

Nurko Pobrić*

Osvrt na referendumsko pitanje o (ne)podržavanju pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine

Narodna skupština Republike Srpske 15. jula 2015. godine donijela je odluku o raspisivanju referenduma na kome će se glasači (biračko tijelo) Republike Srpske *prvenstveno* izjašnjavati da li *podržavaju* ili *ne podržavaju* pravosudne institucije Bosne i Hercegovine - Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine. Ustavnošću navedene odluke se ovdje neću baviti. Ustavnost odluke cijenit će Ustavni sud Bosne i Hercegovine, ako ovlaštenu predlagač u tom pravcu podnese zahtjev. Fokus mog interesovanja je sadržaj referendumskog pitanja. Pri tom imam u vidu da su u teoriji ustavnog prava i ustavnosudskom odlučivanju u odnosu na sadržaj referendumskog pitanja formirani jasni standardi, koje donosilac odluke o raspisivanju referenduma mora respektirati.

(Ne)podržavanje pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine u Republici Srpskoj aktuelizirano je odlukom Narodne skupštine Republike Srpske iz 2011. godine 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*"¹. Aktuelno referendumsko pitanje glasi: "*Da li podržavate neustavno i neovlašćeno nametanje zakona od strane visokog prestavnika međunarodne zajednice u BiH, posebno nametanje zakona o Sudu i Tužilaštvu BiH i primjenu njihovih odluka na teritoriji Republike Srpske*".²

Na prvi pogled referendumsko pitanje iz 2011. godine i referendumsko pitanje iz 2015. godine sadržajno se ne razlikuju. Ipak, pažljivim uvidom u sadržaj oba pitanja, vide se i razlike. Referendumsko pitanje iz 2011. godine, bar ne eksplicite, ne sadrži konstataciju o "neustavnom i neovlašćenom nametanju zakona" (od strane visokog predstavnika), niti traži, takođe eksplicite, da se nametnuti zakoni, posebno zakoni o Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine ne primjenjuju na teritoriji Republike Srpske. Rekao bih da je sadržaj referendumskog pitanja iz 2015. godine radikalniji. U njemu se od glasača u Republici Srpskoj traži da ne podrže ili podrže (!) "*neustavno i neovlašćeno nametnute zakone visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, posebno zakone o Sudu i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine*" te se traži izjašnjenje o nepodržavanju ili podržavanju primjene tih zakona na teritoriji Republike Srpske. U referendumskom pitanju iz 2011. godine (za razliku od referendumskog pitanja iz 2015. godine) tvrdilo se da je verifikacija navedenih zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine neustavna.

I u jednom i u drugom slučaju (u oba referendumska pitanja) Narodna skupština Republike Srpske "daje sebi za pravo" da odlučuje o ustavnoj utemeljenosti odluka visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, odnosno ustavnosti verifikacije tih odluka u Parlamentarnoj skupštini

* Autor je doktor pravnih nauka i sudija Kantonalog suda Mostar.

¹ Navedeno prema, A. Hunčak-Pita, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 6/2001, s. 1.

² Navedeno prema Oslobođenju od 26. 09. 2015.

Bosne i Hercegovine. U odnosu na sadržaj referendumskih pitanja Narodna skupština Republike Srpske prezentira se kao organ međunarodne zajednice ovlašten da tumači norme međunarodnog prava, odnosno prezentira se u funkciji Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koji je jedini ovlašten da utvrđuje ustavnost zakona Bosne i Hercegovine.

U nastavku ću naznačiti relevantne standarde o referendumskom pitanju, uspoređiću sadržaj referendumskog pitanja iz 2015. godine sa ovim standardima, zatim ću na osnovu sadržaja tog pitanja odrediti karakter raspisanog referenduma, njegov stvarni cilj i moguće posljedice. Pri tom ću voditi računa o aktuelnoj političkoj i društvenoj zbilji u Bosni i Hercegovini.

Referendumsko pitanje u osnovi ne smije sugerirati odgovor, a glasači moraju biti informisani o posljedicama referenduma. Ovaj zahtjev nije ispoštovan u aktuelnom referendumskom pitanju, jer se u pomenutim konstatacijama (u referendumskom pitanju) sugerira sam odgovor. (Pitanje je postavljeno sugestivno). Upitno je čak koliko su uopće glasači u Republici Srpskoj upoznati sa sadržajem referendumskog pitanja i posljedicama realiziranja odluke o raspisivanju referenduma, odnosno o posljedicama moguće realizacije postavljenog referendumskog pitanja. To upućuje na zaključak da osnovno načelo referendumskog pitanja, naime, *načelo jasnoće*, nije zadovoljeno aktuelnim referendumskim pitanjem. Jer, pitanje sadrži više tema i pogodan je "materijal" za manipuliranje biračkim tijelom.

Ovaj nedostatak ne može se otkloniti ni u vrijeme tzv. "referendumske kampanje" koja ima za cilj da osvijetli područja u odnosu na koja se raspisuje referendum, a ne za dodatno pojašnjenje referendumskog pitanja. Po formi, referendumsko pitanje liči na anketni upitnik za anketu koja može poslužiti u političke svrhe. Međutim, realiziranje referendumskog pitanja (odgovor većine biračkog tijela u Republici Srpskoj može se pouzdano pretpostaviti), imalo bi ozbiljne posljedice, jer bi značilo faktičko mijenjanje ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, naravno, uz pretpostavljeni odgovor NE. Gledano iz ugla teorije ustavnog prava i prakse ustavnosudskog odlučivanja u demokratskim državama prihvatljiva je konstatacija da "referendum može biti značajan samo ako se odnosi na jasno i jednoznačno pitanje, na koje se može odgovoriti sa "da" ili "ne", takav zahtjev može biti određen kao "logička granica" jer potječe iz namjere zaštite birača i slobode glasa."³

Takođe, "nuditi odgovor na tri različita pitanja nedvojbeno je suprotno slobodi glasa iz kojeg potječe zahtjev za jasnoćom, preciznošću i objektivnošću referendumskog pitanja".⁴ S obzirom na citirani stav, opravdano je zapitati se, zašto donosilac odluke o raspisivanju referenduma, referendumsko pitanje nije postavio na sljedeći način: "Da li odluke Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine treba da se primjenjuju na teritoriji Republike Srpske?" Ovakvo pitanje je sasvim jasno, a u suštini je sadržano i u razmatranom referendumskom pitanju. Aktuelno referendumsko pitanje bi se moglo učiniti jasnim samo kada bi se "podijelilo" na dva ili tri pitanja. I da zaključim: da bi bili uspješni i opravdani mora se ispuniti nekoliko uslova. Pitanje koje se iznosi na referendumu mora biti jasno i nedvosmisleno formulirano, a birači o svim pitanjima temeljito informirani. To je preduslov za postojanje poželjne kompetentnosti birača (glasača) pri

³ B. Kostadinov, Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 1/2015, s. 60.

⁴ Ibid, s. 62.

odlučivanju o postavljenom referendumskom pitanju. "Uz to, i pre svega toga, na birače se ne sme vršiti nikakav pritisak, već im se mora ostaviti sloboda da sami donesu odluku."⁵

U konkretnom slučaju, čini mi se, da se iz sadržaja referenduskog pitanja može zaključiti da se radi o tzv. savjetodavnom ili konsultativnom referendumu. Mišljenje izraženo na savjetodavnom referendumu, politički posmatrano, može imati značajnu težinu, ali pravno ne obavezuje parlament (zakonodavni organ), koji ima slobodu u odlučivanju. Parlament može odlučiti suprotno mišljenju građana izraženom na referendumu. "Stepen političke vezanosti parlamenta mišljenjem građana izraženom na referendumu zavisi od odnosa političkih snaga u društvu."⁶

Zapravo, po mome sudu, navedena odluka o raspisivanju referenduma u Republici Srpskoj sadržajno je "pokriveni plebiscit", kojim se želi pribaviti dodatna politička podrška izvršnoj vlasti u Republici Srpskoj, odnosno predsjedniku Republike Srpske, koji je i predlagač odluke o raspisivanju referenduma. Da nije tako, zašto bi se uopće vodio tzv. strukturirani dijalog o pravosuđu u Bosni i Hercegovini (u kojem učestvuju i predstavnici iz Republike Srpske), jer strukturirani dijalog i pomenuti referendum međusobno "se isključuju".

⁵ B. Milosavljević/D. M. Popović, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, s. 224.

⁶ R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2008, s. 215.