

Aida Hunčėk-Pita*

Referendum u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod
2. Referendum u bivšem sistemu
3. Referendum danas u Bosni i Hercegovini
4. Usporedno-pravna rješenja
5. Posljedice odlučivanja putem referenduma
6. Oprez međunarodne zajednice
7. Zaključak

1. Uvod

Referendum je došao u fokus pravnog interesa sa procesom donošenja i usvajanja Zakona o referendumu u Republici Srpskoj¹ u 2010. Kao problem je kulminirao donošenjem odluke u Narodnoj skupštini Republike Srpske² o raspisivanju referenduma na entitetkom nivou sa referendumskim pitanjem: „*Da li podržavate nametnute zakone visokog predstavnika u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH i njihovu neustavnu verifikaciju u Parlamentarnoj skupštini BiH.*“ Upravo zbog pokušaja vlasti Republike Srpske da odlučuje o državnim propisima i njihovoj primjeni, referendum je dobio na značenju i opravdano mu se dodijelio status „vrućeg“ problema, kako u političkoj svakodnevici Bosne i Hercegovine, tako i u određenim europskim političkim krugovima.

Iz prvih reakcija na odluku Narodne skupštine Republike Srpske da raspiše referendum, najprije se postavlja pitanje, šta može da bude referendumsko pitanje na nivou Bosne i Hercegovine, a šta na nivou entiteta. Naime, Bosna i Hercegovina u svom Ustavu ne spominje ni jedan oblik neposrednog odlučivanja građana, i u konačnici nema ni zakon o referendumu. Drugo pitanje, a možda i interesantnije, jeste koliki je doseg referendumskog odlučivanja u jednom entitetu.

Pitanje predmet referendumskog odlučivanja podrazumijeva osvrtnje na pojam demokracije i razjašnjenje definicije referenduma. Naime, izbori i referendum su ključni momenti u političkom procesu donošenja odluka na koje narod (tačnije oni koji glasaju) može direktno uticati. Jedan od osnovnih i pravno najvažnijih oblika neposrednog učešća građana u vršenju vlasti jeste referendum. Pravna teorija, s obzirom na predmet odlučivanja, klasificira referendume na *ustavnotvorne* (one referendume na kojima se odlučuje o donošenju ili reviziji ustava), *zakonodavne* (donošenje ili potvrđivanje zakona), *administrativne* (referendum koji se odnosi na odluke koje se tiču upravljanja zemljom), *finansijske* (kada se odlučuje o javnim troškovima –

*Autorica je diplomirani pravnik i saradnica FCJP.

¹ Zakon je objavljen u Sl. gl. RS 42/10.

² Odluka objavljena u Sl. gl. RS 45/11.

zaduženja i javna potrošnja), *referendume u oblasti međunarodnih odnosa* (kada se odlučuje o članstvu u nekoj međunarodnoj organizaciji, vojnom savezu), te *referendume u oblasti međunarodnog prava* (odlučivanje o ratifikaciji međunarodnih ugovora).

Pored referenduma, u okvirima participatorne demokratije postoji više oblika neposrednog odlučivanja građana, a to su: *građanska inicijativa*, *građanski veto* i *plebiscit*. Ako se svi oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju podijele na one u kojima građani predlažu donošenje određenih akata i na one u kojima donose određene akte, onda bi sve ove oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju mogli svesti na *građansku inicijativu* i *referendum*. Ako građansku inicijativu posmatramo kao ovlašćenje određenog dijela biračkog tijela da pokrene postupak za promjenu ustava ili za donošenje formalnog zakona, onda građanska inicijativa omogućuje biračima da dobiju zakon koji smatraju oportunističkim, čak i onda kada se parlament tome suprotstavlja. Za razliku od građanske inicijative, neposrednim glasanjem na referendumu građani izražavaju svoju volju o mjerama koje je parlament već preduzeo ili tek namjerava da ih preduzme.

2. Referendum u bivšem sistemu

Referendum, kao jedan od oblika neposredne demokratije, bio je utvrđen u svim ustavima, počev od 1946. pa do zadnjeg Ustava SFRJ iz 1974. Odredbom o referendumu riješeno je nekoliko osnovnih pitanja koja su bila od značaja za jedinstvene osnove političkog sistema: prvo, da referendum raspisuje društveno-političke zajednice; drugo, da društveno-političke zajednice odlučuju da li će i kada će raspisati referendum; treće, da je svrha referenduma prethodno izjašnjavanje radnih ljudi (građana) o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine društveno-političke zajednice ili radi potvrđivanja zakona, propisa i drugih općih akata; četvrto, da je odluka donošena na referendumu obavezna.

Ustav SRBiH iz 1974. je doslovno preuzeo odredbe o referendumu iz Ustava SFRJ, što znači da se raspisivanje i sprovođenje referenduma u SRBiH zasnivalo na istim principima koji su dati u Ustavu SFRJ. Ovdje treba dodati da je ovaj Ustav predviđao i obavezu održavanja referenduma radi prethodnog izjašnjavanja građana cijele Republike o promjeni njenih granica, kao i to da je utvrđeno konkretno pitanje iz nadležnosti Skupštine SRBiH o kojima se građani mogu izjašnjavati putem referenduma.³

Bosna i Hercegovina je u prethodnom sistemu imala i Zakon o referendumu.⁴ On je uređivao načela o referendumu a njime je propisano da se zakonom, odnosno statutom određuju pitanja o kojima se u društveno-političkoj zajednici odlučuje referendumom, te da se referendum može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja o pojedinom pitanju iz nadležnosti organa koji raspisuje referendum ili radi potvrđivanja propisa i drugog akta organa koji raspisuje referendum.⁵

3. Referendum danas u Bosni i Hercegovini

Posmatrajući Bosnu i Hercegovinu danas, odnosno njen Ustav, vidimo da on predviđa model predstavničke demokratije u kojem je uloga građana svedena na glasačku mašineriju koja se

³ H. Pašić, *Raspisivanje i sprovođenje referenduma*, Sarajevo 1992, s. 9 i dalje.

⁴ Ovaj zakon je objavljen u Sl. listu SRBiH, 29/77 i 24/91.

⁵ Čl. 1-3 Zakona o referendumu SR BiH, Sl. list SRBiH, 29/77 i 24/91.

svake četvrte godine opredjeljuje za kandidate političkih stranaka prilikom formiranja vlasti. Ustav Bosne i Hercegovine, za razliku od velikog broja modernih ustava, i ustava nekih od najznačajnijih građanskih demokracija, ne predviđa ni jedan oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju. Objašnjenje se može pronaći u činjenici da je ovaj Ustav pisan u vrijeme nastojanja međunarodne zajednice da okonča rat u zemlji, te su zbog toga ustavotvorci nastojali obezbijediti mehanizme koji bi omogućili minimalne uvjete za funkcionisanje države i donošenje odluka. U konačnici, ovaj Ustav je i zamišljen kao tranzicijski dokument.⁶

Iako Ustav Bosne i Hercegovine ne poznaje institute participatorne demokracije, odnosno instrumente neposrednog učešća građana u odlučivanju, to ne znači da građani ne mogu da učestvuju u odlučivanju na nižim nivoima vlasti.

Ustav Republike Srpske⁷ sadrži, u amandmanu XXXVIII, dva instituta participatorne demokracije, a to su *referendum i narodna inicijativa*. Tako je propisano da pravo predlaganja zakona, drugih propisa i općih akata ima, pored predsjednika Republike, Vlade, najmanje 3.000 birača. Drugim riječima, određen broj građana može Narodnoj skupštini Republike Srpske predložiti donošenje određenog akta iz njene nadležnosti. Što se, pak, referenduma tiče, Ustav propisuje da Narodna skupština raspisuje republički referendum.⁸ Ona može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu. Prema Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi, Narodna skupština može raspisati referendum radi neposrednog izjašnjavanja građana o bilo kom pitanju iz njene nadležnosti. Prema ovom zakonu, prijedlog za raspisivanje republičkog referenduma mogu podnijeti predsjednik Republike, Vlada Republike Srpske, najmanje 30 narodnih poslanika ili najmanje 10.000 birača.⁹ Zakon propisuje da se referendum može raspisati i na nivou općina, odnosno gradova, i to o pitanjima iz nadležnosti općine, odnosno grada, utvrđenih zakonom i statutom općine, odnosno grada.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske¹⁰, u svom poglavlju *X - Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi*, i to u čl. 99 definiše oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi (referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, „sati građana“ u skupštinama općina i drugi oblici koji nisu zakonom zabranjeni). Neposrednim učešćem na lokalnom nivou građani mogu odlučivati o pitanjima koja se tiču *lokalne* zajednice (izgradnje komunalnih objekata, načinu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za njihovu izgradnju, način korištenja i upravljanja tim objektima, pokretanje inicijative za izmjenu propisa i općih akata iz nadležnosti lokalne zajednice, upućivanje preporuka i prigovora na rad organa lokalne samouprave, pokretanje inicijative za pripajanje naseljenih mjesta iz sastava općine, te i drugih pitanja utvrđenih statutom lokalne zajednice).

⁶ E. Šarčević, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, ss. 61 i dalje; isti, *Karakteriziranje dejtonskog ustavnog modela: o jednom neuspješnom ustavnom eksperimentu*, *Pravni zapisi*, br. 1/2010, s. (38 i dalje) 47 i dalje; H. Vehabović, *Zašto neće doći do sistemskih ustavnih promijena*, *Sveske za javno pravo*, br. 1-2/2010, s. 1.

⁷ Usp. www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/ustav.htm.

⁸ Čl. 70 t. 5 Ustava Republike Srpske.

⁹ Čl. 10 s. 2 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.

¹⁰ Ovaj zakon je objavljen u Sl. gl. RS 101/04; 42/05.

Za razliku od Republike Srpske, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne definiše institut neposrednog učešća građana u odlučivanju, ali i u ovom entitetu građani, na nivou lokalne samouprave, mogu koristiti ovaj institut.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine¹¹, u svom poglavlju IX – *Neposredno učestvovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave*, propisuje da građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem *referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja*. Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom. Isto tako je propisano da jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom.¹² Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom.

Kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi¹³ doslovno su preuzeli ovu odredbu iz Zakona o principima lokalne samouprave FBiH, tako da je u svim kantonima ovaj instrument dostupan građanima kada treba da odlučuju o stvarima koji ih se tiču u lokalnoj zajednici u kojoj žive. Ugrađivanje instituta neposrednog učešća građana u odlučivanju koji je našao svoje mjesto u oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi (pa tako i kantonalnim zakonima), proisteklo je iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,¹⁴ u čijoj preambuli je naglašena povezanost lokalne samouprave i demokratičnosti, a koja je, ustvari, idejna osnova Povelje.¹⁵

4. Usporedno-pravna rješenja¹⁶

Neke od najstabilnijih i najstarijih predstavničkih demokracija poznaju ustavnopravno regulisanje neposredne demokratije. Neke od tih zemalja su Švajcarska, Italija, Irska, Australija.

U Švajcarskoj, koja je „zemlja referenduma“, referendum na državnom nivou se koristi za izmjenu ustava, te za donošenje i izmjene zakona. Švajcarski ustav¹⁷ poznaje *obavezni referendum* (koji je predviđen za pitanja: izmjene Ustava Švajcarske; pristupanje organizacijama za kolektivnu bezbjednost ili nadnacionalnim zajednicama; određeni federalni zakoni), *fakultativni referendum* (koji se koristi za usvajanje akata: federanih zakona; federalnih naredbi; međunarodnih sporazuma koji su neograničenog trajanja i ne mogu biti poništeni, a koji predviđaju stupanje u međunarodne organizacije ili zahtjevaju usvajanje ili izmjenu federalnih zakona). Referendumi mogu biti organizovani i na kantonalnim i općinskim nivoima kada ih

¹¹ Zakon objavljen u Sl. nov. FBiH 49/06.

¹² Čl. 43 Zakona o principima lokalne samouprave FBiH.

¹³ Devet kantona su donijeli svoje zakone o lokalnoj samoupravi, izuzev Tuzlanskog kantona gdje je na snazi Zakon o principima lokalne samouprave FBiH.

¹⁴ Usp. www.coe.org.rs/REPOSITORY/128_evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf.

¹⁵ BiH je ratificirala Povelju u ratnoj 1994. Uredba o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi objavljena je u Sl. listu RBiH 31/94. Sastavni dio ratifikacionog dokumenta je i tekst Povelje. Ulaskom u Vijeće Europe aprila 2002. pored ostalih obaveza preuzela je obavezu da u roku od dvije godine po prijemu provede Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi.

¹⁶ Detaljniji pregled kod A. Weber, Europäische Verfassungsvergleichung, 2010, ss. 123 i dalje.

¹⁷ Usp. www.servat.unibe.ch/icl/sz00000.html.

najčešće predlažu političke stranke i interesne grupe i kada je potrebno mišljenje građana o utrošku veće sume finansijskih sredstava za određene namjere.

Ustav Italije¹⁸ predviđa pravo građana da se na referendumu izjašnjava o ukidanju zakona ili drugih akata. Građani se ne mogu izjašnjavati na referendumu o poreskim i budžetskim zakonima, amnestiji, pomilovanju i ratifikaciji međunarodnih ugovora. Osim ovog abrogativnog referenduma, kojim se stavljaju van snage važeći zakoni, Ustav predviđa i ustavotvorni referendum koji je fakultativan.

Ustav Australije¹⁹ predviđa obavezno izjašnjavanje građana o izmjenama ustava, nakon što se o njima izjasne parlamentarni domovi.

Ustav Irske²⁰ predviđa ustavotvorni referendum koji je obavezan kad god se mijenja ustav, dok su tzv. obični referendumi dozvoljeni za izjašnjavanje građana o zakonima.

Ako pogledamo susjedne države, Srbiju i Hrvatsku, i kako su one regulisale pitanje referenduma, vidjet ćemo, kao prvo, da su svojim ustavima uredile ovu oblast. Naime, Ustav Srbije²¹ predviđa da su građani nosioci suvereniteta i da ga ostvaruju putem inicijative, referenduma i slobodno izabраниh predstavnika. Narodna skupština je nadležna za raspisivanje republičkog referenduma, i to iz svoje nadležnosti, ali Ustav u svom članu 108 st. 2 taksativno nabroja pitanja koja su u nadležnosti Narodne skupštine, a o kojima se građani ne mogu izjašnjavati referendumom (to su obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija i pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine).

Ustav Republike Hrvatske²² također predviđa da narod, kao nosilac suvereniteta, vrši državnu vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Hrvatski Sabor raspisuje referendum i na njemu se može raspravljati o prijedlogu za promjenu Ustava, prijedlogu zakona ili drugom pitanju iz nadležnosti Sabora.²³

Iz ovog pregleda, možemo vidjeti da je u zemljama sa najstarijim i najstabilnijim demokracijama, pa i u novonastalim zemljama sa demokratskim uređenjem, pitanje referenduma uređeno ustavom i zakonom. I pravna teorija, a i praksa u ovakvim državama jasno definišu da se putem referenduma građani izjašnjavaju da li su za ili protiv određenog zakona, akta, političke ili druge odluke koje su već donesene ili se njihovo donošenje planira u parlamentima.

5. Posljedice odlučivanja putem referenduma

Osvrnimo se na drugo pitanje: koliki može biti doseg odlučivanja putem referenduma u jednom dijelu Bosne i Hercegovine, u ovom slučaju u jednom entitetu. Da podsjetimo: Ustav Republike Srpske, Zakon o referendumu pa i Zakon o lokalnoj samoupravi jasno definiraju šta može biti

¹⁸ Usp. www.servat.unibe.ch/icl/it00000.html.

¹⁹ Usp. www.aph.gov.au/senate/general/constitution/index.htm.

²⁰ Usp. www.servat.unibe.ch/icl/ei00000.html.

²¹ Usp. www.slistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf.

²² Nar. nov. RH, 85/10 (pročišćen tekst).

²³ Ustavne norme su razrađene u Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokane i područne samouprave, Nar. nov. RH, 33/96, 92/01.

predmet referendumskog odlučivanja na ovim nivoima: to su pitanja iz nadležnosti organa koji raspisuje referendum (Narodna skupština, Skupština općine).

Međutim, ako se na kratko vratimo u 1991. i 1992. prisjetit ćemo se da, iako je tadašnji zakon o referendumu (na isti način kao i sadašnji u Republici Srpskoj) regulisao učešće građana u neposrednom odlučivanju, odnosno da referendum može raspisati zakonodavni organ (skupština društveno-političke zajednice) i to isključivo u vezi izjašnjavanja građana na pitanja iz svoje nadležnosti, plebiscit srpskog naroda je ipak održan sa pitanjem za koje se trebalo izjasniti: „*Da li ste saglasni sa Odlukom Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, od 24. 11.1991. da srpski narod ostane u zajedničkoj državi Jugoslaviji, sa Srbijom, Crnom Gorom, SAO Krajina, SAO Slavonija, Baranja i Zapadni Srem, te drugima koji se za taj ostanak izjasne?*“. U ovom slučaju, a to je nesporno, radi se o aktu koji je proveden u suprotnosti sa tadašnjim Ustavom i Zakonom o referendumu. Bosanskohercegovačka vlada je u novembru 1991. jasno istakla u svom zaključku da se osporava obavezujući karakter plebiscitarne odluke.²⁴ I Ustavni sud je svojom odlukom²⁵ poništio Deklaraciju o proglašenju Republike srpskog naroda u BiH kao i doneseni Ustav i opće akte. Na kraju se ispostavilo da je plebiscit²⁶ imao specifičnu socijalnu ulogu: stvaranja funkcionalnog okvira srpskim političkim vođama, okvira koji je zasnovan na neustavnim osnovama, ali je omogućavao da se po njemu formira vlast „srpskog naroda“ na državnom teritoriju koji ni po kojem kriteriju nije mogao fungirati kao „vlasništvo“ jednog etnikuma.

S druge strane referendum građana Bosne i Hercegovine koji je održan 29. februara i 01. marta 1992. polazi od referendumskog pitanja koje se odnosilo na državnu nezavisnost i građansku ravnopravnost („*Jeste li za suverenu i nezavisnu državu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana i naroda Bosne i Hercegovine, Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?*“). S obzirom da je ovaj referendum sproveden u skladu sa važećim Zakonom o referendumu i Ustavom, ne možemo govoriti da su postojali razlozi koji bi ukazivali da je ovaj referendum bio formalo ili materijalno nezakonit akt. Treba naglasiti da je referendum sproveden na preporuku Arbitražne komisije međunarodne konferencije o Jugoslaviji, u završnoj fazi disolucije bivše SFRJ.²⁷ Sumnju u nelegalnost sprovednog referenduma otklanja i činjenica da je BiH 27. maja 1992. primljena u ravnopravno članstvo Ujedinjenih Nacija.

6. Oprez međunarodne zajednice

Iako je ranije rečeno da su ustavotvorci prilikom kreiranja Ustava ispustili odredbe kojima bi determinisali pojam učešća građana u odlučivanju zato što su nastojali da kreiraju instrument kojim bi zaustavili oružane sukobe u Bosni i Hercegovini, kao i činjenicu da su ovaj Ustav zamislili kao tranzicijski dokument²⁸, mogli bi namjerno izostavljanje odredbi za mogućnost neposrednog učešća u odlučivanju tumačiti i oprezom međunarodne zajednice. Ako pretpostavimo da je u vrijeme pisanja Dejtonskog mirovnog sporazuma preovladalo mišljenje međunarodne zajednice, da građani u Bosni i Hercegovini još nisu „zreli“ za izazov koji pružaju

²⁴ Usp. K. Begić, *Bosna i Hercegovina od Venceove misije do daytonskog sporazuma (1991-1996)*, 1997, s. 62.

²⁵ Odluka o ponoštenju, Sl. list RBiH 18/92.

²⁶ Više o plebiscitu srpskog naroda usp. E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, s. 56-63.

²⁷ Detaljnije Šarčević (bilj. 26), ss. 57 i dalje.

²⁸ Usp. poglavlje 3. *Referendum danas u Bosni i Hercegovini*.

elementi neposredne demokratije, opravdanje za takvo mišljenje mogli su imati upavu u posljedicama koje su izazvane ranije održanim plebiscitom odnosno referendumom iz 1991/1992.

Ako posmatramo sadžaj Ustava vidimo da se on koncentriše na državu i njene atribute. Relativno mali obim odredbi se odnosi na građane i ustavne mogućnosti koje građani u drugim demokratskim državama imaju:

Već u samoj odredbi demokratskih načela²⁹ definisano je da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Spominju se izbori kao instrument predstavničke demokratije, ali ni u jednoj daljnjoj odredbi Ustava ne naziru se elementi neposredne demokratije.

Što se tiče ljudskih prava³⁰ spominju se najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda definisanih u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³¹, te njenim protokolima koji se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

U čl. IV st. 4 Ustava definiše se nadležnost Parlamentarne skupštine (donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu: odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine, odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine, odlučivanje o suglasnosti za ratifikaciju ugovora, ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta, ali se ne spominje da Parlament može da raspiše referendum kako bi „pitao“ svoje građane za mišljenje o aktu o kojem su odlučivali ili trebaju da donesu odluku.

Čini se da je ustavotvorac svjesno izbjegao unošenje odredbi o referendumu u ustavni tekst (Aneks 4), odnosno odredbe kojima bi se omogućilo građanima Bosne i Hercegovine da neposredno učestvuju u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti Parlamentarne skupštine. Da to nije slučaj zasigurno bi u tekstu Ustava bile ugrađene i odredbe kojima se osiguravaju ista prava i mogućnosti koje imaju građani u državama demokratskog uređenja. Postojeća odredba o demokratskom uređenju bi vjerovatno bila proširena sa odredbama o neposrednom učešću građana sa instrumentom referenduma i građanske (narodne) inicijative. Tako bi, pored odredbe da građani imaju pravo učestvovanja na izborima za svoje predstavnike u organima vlasti imali i mogućnost kontrolisanja rada tih organa vlasti putem instrumenata direktne demokratije (iniciranje donošenja određenih zakona, iskazivanja svoga mišljenja i stava o nekom aktu ili odluci koju parlament treba da donese ili potvrđivanje nekog akta odnosno odluke koji je parlament donio) u Ustavu bi bile ugrađene i odredbe kojima bi parlamentu bilo omogućeno da raspiše referendum na kome bi građani donijeli obavezujuću odluku o predmetnom pitanju.

7. Zaključak

Svi predmeti odlučivanja, po kojima pravna teorija kvalificira referendume, iz nadležnosti su zakonodavnog tijela – parlameta, odnosno skupštine. To znači da se na referendumu može

²⁹ Čl. I st. 2 Ustava BiH.

³⁰ Čl. II Ustava BiH.

³¹ Usp. www.ombudsmen.gov.ba/materijali/0_nama/Evropska_konvencija_o_ljudskim_pravima_i_osnovnim_slobodama.

odlučivati samo o pitanjima koje donosi onaj zakonodavni organ koji odlučuje o raspisivanju referendumu.

Da bi građani mogli neposredno odlučivati na nivou države, neophodno je da se Ustavom definiše nadležnost Parlamentarne skupštine da svojom odlukom raspisuje referendum.³² O referendumu na državnom nivou ne može uopće biti ni govora, jer Bosna i Hercegovina u svom Ustavu ne određuje pitanje referendumu, niti ima zakon kojim bi detaljno bilo regulisano ovo pitanje. Međutim, ako se spuštamo na niže nivoe, entitetski i nivo lokalne samouprave, nailazimo na zakonsku osnovu za neposredno učešće građana u odlučivanju, odnosno, za referendum.

Ako posmatramo sljedeći nivo, nivo entiteta, uočavamo da u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine također nemamo nikakvih odredbi o referendumu. Međutim, Republika Srpska je u svom ustavu definisala da Narodna skupština, kao nosilac zakonodavne vlasti, može raspisati referendum o pitanjima iz *svoje* nadležnosti.³³ Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi, propisano je da Narodna Skupština može raspisati republički referendum o bilo kojem pitanju iz *svoje* nadležnosti.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, propisuju da se na nivou općina i gradova može raspisati referendum na kojima bi se građani izjašnjavali o pitanjima iz *nadležnosti općina odnosno gradova*. S obzirom da se na ovim referendumima odlučuje o pitanjima iz nadležnosti općine odnosno grada za njihovo raspisivanje je nadležna skupština općine odnosno grada.

³² Tako bi model predstavničke demokratije bio dopunjen elementima neposredne demokratije, što bi i teorijski i praktično predstavljalo model participativne demokratije.

³³ Usp. Čl. 70 st. 5 Ustava RS-a.

Sažetak

Da bi građani mogli neposredno odlučivati na nivou države, neophodno je da se Ustavom definiše nadležnost Parlamentarne skupštine da svojom odlukom raspisuje referendum. Kako Bosna i Hercegovina u svom Ustavu ne reguliše pitanje referenduma, pa tako nema ni zakona kojim bi se detaljno regulisalo ovo pitanje, o referendumu građana na državnom nivou ne možemo uopće ni govoriti.

Ustav Republike Srpske je definisao da Narodna skupština, kao nosilac zakonodavne vlasti, može raspisati referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti. Daljim slijedom zakonske subordinacije, Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, propisuje da Narodna skupština može raspisati republički referendum o bilo kojem pitanju iz svoje nadležnosti.

Međutim, ako se spuštamo na nivo lokalne samouprave, nailazimo na zakonsku osnovu za neposredno učešće građana u odlučivanju pa tako i osnovu za referendum. Referendum može biti raspisan na nivou općina i gradova, a raspisuju ga skupštine općina, odnosno gradova, za izjašnjavanje pitanja iz svoje nadležnosti koje su utvrđene zakonom, statutom općine, odnosno grada.

Resume

In order for citizens to directly decide at the state level, it is essential to define, in the Constitution, the jurisdiction of the Parliamentary Assembly to announce a referendum by its decision. As Bosnia and Herzegovina in its Constitution do not regulate the issue of referendum, therefore there is no legislation to regulate this issue in details; nobody can talk about the issue of citizen's referendum at the state level.

The Constitution of Republika Srpska defines that National Assembly, as the holder of the legislature, can call the referendum on matters within its jurisdiction. Furthermore, following the legal subordination, the Law on referendum and citizen's initiative regulates that National Assembly can call referendum at the Republic level on any matter within its jurisdiction.

However, if we descent to the level of local self-government, we can find the legal basis for direct participation of citizens in decision making and thus the basis for the referendum. Referendum can be announced at the level of municipality or city by municipal assembly or city assembly in order to declare the matters from its jurisdiction that are established by the law, the statute of municipality or city.