na referendum (kvorum), tako da se sada odluka donosi većinom izašlih birača.¹ Državni referendum o izmjenama ustava, prijedlozima zakona ili nekom drugom pitanju iz svoje nadležnosti može raspisati Sabor, a po istom principu to može učiniti i predsjednik na prijedlog vlade. Sabor je također dužan da raspiše referendum ako to zatraži 10% od ukupnog broja birača u zemlji, s tim da određeni broj potpisa mora biti prikupljen u roku od 15 dana. Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo tog nivoa vlasti, dok savjetodavni referendum raspisuje Vlada Hrvatske i to po istom postupku kao i državni. Do sada su u Hrvatskoj uspješno održana samo tri referenduma. Prvi 1991. godine o nezavisnosti Hrvatske, drugi 2012. godine o pristupanju EU i treći 2013. godine referendum o ustavnoj definiciji braka. „Razlozi neznatnog broja referenduma u Republici Hrvatskoj mogu se tražiti u zatvorenosti procesa odlučivanja od strane političkih predstavnika u proteklih 20 godina, neuređenom zakonodavstvu kao i strogim uvjetima za pokretanje referenduma od strane građana“ (Pereša i Zelić 2012: 10).

Ustav Srbije također predviđa obavezni referendum, koji raspisuje Narodna skupština iz djelokruga svoje nadležnosti, uz uslov da to zatraži 100.000 birača ili većina zastupnika. Kao i u većini drugih ustava tako su i u Srbiji iz referenduskog odlučivanja izuzeti „međunarodni ugovori, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski zakoni, budžet, uvođenje vanrednog stanja, amnestija, kao i pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Skupštine.“² Za određene dijelove ustava predviđen je obavezni ustavotvorni referendum (promjena preambule, načela ustava, ljudska prava i slobode u vanrednom i ratnom stanju), dok je za ostale predviđen fakultativni referendum. Pored republičkog u pravnom sistemu Srbije postoji i pokrajinski referendum, a na nivou općine lokalni. Pitanja referenduma se dalje razrađuju Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi.

Njemački pravni sistem se temelji na predstavničkoj demokratiji, gdje građani svoju vlast mogu da realizuju putem državnih organa vlasti (Bundestaga). Temeljni zakon Republike Njemačke poznaje referendum samo u slučaju donošenja saveznog zakona kojim se vrši teritorijalna reorganizacija države. Radi se o referendumu lokalnog karaktera koji se provodi na području onih saveznih država čiji teritorij biva predmetom preraspodjele (Dauster 2011: 2-26). Zbog njihove posebnosti referendum-

¹ Gong-referendum, pregled stanja i preporuke, 8.

² Član 108. Ustava Republike Srbije

skim demokratijama Republike Slovenije, Ujedinjenog kraljevstva i SAD-a, posvetit ćemo posebnu pažnju u narednom izlaganju.

1.1. Referendum u Republici Sloveniji

Slovenija ima dobro uređenu materiju koja se tiče direktne demokratije. Materija direktne demokratije posebno je uređena kroz Ustav, ali i pozitivne propise.

„Ustav Republike Slovenije i relevantni zakonski propisi pružaju sljedeće instrumente direktne demokratije na nacionalnom nivou i lokalnom nivou: referendum, inicijativa za dnevni red građana, gradski sastanak, pravo na podnošenje peticije. Ustav reguliše samo one instrumente direktne demokratije koji su iz nadležnosti Narodne skupštine (opšte zakonodavno tijelo Slovenije), prvenstveno referendum o pristupanju međunarodnim organizacijama, zakonodavni referendum, ustavni referendum, referendum o osnivanju opštine, ustavna inicijativa, zakonodavna inicijativa i pravo na podnošenje peticije koja je definirana kao ljudsko pravo. Nadalje, Ustav uređuje samo osnovne karakteristike ovih direktnih demokratskih instrumenata, dok je detaljna regulativa data u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi. Svi drugi instrumenti direktne demokratije regulisani su ZUPI, Zakonom o lokalnoj samoupravi (LSGA) i u Zakonu o samodoprinosu.“ (Žuber i Kaučić 2021: 136)

Kada je u pitanju referendum, treba istaći činjenicu da je Slovenija napravila veliki iskorak u odnosu na zemlje u okruženju, zbog čega se i smješta u sami vrh evropskih država koje su razradile materiju direktne demokratije, imajući u vidu da je upravo referendum najizraženiji oblik direktne demokratije. Međutim, činjenica da nešto postoji propisano, nije garant za njegovu primjenu. Tako je naprimjer sa ustavnim referendumom za čije pokretanje je nadležna Narodna skupština, odnosno potrebno je da 30 zastupnika glasa za pokretanje referenduma o nekom ustavnom amandmanu. Stoga i ne čudi činjenica da se ovaj oblik referenduma rijetko održava. Kada je u pitanju Zakonodavni referendum, koji propisuje Ustav Slovenije u članu 90., dosta je drugačija situacija za njegovo pokretanje s obzirom da o istom ne odlučuju zastupnici nego je potrebno da to zahtijeva 40.000 građana sa pravom glasa. Radi se na neki način o posebnoj vrsti referenduma koji se raspisuje kada se zakon usvoji, pa je potrebna neka vrsta ratifikacije od strane građana prije stupanja na snagu. Takav referendum je raspisan 2013. godine.

„Dakle, birači imaju isključivu nadležnost za raspisivanje zakonodavnog referenduma. Prema član 90. stavu 1. Ustava, zakonodavni referendum može pokrenuti najmanje 40.000 birača, što predstavlja približno 2,4 % čitavog biračkog tijela, što je manje nego u usporedivim evropskim

državama. Postupak prikupljanja potpisa birača reguliran je RPIA -om.“ (Žuber i Kaučić 2021: 139)

Referendum o pristupanju međunarodnim organizacijama je propisan članom 3. a) Ustava Slovenije. Ovaj oblik referenduma se u Sloveniji može raspisivati samo za one situacije kada država stupa u odnose sa drugim međunarodnim organizacijama, a ne za ratifikaciju zakona ili drugih vrsta ugovora mimo onih koji se odnose na pristupanje nekoj međunarodnoj organizaciji.

Referendum o pristupanju međunarodnim organizacijama nije obavezan. Skupština ga može sazvati vlastitom odlukom na prijedlog vlade, najmanje deset zastupnika ili poslaničke skupine. Prijedlog za raspisivanje referenduma može biti učinjen prije ili nakon potpisivanja ugovora, ali mora biti učinjen prije usvajanja zakona o ratifikaciji ugovora od strane Narodne skupštine. Referendumi o pristupanju međunarodnim organizacijama održani su samo dva puta do sada, oba puta 2003. godine, u pogledu pridruživanja Europskoj uniji i NATO-u. (Žuber i Kaučić 2021: 140)

Konsultativni referendum se raspisuje samo za pitanja koja su u izručitoj nadležnosti Narodne skupštine. Ovdje je važno naglasiti da se ovaj oblik referenduma ne raspisuje za sva pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine, nego samo za ona pitanja koja su od šireg društvenog značaja. S obzirom da se ovim oblikom referenduma odlučuje o pitanjima koja su od općeg društvenog interesa, to indirektno upućuje na činjenicu da se ne mora raspisivati za čitavu teritoriju države, nego da to može i na određenom dijelu teritorije države Slovenije, ako se radi o posebnom javnom interesu za taj teritorij, kao što je grad i sl. Savjetodavni referendum održan je na nacionalnoj razini samo jednom, 2008. godine, u vezi s osnivanjem regije u Sloveniji.

1.2. Referendumska demokratija u Ujedinjenom kraljevstvu

Jedna od specifičnosti demokratskog procesa Ujedinjenog kraljevstva (UK) ogleda se u činjenici da ne postoji jedan kodificirani ustav. “Ustav” UK u svojoj osnovi obuhvata sva pisana i nepisana pravila na kojima se zasniva život UK (sudska praksa, povelje, zakoni, običaji i dr). „Način promjene temeljnih značajki britanskog “ustava” u razdoblju od 1830. pa do Zakona o parlamentu iz 1911. objašnjava se uobičajeno na način da se određeni parlamentarni izbori u tom razdoblju promatraju kao prikriiveni referendumima na kojima biračko tijelo glasanjem za određenu političku stranku daje mandat toj stranci da nakon izbora donese zakon kojim će izmijeniti

određenu značajku postojećeg “ustava” (Podolnjak i Bačić 2013: 589). Takozvani prikriveni referendum u UK je našao svoju primjenu najviše kod promjene osjetljive materije, prvenstveno zakonodavstva koje se odnosi na izborni proces. „Prvi prikriveni referendum vezan je uz prvo proširenje biračkog prava izbornim zakonom iz 1832. (Great Reform Act of 1832) koji je donesen nakon parlamentarnih izbora 1831. posebno raspisanih radi odlučivanja o pitanju parlamentarne reforme“ (Podolnjak i Bačić 2013: 589). Karakteristika koja je obilježila referendumsku demokratiju UK jeste najveći broj referenduma održan na podržavnom nivou i to o pitanjima koja se odnose na samoopredjeljenje (Škotska, Wales i Sjeverna Irska).

„Detaljna historija teritorijalnog ustava UK daje nam uvid u to kako referendum može biti u napetosti s pokušajem uspostavljanja demokratije na više nivoa. Proces je bio prenošenje – davanje autonomije, ali i traženje reintegriteta regije u državu, vraćajući izgubljeni osjećaj srodnosti s državom, i da učvrsti zajedničku posvećenost njegovom uspjehu.“ (Tierney 2017: 7)

Na državnoj razini referendumska demokratija nema nekog posebnog odjeka, pa je tako do referenduma (23. 06. 2016) koji je odlučio o izlasku iz EU zabilježeno da su na nivou UK „provedena samo dva opća referenduma (prvi o ostanku UK-a u tadašnjoj Europskoj ekonomskoj zajednici 1975., a drugi 2011. o izbornom sistemu preferencijalnog glasanja). Moglo bi se tvrditi da je u UK-u bio dominantan stav britanske političke klase, koja je uzimala zdravo za gotovo superiornost westminsterskog modela ‘parlamentarne demokracije’ i zaključiti da u njemu nema mjesta za referendum, u skladu s mišljenjem premijera Clementa Attleeja da je referendum ‘sredstvo despota i diktatora’“ (Podolnjak i Bačić 2013: 595). Jedna od najčešćih polemika oko primjene referendumske demokratije u UK je vezana za to koja bi bila važna pitanja ustavnog karaktera koja bi zahtijevala primjenu referenduma.

„Kako se mogu definirati ‘ustavne promjene’ u zemlji koja nema (kruti) ustav?” – to je pitanje James Bryce postavio u pismu Diceyju 1911. godine. Do danas na to pitanje nije odgovoreno. O tome koja su to “ustavna pitanja” nikad nije postignut konsenzus, niti postoji akt parlamenta kojim bi to bilo propisano.“ (Podolnjak i Bačić 2013: 596)

Jedan od posljednjih i možda najznačajnijih uticaja referendumske demokratije u UK jeste spomenuti Brexit, na temelju kojeg je od 2020. godine UK započelo novi/stari život, samostalno i izvan pravno-političkog svoda EU.

1.3. Referendumska demokratija SAD

U Sjedinjenim Američkim državama, kao federaciji koju sačinjava 50 država, svaka od njih uređena je na svoj način ustavom i pravnim sistemom i kao takva uživa veliki stepen autonomije. Treba istaknuti da se na nivou federacije ne koriste oblici direktne demokratije za donošenje bilo kakavih odluka. Međutim, takav slučaj nije u državama koje čine federaciju, gdje je neposredna demokratija uveliko raširena. Dakle, kada je o referendumu u SAD riječ, „... na državnom i lokalnom nivou njegova upotreba datira od kolonijalnih vremena i postupno se povećavao (iako još uvijek nije univerzalni) od tada“ (Fisch 2006: 458). Veliki uticaj za napredak referendumske demokratije u SAD pred kraj 19. i početkom 20. stoljeća imali su populistički pokreti, koji su doveli do toga da se ustavi, zakoni ili amandmani imaju izglasati putem referenduma, a pripadnici manjinskih skupina mogli su putem inicijativa zahtijevati da se određeni prijedlozi uvrste u zakone. Velika ekspanzija u primjeni referendumske demokratije na tlu SAD može se pripisati i njenom ranom demokratskom ustrojstvu, slično Švicarskoj, gdje su građani mogli neposredno učestvovati i komunicirati sa vlastima putem drugih oblika neposredne demokratije kakva je bila narodna skupština.

„Osnivanjem Sjedinjenih Država zabilježen je porast broja referenduma, jer su države na sjeveroistoku odobrile svoje nove državne ustave referendumom. Građani su imali slobodu da ih odbiju, a nekoliko je revizija zahtijevalo promjene i usvojene su.“ (Boyd 2010:10)

Među prvim državama koje su usvojile svoj ustav referenduskim načinom odlučivanja bila je država Massachusetts i to 1778., slijedila je država New Hampshire 1780. i 1783. Već ustaljeni i popularni referendum i inicijative ubrazno su se počeli širiti krajem devetnaestog stoljeća. Primarni cilj vodećih populističkih pokreta bio je usmjeren protiv zakonodavne vlasti, i to pod parolom korumpiranosti, čime su nastojali da oduzmu ili umanje moć političkim predstavnicima i da je skoncentrišu u ruke građana kao izvornih nosilaca suvereniteta.

„Danas sve osim jedne države (Delaware) zahtijevaju obavezne referendume za ustavne promjene; 24 imaju narodni referendum i 23 narodne inicijative. Još više ih postoji na regionalnoj i općinskoj razini: ima približno 10.000 lokalnih referenduma godišnje u Sjedinjenim Državama. Međutim, kvaliteta jako varira. Dok su Oregonci glasali za 340 popularnih referenduma, Wyoming je imao samo sedam zbog ekstremnog broja potrebnih potpisa. Iako je Kalifornija održala 247 popularnih inicijativa, nije imala nijedan narodni referendum od 1952. zbog restriktivnih vremenskih ograničenja prikupljanja potpisa. Bez obzira na to, upotreba direktne demokratije uveliko se povećala tokom godina. Ipak, dok direktna demokratija ima opsežnu

historiju u Sjedinjenim Državama, zastupljenost direktne demokratije se uveliko razlikuje od države do države.“ (Boyd 2010: 11).

Nije teško zaključiti, da SAD pružaju neku vrstu krajnosti kada je u pitanju direktna demokratija, s obzirom na velike mogućnosti primjene instituta direktne demokratije, prvenstveno referendumu. Najveći broj postupaka direktne demokratije, prvenstveno opoziva, referendumu i narodne inicijative proveden je u periodu između 1898. i 1918. godine. (Donovan 2014). S tim u vezi, između 2000. i 2012. Amerikanci su glasali na gotovo 1600 referendumu širom države, od kojih je oko polovine rezultat popularnih predstavljači (Ibid.). Koliko daleko su pojedine države otišle sa primjenom referenduskog načina odlučivanja govori i činjenica da građani mogu neposrednim glasanjem odlučiti o smjeni pojedinih službenika kako na državnom tako i na lokalnom nivo. Ipak, u teoriji se postavlja pitanje je li stručne poslove u pojedinim državama SAD treba da vode stručni državni službenici na način kako to nalažu struka i praksa ili onako kako to nalaže subjektivna volja prosječnih građana. Treba imati na umu da građani uglavnom odlučuju na temelju subjektivnih osjećaja, bez objektivnog pogleda na svijet, za razliku od stručnih službenika koji na temelju stručnog znanja izvršavaju svoje obaveze. Veliki broj teoretičara u SAD ističe činjenicu da bez obzira na porast primjene referendumske demokratije, ona ipak ostaje kontroverzna. Bilo kako bilo, nesumnjivo je da većina američkih građana podržava direktnu demokratiju.

„S druge strane, mnogi su novinari i političke elite duboko u tome skeptični. Njihove glavne tačke prijepora gotovo su poslovične: jesu li glasači sposobni za donošenje političkih odluka? Da li je novac previše važan u inicijativnim kampanjama? Dopušta li direktna demokratija da posebni interesi podrivaju proces politike, ili osnažuje građane da se suprotstave uticaju posebnih interesa u zakonodavstvu? Ova su pitanja bila u središtu rasprave o direktnoj demokratiji prije jednog vijeka i ona ostaju središnja pitanja danas.“ (Lupia i Matsusaka 2004: 464).

2. REFERENDUM U PRAVNOM SISTEMU BiH

U prošlom pravnom sistemu BiH je imala i Zakon o referendumu. Njime su se uređivala referendumska načela, pitanja koja mogu biti predmetom referendumu, subjekat koji ga raspisuje itd.; u suštini bile su prepisane ustavne odredbe o referendumu. Upravo na osnovu ovog zakona i tada važećeg Ustava SRBiH, te preporuke Badinterove komisije,³ Skupština RBiH na sjednici održanoj januara 1992.

³ Arbitražnu komisiju, u nauci i praksi poznatiju kao Badinterova (ime dobila po svom predsjedniku, francuskom sudiji Robertu Badinteru), osnovalo je Vijeće ministara EEZ u augustu 1991., a činili su je visokopriznate sudije

donosi Odluku o raspisivanju republičkog referenduma za utvrđivanje statusa BiH.⁴ Referendum je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine, a pitanje je glasilo: *jeste li za suverenu i nezavisnu BiH, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?* Prema službenim rezultatima na referendumu je izišlo 64,31% od svih upisanih birača. Od datih glasova 99,44% glasalo je za, a protiv je glasalo 0,29%. Uzimajući u obzir činjenicu „osporavanja bosanskog državnog naroda/nacije referendum je pokazao da etnička heterogenost BiH nije igrala nikakvu ulogu pri donošenju odluke o samostalnosti, niti je mogla stajati na putu sticanja međunarodno priznate nezavisnosti Bosne“ (Šarčević 2010: 53-54). Nakon provedenog referenduma međunarodna zajednica priznala je BiH kao nezavisnu i suverenu državu u njenim postojećim granicama, a potom je uslijedila agresija. Za razliku od većine demokratskih država, sadašnji Ustav BiH, kao oktroirani, odnosno nametnuti od strane međunarodne zajednice, iako polazi od demokratskih načela, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava i sloboda, ne sadrži izričite odredbe o oblicima neposredne demokratije, pa tako ni o referendumu (Hunček-Pita 2011). Postoji odredba o „demokratskim načelima kojom se BiH određuje kao demokratska država, koja funkcioniše kao pravna država temeljem slobodnih i demokratskih izbora“ (Sahadžić 2016: 76). Navedeno podržava činjenicu da Ustav BiH poznaje jedino model predstavničke (posredne) demokratije.

2.1. Ustavni osnov referenduma na nivou BiH

Ustav BiH ne predviđa model neposredne demokratije i za razliku od velikog broja modernih ustava izostavio je regulisanje neposrednog učešća građana u donošenju odluka. Uzmemo li u obzir činjenicu da je naš Ustav pisan u vrijeme i u uslovima kada je jedini cilj međunarodne zajednice bio zaustavljanje agresije na BiH uz postojanje minimum osnova za funkcionisanje države, razumljivo je da su u takvom tranzicijskom dokumentu izostale neke važne odredbe (Šarčević 2009). Izostavljanje odredbi kojima bi se regulisali oblici neposrednog učešća građana mogli bismo shvatiti i kao mjeru opreza primjerenu za tu fazu uspostavljanja pravno-političke

država osnivača EU. Komisija je djelovala u okviru Međunarodne konferencije o Jugoslaviji, s ciljem rješavanja spornih pitanja koja su se javljala u okviru krize nastale na području Jugoslavije. Badinterova komisija je imala obavezu da u roku od dva mjeseca od prijema spornog pitanja da svoje mišljenje o istom. Njena mišljenja su imala pravnu snagu međunarodne presude. U toku svog djelovanja Komisija je dala 15 mišljenja o različitim pitanjima vezanim na samo za jugoslovensku krizu, nego i za druge slučajeve međunarodnog priznanja država. Upravo je mišljenje br.4 bilo osnov za raspisivanje referenduma u BiH.

⁴ Službeni list SRBiH, br. 2, 27. januar 1992.

stabilnosti u BiH. U određivanju nadležnosti Parlamentarne skupštine donosioci ustava su namjerno ili ne, propustili navesti mogućnost raspisivanja referenduma od strane najvišeg predstavničkog tijela. Valja ukazati i na činjenicu da je BiH potpisnica 16 međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama,⁵ te da se već i u preambuli Ustava poziva na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima UN-a koja u svom članu 21. stav 1. garantuje da svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje države, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima na sličan način kao i navedena Deklaracija utvrđuje ovo pravo. Stoga određeni autori smatraju da navedeni dokumenti, naročito pomenuti Pakt, mogu da budu čvrst pravni osnov da ovo građansko i političko pravo bude pravno regulisano (Pobrić 2015). Međutim, u državi

„... koja je po samom Ustavu zasnovana na demokratskim načelima i načelima pravne države, izvan svake sumnje bi bilo potpuno nedemokratski, time i u suprotnosti sa ustavnom odredbom, negirati pravo građana da se neposredno izjašnjavaju o određenim pitanjima, pod uvjetom da to od njih zatraži nadležni organ koji bi u tom slučaju, usljed pravne praznine u toj oblasti, odlukom o raspisivanju referenduma morao definisati sve detalje u vezi sa njegovim provođenjem“ (Begić 2011: 43).

Nepostojanje navedenih odredbi, bilo ustavnih ili zakonskih, predstavlja pravnu prazninu, što jeste pravni propust, ali koji ne bi trebao da bude razlogom da demokratsko pravo na neposredno učešće građana, odnosno pripadnika konstitutivnih naroda i ostalih građana kao osnovnih nosilaca narodnog suvereniteta, bude dovedeno u pitanje. Ova praznina može biti popunjena, kao što je već naglašeno, donošenjem Zakona o referendumu od strane nadležnog tijela, a što bi u našem slučaju bila Parlamentarna skupština BiH. Uzimajući u obzir našu društveno-političku realnost i složenost političkih odnosa, gdje se potiskuje i zanemaruje direktan uticaj građana BiH u postupcima odlučivanja, teško da se u skorije vrijeme na državnom nivou mogu očekivati ovakvi prijedlozi na dnevnom redu državnih institucija.

2.2. Pravni osnov referenduma na entitetskom nivou

Situacija u pogledu pravnog normiranja instituta direktne demokratije na entitetskom nivou je drugačija, barem što se tiče bosanskohercegovačkog entiteta Republike Srpske. Ustav entiteta Federacije BiH, kao ni državni, ne sadrži odredbu koja reguliše

⁵ Vidjeti Anex 1 Ustava BiH, Katalog 15 međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi koja je ratifikovana 1994. godine od strane Vlade BiH.

status referenduma. Usvojeni Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH⁶ u poglavlju IX propisuje da građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Građani prijedloge podnose putem inicijative, udruženja, nevladinih organizacija, odnosno na drugi način utvrđen statutom. Mogu se uvoditi i drugi instrumenti direktne demokratije koji nisu u suprotnosti sa zakonom.⁷ Zakonom je također propisano da je referendumska odluka obavezujuća za vijeće odnosno jedinice lokalne samouprave.⁸

2.2.1. Referendum u entitetu Republika Srpska (RS)

U Ustavu bosanskohercegovačkog entiteta RS predviđena je mogućnost raspisivanja referenduma za pitanja iz nadležnosti tog entiteta, ali često dolazi do pogrešnog tumačenja, pa se tako otvara mogućnost raspisivanja referenduma o promjeni međuentitetske linije razgraničenja između entiteta RS i entiteta Federacije BiH.⁹ U ostalim slučajevima Ustavom RS je predviđena nadležnost Narodne skupštine za raspisivanje republičkog referenduma. Riječ je o prethodnom referendumu.¹⁰ Ovaj član u svom tekstu sadrži samo pravni pojam „referendum“, bez detaljnije razrade istog u smislu određivanja pitanja koja mogu biti predmetom referenduma. Ustavom je također predviđeno da zakonodavnu inicijativu pored predsjednika i Vlade RS može podnijeti 3.000 birača s pravom glasa.¹¹ Nadalje u Ustavu također stoji da Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu.¹² Narodna skupština RS je februara 2010. godine usvojila Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi¹³.

„Analizom ustavnog i zakonskog regulisanja referenduma u entitetu RS mogu se izvesti četiri opće karakteristike ovog instituta:

- Narodna skupština raspisuje referendum iz domena pitanja njene nadležnosti,
- u pitanju je fakultativni i prethodni referendum jer Narodna skupština odlučuje hoće li i kada će referendum raspisati,

⁶ Objavljen u Službenim novinama FBiH br. 49/06

⁷ Član 43. *Zakona o principima lokalne samouprave* FBiH

⁸ Član 44.

⁹ Ustav RS, član 2. stav (2).

¹⁰ Član 70. *Ustava RS*

¹¹ Član 76. *Ustava RS*

¹² Član 77. *Ustava RS*

¹³ Službeni glasnik RS broj 42/10

- svrha referenduma je prethodno izjašnjavanje građana,
- ni Ustav RS ni Zakon ne propisuju da je referendum obavezan oblik odlučivanja o nekim pitanjima.“ (Trlin 2011: 7).

Odluka donesena na referendumu je prema pomenutom Zakonu obavezujuće prirode.¹⁴ Organ koji donosi odluku o raspisivanju referenduma je Narodna skupština, a ovlašteni predlagači su predsjednik Republike, Vlada, najmanje 30 poslanika ili 10.000 građana s biračkim pravom.¹⁵ Može se kazati da je institut referenduma u pozitivno-pravnim propisima entiteta RS dosta neodređeno postavljen.

Nakon kulminacije političkog nezadovoljstva u entitetu RS, a zbog, kako su tvrdili, stanja u državnom pravosuđu, te nametnutih odluka od strane Visokog predstavnika, vlasti entiteta RS su aprila 2011. godine donijele Odluku o raspisivanju republičkog referenduma.¹⁶ Ovom Odlukom je istovremeno utvrđeno i referendumsko pitanje: *Da li podržavate nametnute zakone od strane Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH i njihovu neustavnu verifikaciju u Parlamentarnoj skupštini BiH* (Pobrić 2015: 1-3). U analizi ovog referenduskog pitanja Pobrić navodi da je osnovno načelo, načelo jasnoće referenduma u ovom slučaju prekršeno. U svojoj suštini referendumsko pitanje ne bi smjelo sugerirati odgovor (kao što je ovdje slučaj), gdje samo pitanje sadrži više tema i idelan je materijal za manipulaciju biračkim tijelom i nametanje stava. Ovakva konstrukcija referenduskog pitanja nastala je kao rezultat niza političkih dešavanja, između ostalog i donošenja zakona koje je Visoki predstavnik koristeći „bonske ovlasti“ nametnuo. Pravni osnov za raspisivanje referenduma vlasti entiteta su „naše” u Ustavu RS-e i to njegovom članu 70, te u već spomenutom Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi. U spisku nadležnosti koje su predviđene Ustavom, a koje pripadaju ovom entitetu¹⁷ nije sadržana i nadležnost koja se odnosi na sudsku vlast, osim one koja govori o postojanju Vrhovnog suda RS i Ustavnog suda RS. „Dovodeći ovaj član Ustava u kontekst odluke Ustavnog suda u predmetu U 26/01 (odluka o ustavnosti Zakona o sudu BiH), u kojoj se konstatuje da se ne radi o prenosu nadležnosti sa entiteta na državu, onda jasno proizilazi da i Ustav RS definiše nadležnost za donošenje zakonodavstva u oblasti sudske vlasti na nivou BiH, kao

¹⁴ Član 36. glasi: *Ako su se građani referendumom prethodno izjasnili o određenom pitanju, nadležni organ će donijeti odgovarajući akt u roku od šest mjeseci od dana održavanja referenduma uskladu sa Ustavom i zakonom.*

¹⁵ Član 10. Zakona.

¹⁶ Službeni glasnik RS br. 31/2011.

¹⁷ Ustav RS član 3. i član 68.

isključivu nadležnost države (Fondacija Centar za javno pravo 2011: 8)¹⁸. Tako je donošenjem Odluke o referendumu pored Ustava BiH, prekršen i Ustav RS-e. U pogledu drugog dijela referenduskog pitanja sama njegova konstrukcija je sporna, s obzirom na činjenicu da ni entitetski predstavnički organi, a niti građani, nemaju nadležnost za ispitivanje ustavnosti državnih zakona. Navedena pitanja su u isključivoj nadležnosti Ustavnog suda BiH.

Zakoni koji se usvajaju u državnim institucijama prolaze dosta složenu proceduru koja uključuje obavezno entitetsko glasanje i mogućnost pokretanja mehanizama zaštite vitalnog nacionalnog interesa. U smislu svega do sada navedenog može se konstatovati da entitet RS, za razliku od državnog nivoa i nivoa entiteta FBiH, ima pravno normiran institut referenduma, kojim se omogućava direktno učešće građana u političkom odlučivanju, ali se isti koristi u političke svrhe, a ne kao pravo građana. Referendumske odredbe u ovom slučaju uopće nisu sporne. Sporna je Odluka o raspisivanju entitetskog referenduma, koja je u suprotnosti sa Ustavom BiH, Anexom 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, Odlukom Ustavnog suda BiH br. U-26/01, a na koncu i Ustavom RS jer je ovom Odlukom Narodna skupština izašla iz kruga svojih ustavnih i zakonskih ovlaštenja, zadirući direktno u nadležnosti BiH. Slično navedenom, još jednom je Narodna skupština RS donijela Odluku o raspisivanju entitetskog referenduma¹⁸ i to o Danu ovog entiteta, na sjednici održanoj jula 2016. godine, a referendumsko pitanje je glasilo: *Da li podržavate da se 9. januar obilježava i slavi kao dan Republike Srpske*. Ne ulazeći odmah u analizu samog referenduskog pitanja, potrebno je ukazati na činjenicu da je Ustavni sud BiH, postupajući po zahtjevu tadašnjeg predsjedavajućeg Predsjedništva BiH Bakira Izetbegovića, donio Odluku o meritumu i dopustivosti¹⁹ kojom se utvrđuje da je član 3/b Zakona o praznicima RS²⁰ u suprotnosti sa članom 1 i 2 Ustava BiH, kao i Protokolom 12 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Narodna skupština RS je, pored odluke Ustavnog suda BiH koja je po svojoj pravnoj prirodi obavezujuća i konačna, nastavila u praksi provoditi neustavne aktivnosti s ciljem realizacije svoje namjere. U ambijentu predizbornih kampanja vladajući politički predstavnici izglasali su Odluku o raspisivanju referenduma i isti održale 25. septembra 2016. godine, samo sedam dana prije održavanja lokalnih izbora. Na referendum je prema podacima Republičke komisije izišlo 55,77% biračkog tijela, od čega je 99,8% dalo

¹⁸ Službeni glasnik RS br. 68/16.

¹⁹ Integralni tekst odluke dostupan na: http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_bs/U-3-13-1017392.pdf

²⁰ Službeni glasnik RS br 43/07.

potvrđan odgovor na postavljeno referendumsko pitanje. Pored nekoliko odluka Ustavnog suda BiH, neodobravanja od strane međunarodne zajednice i diplomatskog kora, otvorenim kršenjem najviših pravnih akata, zanemarujući druge konstitutivne narode tog entiteta, tadašnji aktuelni politički vrh je ipak odlučio da realizuje usvojenu odluku. Uzimajući u obzir širu sliku političke scene u entitetu RS-e i predstojeće lokalne izbore, politički predstavnici koji su podržali referendum nastojali su da na taj način povrate izgubljeno povjerenje dijela svojih građana zloupotrebom legitimnih sredstava kao što je referendum. Ovakav „referendum je predstavljao protivustavni pokušaj ne formiranja, već potkopavanja i slabljenja vlasti i tako je predstavljao prijetnju za narušavanje suvereniteta i sigurnosti zemlje u cjelini“ (Bassuener i Mujanovic 2017: 99-121). U ovom slučaju referendum je bio vid manipulacije građanima od strane vladajuće političke strukture, pa iako je, teoretski, riječ o demokratskom mehanizmu direktnog odlučivanja građana, u praksi nije potvrdio svoje demokratsko obilježje.

„Niko ko je istinski demokrata neće osporavati referendum kao demokratsko sredstvo, ali svako ko je istinski demokrata treba da se bori protiv zloupotrebe demokratskih dostignuća u antidemokratske i anticivilizacijske svrhe. Upravo u takve svrhe je pripremljen i proveden referendum o Danu RS.“ (Muslimović i Hamzić 2016: 33).

2.2.2. Referendum na kantonalnom nivou i nivou lokalne samouprave u FBiH

Kao ni Ustav FBiH, tako ni kantonalni ustavi ne sadrže odredbe o referendumu, sa izuzetkom četiri od deset kantona koji su regulisali primjenu nekih od oblika neposredne demokratije i to samo na lokalnom nivou. Tako se u Ustavu Kantona Sarajevo navodi:

„Na području Kantona obrazuje se više općina kao jedinica lokalne samouprave, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i zakonu i drugim propisima Federacije. Broj i teritorijalni obuhvat općina određuje se propisima koje donosi Skupština. U postupku obrazovanja općina, obavezno je pribavljanje mišljenja građana, putem referenduma na dijelu Kantona koji se želi organizirati u posebnu općinu. Općine ne mogu uvoditi nikakve druge poreze ili druge izvore prihoda, izuzev ako se radi o projektima za čije finansiranje se građani na području općine izjasne posebno, putem referenduma. Ostvareni prihodi na području Kantona se raspoređuju Kantonu i općinama srazmjerno nivou njihovog ostvarivanja na pojedinim općinama, te prema drugim kriterijumima utvrđenim propisom Kantona.“ (Član 35. Ustava Kantona Sarajevo)

Ustav Tuzlanskog kantona predviđa pored referenduma još i zborove građana, te građansku (narodnu inicijativu) za općine i gradove koji ulaze u sastav ovog kantona. Identične odredbe u vezi sa referendumom sadrži i Ustav Bosansko-podrinjskog kantona (članovi 50. i 58. Ustava BPK). Međutim, primjena oblika direktne demokratije, na prvom mjestu referenduma, a onda i zborova građana, te građanske inicijative na nivou lokalne samouprave u enitetu Federaciji BiH grantovana je i Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH, kojim je regulisano da građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom. Prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom.²¹ Institut referenduma, međutim, nije ravnomjerno zastupljen u svim kantonalnim ustavima, od njih deset samo tri ustava normiraju ovaj institut.

Građani u općini/gradu mogu neposredno odlučivati o pitanjima iz djelokruga odnosno lokalne jedinice i to: referendumom, na mjesnom zboru građana, građanskom inicijativom i aktivnošću udruženja građana (Pejanović i Sadiković 2010: 56). Nadležnost za raspisivanje referenduma ima općinsko/gradsko vijeće, a prijedlog za raspisivanje može podnijeti određeni broj općinskih ili gradskih vijećnika, općinski načelnik ili gradonačelnik i mjesne zajednice. Predmetom referenduma mogu biti pitanja iz nadležnosti općinskog vijeća čiji kompletan postupak ovaj organ i uređuje. Tako naprimjer, prema statutu Grada Zenice, kao najvišem pravnom aktu jedinice lokalne samouprave, referendum se raspisuje na prijedlog jedne trećine općinskog vijeća, na prijedlog općinskog načelnika ili jedne trećine mjesnih zajednica.

„Pravo građana da putem referenduma i drugih oblika odlučivanja ličnim izjašnjavanjem i preko slobodno izabranih predstavnika odlučuju o poslovima od javnog značaja je normirano u okviru posebnog poglavlja o zaštiti prava na lokalnu samoupravu, u svim kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi.“ (Trlin 2011: 8)

Iako su formalno-pravno zagarantovani, mehanizmi direktne demokratije u jedinicama lokalne samouprave u FBiH su rijetko korišteni. Na nivou eniteta RS Zakon o lokalnoj samoupravi u posebnom poglavlju normira referendum kao jedan od oblika direktne participacije građana u lokalnoj samoupravi. Pored referenduma, Zakonom su predviđeni i zborovi građana, građanske inicijative, mjesne zajednice,

²¹ Član 43. Zakona o principima lokalne samouprave.

sati građana u skupštinama, kao i drugi oblici direktnog učešća predviđeni zakonom.²² Statutom je uređen način i oblik inicijative. Skupština lokalne jedinice je dužna da u roku od 60 dana održi raspravu o inicijativi i građanima dostavi obrazložen odgovor. Svi propisi koji važe za općine i gradove za entitet Federacije BiH, odnose se i na općine entiteta RS. Predmet lokalnih referenduma također su bili opozivi općinskih načelnika, zbog političkih neslaganja, pri čemu su podnosioci inicijative uvijek bile nove skupštinske većine, a ne građani. Uz to: „Inicijativa za iniciranje procesa opoziva načelnika, koju trenutno može podnijeti 10% registrovanih birača jedne općine, ne mora rezultirati referendumom, jer skupština to ne mora prihvatiti“ (Šmitran 2018: 121). U navedenom slučaju referendumu se umanjuje njegovo demokratsko obilježje, jer građani ne bi mogli da spriječe loš rad ili nerad onih koje su birali.

Direktna građanska participacija putem referenduma ili nekog drugog mehanizma i u našoj državi predstavlja način angažovanja građana da učestvuju u rješavanju problema svoje lokalne zajednice. Nivo učešća građana u javnom upravljanju jedne lokalne zajednice u mnogome može odrediti i kvalitet demokratskih procesa i odnosa. Lokalna (općinska/gradska) uprava je javni servis građana, najbliži nivo vlasti koji direktno svojim odlukama utiče na svakodnevni život građana i njihove potrebe. Indiferentnošću građana vlast se može otuđiti, izgubiti smisao i svrhu svog postojanja.

2.3. Referendum u propisima Brčko Distriktu BiH

Statut Brčko Distrikta BiH kao najviši pravni akt ne normira institut referenduma, što ne znači da se isti ne može održati. Naime, nalogom supervizora od februara 2007. godine utvrđeno je da se „... građanima Distrikta omogućava pravo glasa na bilo kom referendumu, pod uslovom da je svaki takav referendum u skladu sa domaćim i međunarodnim zakonima, a posebno sa odredbama Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH“ (Trlin 2011: 10). Uzimajući u obzir da je Distrikt multietnička sredina, svako organizovanje referenduma treba provesti veoma pažljivo, kako bi se politička uplitanja i nestabilnosti svele na minimum, a ovo se može postići tako da referendum bude organiziran samo pod tačno određenim uslovima.²³ Sve dok je supervizija na snazi za svaki referendum koji bi se održao na prostoru Distrikta potrebna je saglasnost supervizora u pisanoj formi i pod uvjetima koje supervizor odredi. Nije bitno da li je institucija koja provodi referendum iz javnog ili privatnog sektora.

²² Član 106. *Zakona o lokalnoj samoupravi RS*.

²³ Vidjeti stav 6. Naloga.

Ukoliko dođe do spora po pitanju provođenja referenduma, relevantno je tumačenje supervizora koje on također dostavlja u pisanoj formi. Imajući u vidu činjenicu da su u Distriktu uspostavljene multietničke institucije, da postoji integrativni sistem obrazovanja, te se značajan broj izbjeglica vratio, šesti supervizor za Distrikt Roderick Moore je maja 2012. godine, uz saglasnost Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, ukinuo svakodnevnu superviziju za Distrikt. Imajući u vidu da zakonodavnu funkciju u Distriktu ima jednodomna Skupština, u ovom slučaju imamo jednu specifičnu situaciju. Da li Skupština pored svih nadležnosti koje su joj pozitivnim propisima priznate može, nakon ukidanja supervizije raspisivati referendum, s obzirom da se isti prema već spomenutom nalogu mogao održati, samo uz prethodno odobrenje supervizora? Tumačeći ovu odredbu možemo kazati da ista važi samo za vrijeme trajanja supervizije, a “budući da Statut među nadležnostima Skupštine izričito ne ističe i pravo raspisivanja referenduma, kao i činjenica da nije donesen zakon koji bi uređivao ovu oblast, a nalogom supervizora je prethodni derogiran, sporno je pitanje da li postoji pravni osnov za održavanje referenduma po ukidanju supervizije, naročito ukoliko bi supervizor bio taj koji bi obezbijedio takav osnov, na *ad hoc* bazi“ (Kulenović 2012: 173). U tom smislu, da bi se stvorili uslovi i kreirao ambijent za održavanje referenduma u ovom dijelu BiH, potrebno je ovaj institut ponovno normirati donošenjem adekvatnog pravnog akta od strane Skupštine ili drugog nadležnog tijela kojim bi se omogućila ova vrsta participacije građana u javnim poslovima.

3. MOGUĆNOSTI ZLOUPOTREBE REFERENDUMSKE DEMOKRATIJE

Referendumska demokratija u svijetu poznata je u širim društvenim raspravama kao jedan od najboljih korektiva za predstavničku demokratiju, kao i za otuđenu političku elitu koja je nerijetko vješt manipulator volje građana zarad vlastitih interesa. Zaista, referendum je jedno od jačih demokratskih oružja sa kojim raspolažu građani. Međutim, kako građani nisu kreatori propisa kojima se reguliše materija referenduma, nije rijetka pojava da se referendumska demokratija iskoristi u političke svrhe, gdje često „stradaju“ prava neistomišljenika, koji su obično brojčano manji. Tako naprimjer putem referenduma „građani Oklahome usvajaju 1910. godine, ustavni amandman poznat pod nazivom Grandfather clause koji povezuje biračko pravo s određenom razinom obrazovanja. Amandman se odnosio na crno stanovništvo, budući da su bijelci bili oslobođeni provjera. Vrhovni sud SAD je 1915. godine ukinuo

odluku, no demokratski izabrano zakonodavno tijelo ponovo usvaja prijedlog“ (Kostadinov i Barić 2006: 66). Isto tako, „u nekoliko američkih država 1960-tih usvajaju se referendumske odluke kojim se regulišu uvjeti stanovanja između bijelaca i crnaca tzv. Anti- fair housing Initiatives u korist bijelaca“ (Vargas 1999: 425-427). Kao jedan od primjera zloupotrebe referenduma kojim se ugrožavaju prava određenih i vrlo često manjih skupina kroz institut referenduma imamo u susjednoj Hrvatskoj. Treći po redu referendum koji je raspisan u Hrvatskoj, (prvi je bio o hrvatskoj nezavisnosti iz 1991. godine, a drugi o pristupanju EU 2012. godine), a prvi na temelju potpisa državljana, bio je referendum o ustavnoj definiciji braka održan 01. 12. 2013. godine. Pokretač je bilo udruženje „U ime obitelji“, a cilj referenduma je bio da se Ustavom Hrvatske brak definira kao zajednica žene i muškarca (Petrašević, Dić i Buljan 2017: 157).

Uz prikupljen dovoljan broj potpisa Hrvatski sabor je izglasao održavanje ovog referenduma.

„Na prvi građanski referendum u hrvatskoj povijesti, na birališta je izašlo 37,89% birača, „ZA“ se izjasnilo njih 65,75%, a „PROTIV“ 33,63%. Radilo se o velikoj pobjedi konzervativaca, uz potporu crkve, te je rezultat značio da će se Ustavom u RH zabraniti istospolni brak. Udruga „U ime obitelji“ tvrdila je da je to način da se sačuva tradicionalna institucija braka, dok su kritičari upozoravali na to da se time ozbiljno ugrožavaju ljudska i manjinska prava.“ (Ibid.)

S tim u vezi važno je naglasiti da pravovremeno djelovanje i stručan pristup, u slučaju pokašaja zloupotrebe referendumske demokratije, mogu polučiti konkretne rezultate. Takav primjer imamo u Sloveniji, gdje je 2003. godine, nakon izdavanja urbanističke saglasnosti za gradnju džamije u Ljubljani pokrenuta aktivnost da se zabrani izgradnja džamije za slovenske muslimane. Na temelju potpisa koji su prikupljeni na razne načine, donesena je odluka da se raspiše referendum o tome da li da se slovenskim muslimanima odobri gradnja džamije. Nakon donošenja odluke od strane lokalnih vlasti, pokrenuta je apelacija za ocjenu ustavnosti predmetne odluke, kojom se nastojalo putem zloupotrebe referenduma uskratiti pravo na vjersku slobodu. Ustavni sud je po zahtjevu gradonačelnika i Islamske zajednic odlučio pozitivno i time zaštitio njihova prava na vjerske slobode²⁴ (Teršek 2008).

Švicarska kao jedan od posebnih primjera referendumske demokratije specifična je i po tome što je neposredna demokratija gotovo prepolovila glasove građana za posredničku demokratiju. To se ogleda prije svega u činjenici da u Švicarskoj građani gotovo 50% izlaze na posredne izbore, a 50% na referendume. Slaba izlaznost na

²⁴ Predmet Ustavnog suda Republike Slovenije: UI-111/04, U-II-3/03-15

izbore povod je tvrdnjama da se putem referenduma slabi moć parlamenta. Međutim, iako je Švicarska poznata kao država sa bogatom tradicijom demokratskog procesa i zaštite ljudskih prava, kada se na temelju inicijative iz 2006. godine, kasnije 2009. godine na referendumu čak 57.5 % građana izjasnilo protiv izgradnje minareta, time su ozbiljno ugrožene vjerske slobode zaštićene Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Isti slučaj je i sa referendumom iz marta 2021. godine na kojem je više od 52% građana glasalo protiv nošenja burke.

Shodno navedenom može se konstatovati da nisu rijetki slučajevi kada se putem referenduma uveliko ugrožavaju osnovne vrijednosti, a sve iz nastojanja onih koji su provođenjem referenduma za određena pitanja spremni da ostvare pozitivan rezultat na uštrb drugih. Stoga je referendum kao jedan od najizraženijih oblika neposredne demokratije i mač sa dvije oštrice jer se može iskoristiti kako za pozitivne promjene u društvu, tako i za one ciljeve kojima se ugrožavaju prava drugih. Imajući u vidu kako prednosti tako i nedostatke referendumske demokratije, jedan od prioriternih poduhvata u ovoj materiji jeste dobro i adekvatno uređeno pozitivno zakonodavstvo koje će uključivati i poseban nadzor nad provođenjem referenduma, ali i prethodnu saglasnost Ustavnog suda kao vrhovnog tumača najvišeg pravnog akta države. Ovo posebno dobija na snazi kada se sagleda stav Ustavnog suda u takozvanom predmetu „Džamija u Ljubljani“ UI-111/04, U-II-3/03-15 i predmetu U-II-1/11-52 koji se odnosi na Zakon o penzijskom i zdravstvenom osiguranju te pravu na socijalnu sigurnost, gdje je Ustavni sud posebno istakao važnost kontrole nad referendumom, navodeći da pravo birača na referendumu da odlučuju o zakonu ili drugom aktu „može se ograničiti“ samo ako je *to potrebno radi očuvanja druge ustavne vrijednosti*. Dakle, ovdje je sud jasno istakao da se neće dozvoliti provođenje referenduma u slučajevima kada se referenduskim predmetom zadire u prava i slobode drugih, kao ustavom zagarantovane vrijednosti.

ZAKLJUČAK

Referendumom kao jednim od neposrednih načina učešća građana u odlučivanju ostvaruje se aktivna uloga građana u društvenom i političkom životu. Referendumske odluke bi trebale da budu izraz direktne volje naroda, ali u posljednje vrijeme nisu tako rijetke situacije u kojima ta volja biva voljom samo određene grupacije koja je brojčano veća u odnosu na ostale. Istraživanje pokazuje da direktna demokratija nije univerzalni lijek. Ako birači ne mogu pronaći efikasne puteve do informacija, rezultat referenduma i posljedice koje iz njega proizlaze mogu biti negativne po cijelo društvo.

Referendumska demokratija, kakvu moderna političko-pravna teorija i praksa poznaju, prisutna je u skoro svim demokratskim državama svijeta. U okviru našeg važećeg pozitivno-pravnog poretka institut referenduma je uglavnom zapostavljen mehanizam direktne građanske participacije (izuzetak je bosanskohercegovački entitet RS, četiri kantona FBiH i jedinice lokalne samouprave). Općenito je građanska participacija u BiH nedovoljno razvijena. Javne institucije još uvijek nemaju dovoljno sluha da informišu građane o mogućnostima i benefitima referenduma. Čini se kao da to za njih predstavlja nepotreban eksperiment, iako se u prilogu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi upravo podstiče izbjegavanje krutih rješenja i stvara prostor za osiguravanje različitih instrumenata kojima će se potaknuti građani na participaciju, prvenstveno na nivou lokalne zajednice, a kasnije i na višim nivoima državne vlasti. Da bi se postigli pozitivni rezultati u uslovima složenog državnog uređenja kakvo je u Bosni i Hercegovini, sporazumijevanje između različitih političkih subjekata mora se odvijati u pravnim granicama, uz uvažavanje različitih interesa i stavova. Mjere koje treba potencirati na putu jačanja neposredne građanske participacije u BiH, a posebno referenduma, između ostalih su kvalitetan pravni okvir kojim će se institut referenduma, građanske inicijative ili drugog oblika neposredne participacije pravno normirati. Za početak korisno bi bilo uvesti institut savjetodavnog referenduma kojim bi se građani animirali za učešće u javnom upravljanju, i uključili u različite faze usvajanja određenih odluka. Na taj način bi građanima bio omogućen veći uticaj na razvojnu politiku posebno lokalnog nivoa te razvoj političke socijalizacije, naročito kod politički pasivnih građana. Zato je potrebno izvršiti reviziju pravih propisa kroz izmjene i dopune te time uspostaviti okvire i uslove neposrednog građanskog učešća u odlučivanju, kojom prilikom se posebna pažnja treba obratiti na učešće pripadnika manjinskih grupa.

Iako Ustav BiH počiva na demokratskim principima, načelima vladavine prava i pravne države, prihvaćenim međunarodnim standardima i dokumentima, koji su garant ostvarivanja građanskih i političkih prava, isti trenutno nije adekvatan pravni osnov da se referendum u okviru administrativno-teritorijalnih jedinica u praksi može i realizirati. Nedostatak zakonske regulative, ali i stavova pravnih teoretičara i sudske prakse iz ove oblasti također u mnogome otežava realizaciju ovog instituta. Pravne praznine stvaraju pogodan prostor za političke aktere i mogućnosti zloupotrebe referenduma za neki politički cilj. Stoga se nameće kao obaveza kreiranje pravnog okvira i normiranje referenduma na način koji će minimizirati mogućnost manipulisanja ovim institutom.

LITERATURA:

1. Fondacije Centra za javno pravo (2011), *Entitetski referendum o predmetima iz državne nadležnosti i formiranje vlasti u Federaciji BiH*, dostupno na <https://www.cceol.com/search/gray-literature-detail?id=572969> (10.10. 2021.)
2. Bassuener, Kurt, Armina Mujanović (2017), "The 2016 Referendum in Bosnia and Herzegovina", *East europen quarterly*, Vol. 45, No. 1-2, 99-111.
3. Begić, Zlatan (2011), "Referendum i njegova (zlo)upotreba: Pravni aspekt", *Sveske za javno pravo*, 2(6), 44-55.
4. Beramendi, Virginia, Andrew Ellis, Bruno Kaufmann, Miriam Kornblith, Larry LeDuc, Paddy McGuire, Theo Schiller, Palle Svensson (2008), *Direct democracy, The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm
5. Boyd, Ovid (2010), "Referenda around the world, History and Status of Direct Democracy", 6th Annual Southern California Graduate Student Conference 1-17;
6. Dauster, Manfred (2011), "Narod odlučuje – direktna demokratija u Njemačkoj: pregled kao razmišljanje za BiH", *Sveske za javno pravo*, 6, 62-80.
7. Donovan, Todd (2014), "Direct Democracy: Lessons from the United States", *Political Insight*, 5(30), 30-33.
8. Djedović, Edin (2017), "Švicarski ustavnopravni balans pluralnih interesa", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli*, No.1, 54-82.
9. Fisch, William (2006), "Constitutional Referendum in the United States of America", *The American journal of comparative law*, 54 (Fall), 485-504.
10. Hasić, Zijad (2013), "Doprinos mišljenja Badinterove komisije teoriji elementa države", *Univerzitetska hronika: Časopis Univerziteta u Travniku*, 10(5), 85-99.
11. Kostadinov, Biljana, Sanja Barić (2006), "Sudski nadzor referendumskih odluka u saveznm državama Sjedinjenih Američkih Država", *Hrvatska i komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 6(3), 57-83.
12. Kostadinov, Biljana, Sanja Barić (2007), "Neposredna demokracija u SAD-u: Ustavna inicijativa", *Hrvatska i komparativna javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 7(3), 659-678.
13. Kulenović, Nedim (2012), "Skupština Brčko Distrikta BiH: Parlament ili općinsko vijeće", u: Gavrić, Saša, Damir Banović (ur.), *Parlamentarizam u BiH*, Sarajevski otvoreni centar – Fondacija Friedrich Ebert, Sarajevo, 164-215.

14. Lupia, Arthur, John Matsusaka (2004), "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions", *Annual Review of Political Science*, 7, 463-484.
15. McGowan, Lee (2018), *Preparing for Brexit – Actors, Negotiations and Consequences*, Palgrave Macmillan, Birmingham
16. Mujačić, Mahmut (1991), "Švicarska konfederacija", *Politička misao*, 28(2), 157-165.
17. Muslimović, Fikret, Omer Hamzić (2016), "Ideološka i politička obilježja Referenduma o danu Republike srpske i krsne slave, devetom januaru", *Gračanički glasnik*, 42, 27-34.
18. Novičić, Žaklina, (2002) "Ustavno ustrojstvo Švajcarske iskustva i pouke", *Međunarodni problemi*, MP 3, 307-330.
19. Pejanović, Mirko, Elmira Sadiković (2012), *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahipašić, Sarajevo
20. Pereša, Irena, Dragan Zelić (2012), *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na evropske standarde*, European Fund for the Balkans, zajednička inicijativa Zaklade Robert Bosch, Compagnia di San Paolo, ERSTE Zaklade i Zaklade King Baudouin, uz podršku NEF-a, Zagreb
21. Petrašević, Tunjica, Dunja Duić, Ena Buljan (2017), "Prava istospolnih zajednica u Europskoj Uniji s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku", *Strani pravni život*, 61(3), 145-169.
22. Hunčeka-Pita, Aida (2011) "Referendum u Bosni i Hercegovini", *Sveske za javno pravo*, 2(6), 38-43.
23. Pabrić, Nurko (2015), "Osvrt na referendumsko pitanje o (ne)podržavanju pravosudnih institucija BiH", *Fondacija Centar za javno pravo – Analize*, 1-3. Dostupno na <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=573198>
24. Podolnjak, Robert, Petar Bačić (2014), "Od Zakona o parlamentu iz 1911. do Zakona o Europskoj uniji 2011.: Transformacija prikrivenog u obvezni referendum u britanskoj ustavnoj doktrini", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64(4), 587-611.
25. Grlić Radman, Gordan (2004), „Sigurnosnopolitički položaj neutralne Švicarske u novom evropskom sigurnosnom poretku“, *Politička misao*, 41(2), 161-178.
26. Riley, Alison (2015), *Legal English and the common law*, 3. izdanje, Wolters kluwer – CEDAM, Firenza

27. Sahadžić, Maja (2016), „Neposredna demokracija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini? O referendum na državnoj razini u BiH: propozicija za bolje shvatanje (ne)mogućnosti primjene referenduskog odlučivanja“, *Međunarodna politika*, God. LXVII, Br. 1162-1163, 73-85.
28. *Statut Grada Zenice*.
29. Šarčević, Edin (2009), *Dejtonski ustav: Karakterisitke i karakteristični problemi*, Fondacija konrad Adenauer, Sarajevo
30. Šarčević, Edin (2010), *Ustav iz nužde*, Rabic i ECLD, Sarajevo
31. Šmitran, Mirijana (2018), "Mogućnosti primjene direktne demokratije u BiH", *Godišnjak FPN*, 20, 109-132.
32. Švaljek, Sandra (2017), "Pazite što želite jer bi vam se moglo ostvariti! (Bi-lješka u povodu godišnjice referenduma o Brexitu)", *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 25(2), 7-37.
33. Teršek, Andraž (2008), "Constitution and the Clash of Cultures: Is there a Constitutional Right to Erect a Mosque?", *Sortuz. Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies*, 2(2), 30-42.
34. Tierney, Stephen (2017), *Referendums in the United Kingdom and the European Union: Challenging Federalism*, Centre on Constitutional Change, Edinburg
35. Trlin, Davor (2011), "Problem referenduma u BiH", *Fondacija Centar za javno pravo – Analize*, 1-12.
36. Trnka, Kasim (2006), *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo
37. *Ustav Bosansko-podrinjskog kantona*
38. *Ustav Kantona Sarajevo*
39. *Ustav Tuzlanskog kantona*;
40. *Zakon o principima lokalne samouprave FBiH*
41. *Zakona o lokalnoj samoupravi RS*
42. Vargas, Sylvia R. Lazos (1999), "Judicial Review of Initiatives and Referendums in Which Majorities Vote on Minorities' Democratic Citizenship", *Ohio St. LJ*, 60: 399.
43. Žagar, Lucija (2018), *Perspektive proširenja EU u budućnosti*, Završni rad, Veleučilište u Požegi, Požega
44. Žuber, Bruna i Kaučič, Igor (2021), "Slovenia", u: Moeckli, Daniel, Anna Forgács, Henri Ibi (ed.), *The Legal Limits of Direct Democracy - A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe*, Edward Elgar Publishing, 135-154.

Sudska praksa:

1. UI-111/04,
2. U-II-3/03-15,
3. U-II-1/11-52.

COMPARATIVE SOLUTIONS OF REFERENDUM DEMOCRACY CONCERNING BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The authors consider the referendum as the most pronounced form of direct democracy, which is a direct decision-making where citizens express themselves by direct and secret ballot on a particular issue. It is not a substitute for representative democracy, but its corrective factor. In this paper, the authors give a systematic overview of good practice of referendums as an instrument of direct democracy, primarily in Switzerland, Italy, Croatia, Denmark, Serbia, Slovenia, Germany, USA, UK, etc., but also the place of referendum democracy in the legal order of Bosnia and Herzegovina. The authors will try to show that a referendum in some of these countries can be a great democratic step forward, but that it can often be not only an instrument for direct will, but a negation of direct democracy in several cases. In support of this claim, the authors will point out the legal and political aspects of conducting the referendum.

Keywords: Referendum, direct decision-making, human rights

Adrese autora
Authors' address

Mirsad Čizmić
Skupština Zeničko-dobojskog kantona
mirsad.cizmic@gmail.com

Aida Čizmić
„Neimari Šerići“ d.o.o. Zenica
aidacizmic29@gmail.com