

Davor Trlin\*

## Problem referenduma u BiH

### Sadržaj

#### 1. Uvod

- 1.1. Predmet analize
- 1.2. Prethodna pitanja

#### 2. Ustav Bosne i Hercegovine

- 2.1. O mogućnosti raspisivanja i provođenja referenduma na nivou države Bosne i Hercegovine
- 2.2. Referendum u državama u regionu
  - 2.2.1. Referendum u Republici Hrvatskoj
  - 2.2.2. Referendum u Republici Srbiji

#### 3. Normativna rješenja u Federaciji Bosne i Hercegovine

- 3.1. Referendum na nivou F BiH i kantona
- 3.2. Referendum u jedinicama lokalne samouprave u F BiH

#### 4. Normativna rješenja u Republici Srpskoj

- 4.1. Referendum na nivou Republike Srpske
- 4.2. Referendum u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj

#### 5. Stanje u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine

#### 6. Zaključak

### 1. Uvod

#### *1.1. Predmet analize*

Referendum je, uz javnu raspravu i građansku inicijativu, jedan vid neposrednog učešća građana u odlučivanju o pitanjima iz državne nadležnosti. U BiH se postavlja pitanje, šta može i šta smije biti predmet izjašnjavanja građana putem referenduma.

Odgovor na postavljeno pitanje će se tražiti s obzirom na ustavnu i zakonsku regulativu u BiH kao i s obzirom na normativna rješenja u nekim drugim propisima. U tom su smislu relevantne i pojedine odluke Ustavnog suda BiH kao i poslovnici entitetskih ustavnih sudova. Na odgovarajućim mjestima biće upućeno na neka rješenja neposrednog odlučivanja iz komparativnog ustavnog prava, posebno iz država u regionu.

## 1.2. Prethodna pitanja

Referendum kao način uređivanja društvenih odnosa je značajan zbog toga što su građani najbolji poznavaoци vlastitih interesa. Izabrani predstavnici u parlamentima (genusni naziv za sva zakonodavna predstavnička tijela koja važe kao mehanizam posredne demokratije), često ne vide izvorni interes i potrebe građana. Referendum, kao svojevrsni vox populi, je jedan od osnovnih elemenata demokratije, tako da stepen razvijenosti ovog instituta u konkretnoj državi kao upravnom aparatu određenog društva može poslužiti za ocjenu demokratičnosti određenog ustavnog sistema<sup>1</sup>. Iz održanog referenduma, odnosno iz datog odgovora na referendumsko pitanje, jasno se vidi kolika je saglasnost odnosno raskorak u odnosu na narodnu volju i stavove izabranih nosilaca vlasti.

Budući da je za redove koji slijede bitno razlikovati određene tipove referenduma neophodno je navesti kriterijume prema kojima se klasificiraju referendumi. Prema predmetu odlučivanja referendum se dijeli na *opšti* (koji se u ustavnim sistemima redovno definira kao odlučivanje „o svim drugim pitanjima“ iz nadležnosti nekog organa) *ustavni* i *zakonodavni*, s obzirom da li se radi o odlučivanju o nekim promjenama odredbi ustava ili zakona ili o promjeni cijelog konkretnog ustava ili konkretnog zakona, zatim na *administrativni*, *finansijski*, te *referendum u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava*<sup>2</sup>. Po vremenu odlučivanja, referendum može biti *prethodni* (kao npr. referendum od 02. 06. 1946. godine kojim se narod u Republici Italiji odlučio za republikanski oblik vladavine, nakon čega je na snagu stupio novi Ustav Republike Italije) i *naknadni*<sup>3</sup>. Po stepenu obaveznosti primjene referendumi se dijele na *obavezne* i *fakultativne*<sup>4</sup>. Referendum može biti na *državnom*, *regionalnom* (u unitarnoj decentralizovanoj državi), na *nivou federalnih jedinica* (u federacijama) i *lokalnom nivou*<sup>5</sup>. Referendumi mogu biti, sa stanovišta dejstva, *konstitutivni* (potvrđuju određeni akt) i *abrogativni* (ukidaju akt koji je na snazi i mijenjaju ga drugim aktom)<sup>6</sup>. Primjer je član 75 Ustava Republike Italije iz 1947. godine: „*Narodni referendum se raspisuje radi odlučivanja o potpunom ili djelimičnom ukidanju jednog zakona ili jednog akta koji ima snagu zakona, kad to zahtijevaju pedeset hiljada birača ili pet oblasnih savjeta*“. Nadalje se mogu razvijati i podvarijante ovih vrsta referenduma – obavezni ustavni referendum, kada su ustavne promjene u nekoj državi postignute ako ih prihvati i većina građana te države (odnosno i federalnih jedinica u federacijama). Nadalje treba spomenuti *savjetodavni* referendum, čiji je cilj utvrđivanje mišljenja o određenom pitanju, pri čemu ono nije obavezno za zakonodavca<sup>7</sup>. Na kraju, *arbitražni* referendum je ona vrsta referenduma koja postoji kada određeni državni organ (u pravilu je to šef države) biračkom tijelu iznosi na arbitražu spor koji je nastao između njega i parlamenta, odnosno između domova parlamenta<sup>8</sup>.

---

\* Autor je magistar pravnih znanosti i stručni saradnik za programsku saradnju sa međunarodnim organizacijama u JU Centar za edukaciju sudija i tužilaca u F BiH.

<sup>1</sup> Usp. K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, s. 181.

<sup>2</sup> Usp. R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 214.

<sup>3</sup> Marković (bilj. 2), s. 214.

<sup>4</sup> Marković (bilj. 2), s. 214.

<sup>5</sup> Trnka (bilj. 1), s. 179.

<sup>6</sup> Marković (bilj. 2), s. 214.

<sup>7</sup> Marković (bilj. 2), s. 214.

<sup>8</sup> Marković (bilj. 2), s. 214.

Na toj se pozadini postavlja pitanje o izvorima ustavnog prava (u materijalnom i u formalnom smislu) u BiH i njihovom značaju za pitanje referenduma.

## 2. Ustav Bosne i Hercegovine

### 2.1. O Mogućnosti raspisivanja i provođenja referenduma na nivou države Bosne i Hercegovine

Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir (Ustav BiH) ne sadrži rješenja koja se tiču referenduma kao oblika neposrednog izjašnjavanja građana, odnosno neposrednog učešća građana u odlučivanju.

Ustav BiH u Preambuli propisuje da „*demokratske strukture vlasti i pravični postupci najbolje stvaraju mirne odnose unutar pluralističkog društva*“. Ova konstatacija se, dalje, u normativnom dijelu Ustava, konkretizira u imperativnom stavu: „*Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše na principu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora*“<sup>9</sup>. Iz ovih propisa pojedini autori izvode zaključak da su demokratski principi na kojima je Ustav BiH zasnovan i na kojima on insistira, u funkciji zahtijeva da u donošenju odluka od javnog interesa mišljenje građana mora biti konsultovano i poštovano<sup>10</sup>. Ustavni sud BiH je 2000. godine, u Odluci o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju BiH<sup>11</sup>, utvrdio da je Preambula Ustava Republike Srpske neustavna i odlučio je da je preambula sastavni dio Ustava BiH, te da se ustavnost može ocjenjivati prema sadržaju preambule. Ustavni sud je u pogledu pravne prirode Preambule Ustava BiH ocijenio da je ona ne samo sastavni dio Ustava BiH, nego i da stvara normativne efekte, kako u pogledu tumačenja ustava tako i svojim sadržajem. Sadržaj preambule ustava nije programskog karaktera. Međutim, iz ovog stava Ustavnog suda ne može se izvesti jednoznačan zaključak da postoji ustavni osnov (navedene načelne odredbe iz Preambule) za raspisivanje referenduma na nivou države BiH.

Potrebno je ukazati i na činjenicu da sastavni dio Ustava BiH čini 16 međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i osnovnim slobodama<sup>12</sup>. Pojedini pravni autoriteti navode da konkretne odredbe ovih dokumenata o neposrednom učešću građana u odlučivanju predstavljaju jasnu osnovu i čvrstu obavezu svim organima vlasti u BiH da ovo pravo građana normiraju i razrade do sigurne primjene koja će to ne samo osiguravati, nego i podsticati na svim nivoima vršenja vlasti<sup>13</sup>. Jedan od tih dokumenata je i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Član 3 Povelje, koji nosi naslov „Koncept lokalne samouprave“, određuje da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva te da će ovo pravo lokalne vlasti vršiti putem savjeta ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, jednakog, opšteg biračkog prava, a koji mogu imati izvršne organe koji su im odgovorni (vidi se da je ovdje riječ o tzv. posrednoj demokratiji). Ovaj dokument proklamuje da „*ovo pravo neće ni u kom smislu*

---

<sup>9</sup> Vidjeti član I. 2 Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>10</sup> Usp. N. Milićević, *Neposredno učešće građana u odlučivanju*, Ljudska prava 1-4/2007, s. 71

<sup>11</sup> Vidjeti Odluku U 5/98 Ustavnog suda BiH.

<sup>12</sup> Vidjeti katalog 15 dokumenata u Aneksu I (Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini). Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi je u oktobru 1994. godine ratifikovala Vlada Republike Bosne i Hercegovine.

<sup>13</sup> Milićević (bilj. 10), s. 71.

*derogirati zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana gdje je to predviđeno statutom*.<sup>14</sup> Takođe, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima reguliše da svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez diskriminacije i nerazumnih ograničenja sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika<sup>15</sup>. Pojedini autori smatraju da ovaj međunarodnopravni standard, koji je dio ustavnog sistema BiH, predstavlja, implicite, ustavnopravni osnov da Parlamentarna skupština BiH donese zakon o referendumu<sup>16</sup>.

Ustav BiH, dakle, ne sadrži odredbu koja izričito dopušta ili zabranjuje referendum. Ovaj akt jednoznačno favorizuje posrednu demokratiju i cijelokupno ustavno uređenje oslanja na mehanizme posrednog političkog predstavljanja.

Nema ni nepisanog ustavnog prava, odnosno nekih razvijenih ustavnih običaja, u kontekstu referenduma, na državnom nivou.

## 2.2. Referendum u državama u regionu

### 2.2.1. Referendum u Republici Hrvatskoj

Ustav Republike Hrvatske (u članu 86) i Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave regulišu pitanje referenduma u Republici Hrvatskoj. Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava Republike Hrvatske, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga. Hrvatski sabor će raspisati referendum ako to zatraži 10 posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade Republike Hrvatske i uz supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost i opstojnost Republike Hrvatske. Državni referendum mora se raspisati radi donošenja odluke o udruživanju Republike Hrvatske u savez s drugim državama. Lokalni referendum može raspisati predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može, pod uvjetima propisanim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi raspisati referendum o pitanju iz svog samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke.

### 2.2.2. Referendum u Republici Srbiji

Prema članu 2 stav 1 Ustava Republike Srbije od 2006. „*suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika*“.

Ustav Republike Srbije razlikuje dva oblika republičkog referenduma: Jedan je ustavotvorni, fakultativni i obavezni, referendum, jer se samo u slučaju promjene odredbi navedenih u Ustavu (član 203 stav 7) akt o promjeni Ustava usvojen dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini Republike Srbije obavezno potvrđuje na republičkom referendumu, a u ostalim slučajevima promjene Ustava, Narodna skupština, nakon usvajanja akta o promjeni Ustava dvotrećinskom

---

<sup>14</sup> Vidjeti čl. 3 st. 2 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Sl. gl. BiH br. 31/94).

<sup>15</sup> Vidjeti čl. 25 st. 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

<sup>16</sup> Šire N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000, s. 180.

većinom, *može* da odluči da ga građani potvrde na republičkom referendumu. Drugi se odnosi na raspisivanje republičkog referenduma od strane Narodne skupštine Republike Srbije, na zahtjev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača, o pitanju iz svoje nadležnosti. Izuzeta su pitanja koja se odnose na obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora, zakona koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreske i druge finansijske zakone, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao i na pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine (član 108 stav 2.). Pored republičkog referenduma, postoji u Republici Srbiji i pokrajinski u autonomnoj pokrajini, a u opštini opštinski referendum. Pitanja referenduma se razrađuju Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi.

### **3. Normativna rješenja u Federaciji Bosne i Hercegovine**

#### *3.1. Referendum na nivou F BiH i kantona*

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbu koja uređuje pitanje referenduma. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH<sup>17</sup>, uređuje pitanje referenduma u ovom entitetu kada određuje da se neposredno učešće građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave ostvaruje putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Ovaj zakon propisuje da se referendum može raspisati radi odlučivanja o promjeni statuta, o prijedlogu opšteg akta ili o drugom pitanju iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave, kao i o onim pitanjima za koja je to određeno zakonom i statutom. Zakon propisuje i da je odluka donesena na referendumu obavezna za vijeće jedinice lokalne samouprave<sup>18</sup>.

Ustavi kantona, kao ni Ustav Federacije BiH, ne sadrže odredbe o referendumu. Nijedan kanton u Federaciji BiH nema Zakon o referendumu. Iz ovoga se može zaključiti da ne postoji zakonski utvrđena mogućnost za raspisivanje i provođenje referenduma na nivou F BiH i kantona.

#### *3.2. Referendum u jedinicama lokalne samouprave u F BiH*

Referendum kao oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju (uz zbor građana i građansku inicijativu) je uređen svim kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi. Referendum, prema ovim zakonima se može raspisati radi odlučivanja o:

- prijedlogu promjene statuta opštine odnosno grada;
- prijedlogu propisa ili drugog pitanja iz nadležnosti opštinskog odnosno gradskog vijeća, i o
- drugim pitanjima određenim zakonom ili statutom.

Opština je prvi stepen lokalne samouprave u Federaciji BiH. Izvorni tekst Ustava Federacije BiH je predviđao jedino opštinu kao jedinicu lokalne samouprave, ali u junu 1996. godine amandmanski je dopunjen ovaj Ustav i kao, drugi stepen lokalne samouprave, uvedeni su gradovi, koji se sastoje od više opština. Nadležnosti opština su utvrđene ustavom, zakonom i statutom opštine.

---

<sup>17</sup> Usp. Sl. nov. F BiH, br. 49/06.

<sup>18</sup> Usp. čl. 44 Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Opštinsko ili gradsko vijeće raspisuje referendum, a prijedlog za raspisivanje referenduma mogu dati:

- određen broj članova opštinskog ili gradskog vijeća;
- opštinski načelnik odnosno gradonačelnik i
- mjesne zajednice<sup>19</sup>.

Svi kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi propisuju da su odluke donesene na referendumu obavezne za opštinsko vijeće, što je u skladu sa Zakonom o principima lokalne samouprave u F BiH.

Pravo građana da putem referenduma i drugih oblika odlučivanja ličnim izjašnjavanjem i preko slobodno izabраних predstavnika odlučuje o poslovima od javnog značaja je normirano u okviru posebnog poglavlja o zaštiti prava na lokalnu samoupravu, u svim kantonalnim zakonima u lokalnoj samoupravi.

Acti opština predviđaju referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja građana. Pojedini opštinski akti vrlo detaljno regulišu pitanje referenduma – ko podnosi prijedlog za raspisivanje, ko ga može raspisati, područja za koje se može raspisati: opština, mjesna zajednica, naseljeno mjesto, zatim, pitanja za koja se referendum može raspisati, itd. S druge strane, ima statuta koji su pitanje referenduma prepustili odlukama nosioca vlasti u svakom konkretnom slučaju<sup>20</sup>.

#### **4. Normativna rješenja u Republici Srpskoj**

##### *4.1. Referendum na nivou Republike Srpske*

Ustav Republike Srpske predviđa mogućnost raspisivanja referenduma: „*Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu*“<sup>21</sup>. Nadalje, Ustav Republike Srpske ne smije biti u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine<sup>22</sup>.

Narodna skupština Republike Srpske je 10. februara 2010. godine usvojila Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske. Njegovim stupanjem na snagu je prestao da važi Zakon o referendumu<sup>23</sup>. Klub delegata bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske je 16. marta 2010. godine stavio veto na ovaj zakon. Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske je 20. aprila 2010. godine donijelo rješenje broj UV - 4/10 da je neprihvatljiv zahtjev Kluba delegata bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske za utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa Bošnjaka Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi. Ovakvu odluku Ustavni sud Republike Srpske je donio jer klub delegata iz bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske nije naveo koja je to povreda vitalnog

---

<sup>19</sup> Većina zakona predviđa petinu ili četvrtinu od ukupnog broja mjesnih zajednica.

<sup>20</sup> Vidjeti: čl. 90 Statuta Općine Zenica (Sl. nov. op. Zenica br. 4/08).

<sup>21</sup> Usp. čl. 44 Ustava RS.

<sup>22</sup> Trnka (bilj. 1), s. 26. Vidjeti, u tom smislu i npr. Odluku Ustavnog suda BiH U 5/98 II.

<sup>23</sup> Usp. Zakon o referendumu (Sl. gl. RS br. 4/93).

nacionalnog interesa u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske i u čemu se ona sastoji<sup>24</sup>.

Ovaj Zakon propisuje da se referendum u Republici Srpskoj (republički referendum) može raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana, u skladu sa ustavom<sup>25</sup>. Referendum u opštini odnosno gradu (opštinski referendum) se može raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana o pitanjima iz nadležnosti opštine, odnosno grada, utvrđenih statutom opštine, odnosno grada<sup>26</sup>. Opštinski referendum sprovodi se na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom i statutom opštine odnosno grada.<sup>27</sup> Zakon propisuje da se republičkim referendumom odlučuje o pitanjima iz domena nadležnosti Narodne skupštine RS.<sup>28</sup> Sam zakon definira prvenstveno tehničke aspekte, npr. glasački postupak, način pozivanja na referendum (odluku o raspisivanju republičkog referenduma Narodna skupština RS donosi većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika)<sup>29</sup>. Zakon propisuje da referendum nije obavezujući oblik odlučivanja o nekim pitanjima („može se raspisati...“).

Iz analize ustavnog i zakonskog reguliranja referenduma u Republici Srpskoj mogu se izvesti četiri opšte karakteristike ovog instituta:

1. Narodna skupština RS raspisuje referendum iz domena pitanja njene nadležnosti<sup>30</sup>;
2. u pitanju je fakultativni referendum, jer Narodna skupština Republike Srpske odlučuje hoće li i kada će raspisati referendum;
3. svrha referenduma je prethodno izjašnjenje građana i
4. ni Ustav RS ni Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi u RS ne propisuju da je referendum obavezan oblik odlučivanja o nekim pitanjima.

---

<sup>24</sup> Klub delegata iz bošnjačkog naroda Vijeću naroda RS nije naveo koji je nacionalni interes iz amandmana na Ustav RS, kojim je dopunjen član 70 Ustava RS, povrijeđen donošenjem Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi RS. Usp. Odluku UV 4/10.

<sup>25</sup> Usp. čl. 2 st 1 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.

<sup>26</sup> Usp. čl. 2 st 2 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.

<sup>27</sup> Usp. čl. 2 st 3 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.

<sup>28</sup> Usp. čl. 4 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.

<sup>29</sup> Vidjeti: čl 10 st 1 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.

<sup>30</sup> Nadležnosti Narodne skupštine RS su određene u čl. 70 Ustava RS i dopunama Amandmanom LIX odnosno izmjenama Amandmanom CVII. To su: 1. odlučuje o promjeni Ustava; 2. donosi zakone, druge propise i opšte akte; 3. donosi plan razvoja, prostorni plan, budžet i završni račun; 4. utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike; 5. raspisuje republički referendum; 6. raspisuje republički javni zajam i odlučuje o zaduženju Republike; 7. raspisuje izbore za narodne poslanike i za predsjednika Republike; 8. bira, imenuje i razrješava funkcionere, u skladu sa Ustavom i zakonom; 9. vrši kontrolu rada Vlade i drugih organa koji su joj odgovorni, u skladu sa Ustavom i zakonom; 10. daje amnestiju; 11. obavlja i druge poslove u skladu sa Ustavom i zakonom; 12. bira delegate iz Republike u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; 13. ratifikuje sporazume koje Republika zaključuje sa državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; 14. u skladu sa Ustavom i zakonom, proglašava vanredno stanje za Republiku ili dio Republike u slučaju ugrožavanja bezbjednosti, uslijed elementarnih nepogoda (poplava, zemljotresa i požara), prirodnih katastrofa, epidemija, povreda ljudskih prava i sloboda i normalnog funkcionisanja ustavnih organa Republike. Ove odredbe se ne odnose na upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.

#### 4.2. Referendum u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srpskoj

Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj<sup>31</sup> sadrži posebno poglavlje (članovi 98 do 105) u kojem propisuje referendum kao jedan od oblika neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi (uz zbor građana, građansku inicijativu, mjesnu zajednicu, panele građana, šeme prijedloga „sati građana“ u skupštinama opština i druge oblike koje nisu zabranjeni zakonom)<sup>32</sup>.

Ovaj Zakon normira da građani, kada direktno učestvuju u lokalnoj samoupravi, odlučuju o:

- izgradnji komunalnih objekata, načinu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu upravljanja tim objektima;
- pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata iz nadležnosti lokalne samouprave;
- pokretanju inicijative za izdvajanje i pripajanje naseljenih mjesta iz sastava opštine;
- kao i o drugim pitanjima utvrđenim statutom lokalne zajednice<sup>33</sup>.

Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj posebno normira pravo građana da pokreću inicijativu za raspisivanje referenduma<sup>34</sup>. Inicijativa mora da sadrži određeni broj potpisa građana, utvrđenih statutom, koji ne može biti manji od 5% ili 500 birača, ni veći od 7% ili 700 birača, od ukupnog broja birača<sup>35</sup>. Način i oblik inicijative se propisuju, takođe, statutom. Skupština jedinice lokalne samouprave je obavezna u roku od 60 dana obaviti raspravu i građanima dostaviti obrazložen odgovor.

S druge strane, Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi propisuje da „*prijedlog za raspisivanje opštinskog referenduma mogu podnijeti jedna trećina odbornika, načelnik odnosno gradonačelnik, najmanje 10% birača upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada ili 3000 birača ako je u birački spisak opštine odnosno grada upisano više od 30 000 birača.*“<sup>36</sup>

Sve što je u prethodnom poglavlju napisano za statute opština i gradova u Federaciji BiH u vezi sa referendumom, odnosi se i na opštine u Republici Srpskoj.

### 5. Stanje u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine

„Konačnom odlukom“ Arbitražnog tribunala od 05. marta 1999. godine ustanovljen je „Brčko distrikt Bosne i Hercegovine“. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je pod isključivim suverenitetom BiH. U Konačnoj odluci se navodi da će vlasti Distrikta spadati pod nadležnost „*institucija Bosne i Hercegovine, kako su te nadležnosti navedene njenim Ustavom. Sve druge funkcije u području Brčkog ostvarivat će isključivo Vlada Distrikta, uz koordinaciju sa vladama oba entiteta, koju će obavljati 'Supervizor'.*“ Cjelokupni teritorij predratne opštine Brčko je poslije uspostave novog Distrikta postao kondomnij (zajedničko vlasništvo) Federacije BiH i RS. Isticalo se, kritički, u ustavnopravnoj teoriji da su odredbe o tzv. Kondomniju potpuno nepotrebne, da nemaju nikakav pravni značaj i da je kondomnij zajednička vlast država na

---

<sup>31</sup> Usp. Sl. gl. RS, br. 101/04, 42/05 i 118/05.

<sup>32</sup> Usp. čl. 99 Zakona o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj.

<sup>33</sup> Usp. čl. 100 Zakona o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj.

<sup>34</sup> Usp. čl. 104 st. 1 Zakona o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj.

<sup>35</sup> Rijetkost je u komparativnoj lokalnoj samoupravi propisivanje gornjeg broja birača koji mogu davati ovakve inicijative.

<sup>36</sup> Usp. čl. 10 st. 4 Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi.



nekom teritoriju, a da se u slučaju Brčkog ne radi o državama (jer entiteti BiH kao federalne jedinice nisu države)<sup>37</sup> Supervizor za Brčko R. Farand je 08. marta 2000. godine, na osnovu Konačne arbitražne odluke, donio Statut Brčko distrikta BiH. Revidirani Statut Brčko distrikta donesen je 6. maja 2008. godine i po njemu je Brčko distrikt jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine<sup>38</sup>. Nije treća federalna jedinica jer ne participira u vršenju vlasti države BiH.

Statut Brčko distrikta ne reguliše pitanje referenduma. Nalogom supervizora od 4. augusta 2006. godine, ukinuta su, između ostalog, pravna dejstva entitetskih zakona u Distriktu. Ovim Nalogom je utvrđeno da je Zakon o referendumu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine<sup>39</sup> zastario kao zakonski okvir kojim se reguliše referendumska aktivnost u Distriktu. Nalogom supervizora od 02. februara 2007. godine se konstatira da referendum koji su u skladu sa Opštim okvirnim sporazumom za mir mogu biti pod određenim okolnostima sukladni sa zakonom, ali isto tako mogu biti predmet nezakonite manipulacije i zloupotrebe, posebno zbog toga što su trenutno važeći zakoni u Distriktu kojim se regulišu pitanja referenduma zastarjeli. Nalogom se želi građanima Distrikta u potpunosti omogućiti pravo glasa na bilo kom referendumu, pod uslovom da je svaki takav referendum sukladan sa domaćim i međunarodnim zakonima, a posebno sa odredbama Opšteg okvirnog sporazuma za mir. Nadalje se konstatira da je Distrikt multietnička sredina i da svaki referendum na području Distrikta treba organizirati veoma pažljivo kako bi se rizik od političke nestabilnosti sveo na minimum i kako bi se spriječilo uplitanje u uobičajene aktivnosti stanovnika Distrikta, a da bi se postigli ovi ciljevi može biti potrebno da se osigura da bilo koji referendum sproveden na području Distrikta bude organiziran jedino sukladno određenim uvjetima koji reguliraju način na koji će se on sprovoditi. Supervizor je u Nalogu uvrdio da će, sve dok je supervizija na snazi, za bilo koji referendum koji se održava na području Distrikta, biti potrebna saglasnost supervizora u pisanoj formi. U slučajevima kad je ta saglasnost data, referendum će se održati jedino pod onim uslovima koje odobri supervizor. U smislu ovog naloga supervizora, „referendum“ podrazumijeva svaku vrstu glasanja, osim glasanja za izbor predstavnika u predstavničke organe Brčko Distrikta, Bosne i Hercegovine, ili bilo kojeg entiteta, sukladno zakonima koji važe u Distriktu, a koji reguliraju sprovođenje izbora. Nije bitno da li institucija koja organizira referendum ima privatni ili javni karakter. U slučaju bilo kakvog spora ili dvosmislenosti u vezi sa tim da li glasanje predstavlja „referendum“ u smislu ovog naloga supervizora, prevladava svako tumačenje koje supervizor dostavi u pisanoj formi. U ovom nalogu ne postoji ništa čime se zabranjuje sprovođenje referenduma izvan područja Distrikta.

## 6. Zaključak

Ustav Bosne i Hercegovine (za razliku od ustava velikog broja savremenih država<sup>40</sup>), Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i kantonalni ustavi ne sadrže izričite odredbe, koje uređuju

---

<sup>37</sup> Pabrić (bilj. 16), s. 326.

<sup>38</sup> Usp. čl. 1 st. 1 Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

<sup>39</sup> Usp. Sl. list SR BiH br. 29/77.

<sup>40</sup> Trnka (bilj. 1), s. 180. Odredbe o referendumu sadrže, pored ustava država u regionu koje smo analizirali, i ustavi: Švicarske (čl. 138 – 141 Ustava), Italije (čl. 75 i 138 Ustava), Austrije (čl. 43, 45 i 46 Ustava), Njemačke (čl. 20 st. 2 i čl. 29 Temeljnog Zakona), Francuske (čl. 3 st 1, čl. 11 i čl. 89 st. 2 Ustava), Španije (čl. 92 i čl. 163 st. 3 Ustava),

pitanje referenduma. Više demokratskih principa na kojima su zasnovani Ustav Bosne i Hercegovine, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i kantonalni ustavi ne mogu predstavljati jasan osnov za raspisivanje referenduma. Ne postoje ni zakoni koji regulišu pitanje referenduma, na ovim nivoima vlasti. Nepisanog ustavnog prava koje uređuje pitanje referenduma na nivoima vlasti BiH, F BiH i kantonalnih vlasti, nema. Ne postoje ni stavovi pravnih teoretičara a ni sudska praksa koji se odnose na dopuštenost raspisivanja i provođenja referenduma na ovim nivoima vlasti. Na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta Federacija Bosna i Hercegovina i na kantonalnom nivou, dakle, ne postoji mogućnost raspisivanja referenduma. Ovdje treba napomenuti da BiH nije jedina država u kojoj ne postoji mogućnost raspisivanja referenduma na saveznom nivou. Slična situacija je sa Saveznom Republikom Njemačkom<sup>41</sup>.

Potrebno je pozicionirati referendum u Ustav BiH, za pitanja iz nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH. BiH je idealni tip tzv. konsocijacijske demokratije<sup>42</sup>, kao oblika posredne demokratije, i praktična aplikacija ovog koncepta, onemogućava da državu da bude efikasna. Mehanizmi ovog koncepta posredne demokratije bi se dopunili instrumentima neposredne demokratije. Izvorno mišljenje građana bi, na taj način, moglo biti uzeto u obzir pri odlučivanju o pitanjima iz državne nadležnosti. Uvođenjem referenduma u Ustav BiH bi bio pojačan slab demokratski karakter ustavnog sistema BiH. BiH je jedina država u regionu, među državama koje imaju sličnu (jugoslovensku) tradiciju, koja ne sadrži ustavne norme o referendumu, pa bi i to trebao biti razlog za uvođenje ovog instituta u ustavni sistem BiH. Referendum treba odrediti kao ustavotvorni, iz razloga što je na pozitivni Ustav BiH donesen samo jedan amandman, i kao zakonodavni, jer Parlamentarna skupština BiH, zbog brojnih mehanizama blokade, uopćeno ne donosi adekvatan broj zakona. Referendum bi, takođe, trebao biti obavezujući (koji bi bio raspisivan na inicijativu Parlamentarne skupštine i na inicijativu određenog broja birača), da bi se izabrani predstavnici „natjerali“ na donošenje određene odluke i savjetodavni (koji neće obavezivati Parlamentarnu skupštinu, a koji bi bio raspisivan na inicijativu Parlamentarne skupštine i na inicijativu birača, samo kod ovog referenduma, prvenstveno da bi se lakše došlo do odluke ali i da bi se onemogućili visoki troškovi organizovanja referenduma, ako bi se oni često provodili, bi trebalo predvidjeti manji broj birača koji može zahtijevati raspisivanje referenduma), da bi izabrani predstavnici, jednostavno, imali uvid u mišljenje građana o nekim pitanjima. Parlamentarna skupština BiH bi nakon ove promjene ustava bila dužna da donese Zakon o referendumu da bi se regulisala tehnika sprovođenja ovog instituta neposredne demokratije. Posebno se moraju definirati mehanizmi koji će spriječiti zloupotrebu ovog instituta za neki politički cilj bilo koje političke stranke. Potrebno je normirati, iz razloga strukture bosanskohercegovačkog društva i zato što se odluke u organima BiH, po postojećim ustavnim rješenjima, donose konsenzusom, u Ustavu BiH i zakonu o referendumu, da pojedine odluke na

---

Norveške, Mađarske, Australije (čl. 128 Ustava), Irske (čl. 27 i čl. 47), Švedske (čl. 4 Glave 8 Ustava), Finske (čl. 53 Ustava), Poljske (čl. 125 Ustava), Rusije (čl. 130 st. 2 i čl. 135 st 3. Ustava), Litvanije (čl. 148 Ustava).

<sup>41</sup> Čl. 20 st. 2 Temelnog zakona SR Njemačke propisuje: „Sva državna vlast proizilazi iz naroda. Narod ju ostvaruje na izborima, referendumom (...)“. Za provođenje referenduma na saveznom nivou u SR Njemačkoj nedostaju neophodni mehanizmi, odnosno zakoni. Izuzetak je čl. 29 Temelnog Zakona, koji nosi naziv „Preustroj savezne države“, koji uređuje referendum u zemljama čija će područja ili dijelovi područja činiti novu ili preustrojenju zemlju. Međutim, ovdje nije riječ o saveznom referendumu, već samo očitovanju naroda na spomenutom području.

<sup>42</sup> Sva četiri teorijska elementa ovog koncepta, koja proizilaze iz Arendt Lijphartovog rada „Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation“ („Demokratija u pluralnim društvima: komparativno tumačenje“), od 1977. godine, su primijenjena u BiH: velika koalicija, pravo veta, proporcionalna zastupljenost i autonomija kulturnih segmenata.

referendumu mogu stupiti na snagu samo ako ih potvrdi Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ovo se odnosi i na ustavotvorni i na zakonodavni referendum, posebno kada se uzme u obzir pitanje nacionalnog preglasavanja i pitanje povrede vitalnog nacionalnog interesa (npr. pitanje državnog uređenja BiH), koje se sa referendumom u Bosni i Hercegovini dosta često povezuje. Za neka druga pitanja iz nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, a za koja se ne može povrijediti vitalni nacionalni interes (npr. pristupanje BiH Evropskoj uniji), dovoljno je, da bi se lakše došlo do odluke, za njenu punovažnost, propisati da je dovoljna većina glasova većina građana na referendumu.

Ustav Republike Srpske sadrži odredbe o mogućnosti raspisivanja referenduma. Ova odredba je konkretizirana i razrađena u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi u Republici Srpskoj. Narodna skupština Republike Srpske može raspisati referendum o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti. Referendum je definiran kao konsultativni, odluka građana na referendumu nije obavezujuća, već Narodna skupština može da donese odluku nakon iskazanog mišljenja građana. Ne postoji ustavna obaveza Narodne skupštine da prihvati odluku koju su građani donijeli na referendumu, koji se, prema ustavnom i zakonskom okviru, tretira kao oblik pribavljanja mišljenja. Ovako uređen institut referenduma, veoma slični na javnu raspravu gdje se Narodna skupština može „pokriti“ mišljenjem naroda iznesenom na referendumu, a o pitanju koje je prije toga iznijela u javnost.

Entitetski i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi su dosta precizno regulirali pitanje referenduma. Posebno je važna činjenica da je ovo pitanje uređeno zakonima, kao autoritativnim pravnim aktima, i da je to pitanje pravno normirano zakonima koji uređuju materiju i odnose lokalne samouprave, a koji su od primarnog značaja za građane. Pitanja o kojima se može raspisati referendum u jedinicama lokalne samouprave su određena dosta široko, ali odnose se na pitanja koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave u oba entiteta. Statuti jedinica lokalne samouprave sadrže, pojedini vrlo detaljne, odredbe o referendumu i određuju postupak raspisivanja referenduma u jedinici lokalne samouprave.

Referendum u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine je regulisan Nalogom Supervizora od 2007. godine, kojim je propisano da sve dok je supervizija na snazi, je za bilo koji referendum koji se održava na području Distrikta, a koji mora biti u skladu sa domaćim i međunarodnim zakonima (posebno sa Opštim okvirnim sporazumom za mir) potrebna prethodna saglasnost Supervizora u pismenoj formi. U slučajevima kada je ta saglasnost data, referendum će se održati jedino pod uslovima koje odobri Supervizor.

Na kraju možemo izvesti zaključak da se o pitanjima npr. poput suvereniteta, teritorijalnog integriteta i sigurnosti Bosne i Hercegovine, uključujući njen međunarodnopravni subjektivitet i kontinuitet, o organizaciji i funkcionisanju institucija Bosne i Hercegovine, o njihovom postojanju, odnosno nepostojanju, o opstanku države Bosne i Hercegovine, tj. o eventualnoj secesiji jednog entiteta ili uže političko – teritorijalne jedinice, od države, ili referendum o ulasku u Evropsku uniju ili NATO pakt ili npr. referendum o angažmanu stranih sudija u Sudu Bosne i Hercegovine, ne može odlučivati na entitetskom nivou vlasti ili na nižim nivoima vlasti od entiteta, jer za to ne postoji formalno – pravni osnov. Zvanična politika u Republici Srpskoj je najavljevala i pokušavala organizovati neke od ovih referenduma. Vidjeli smo u poglavlju 4 da Narodna skupština RS za ovakva pitanja nije nadležna. Ukoliko bi referendum, za koje nema formalno – pravnog osnova ili koji za predmet nemaju pitanja iz domena nadležnosti konkretne

političko – teritorijalne jedinice (npr. na nivou entiteta, kantona, jedinica lokalne samouprave), ipak bili provedeni, moglo bi se govoriti o neustavnim aktima.

#### *Sažetak*

*Ova analiza tretira problem referenduma u Bosni i Hercegovini, tj. pitanje šta može i šta smije biti predmet referendumskog odlučivanja u Bosni i Hercegovini, na različitim nivoima vlasti. U tom smislu, analizirana su normativna rješenja na nivou države, entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave. Poseban osvrt je sačinjen na Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. U analizi je, orijentaciono, ukazano i na neka rješenja iz država u regionu koja se tiču referenduma.*

#### *Summary*

*This analysis treats the problem of referendum in Bosnia and Herzegovina, what can be and what should be a subject of referendum question on different level of authorities in Bosnia and Herzegovina. In that sense, normative solutions on level of authority of Bosnia and Herzegovina, entities, cantons and unit of local self-government are analysed. Special review is made on Brčko district of Bosnia and Herzegovina. In analysis are shown some solutions in states in region, that matters referendum.*