

UDK: 321.7:342.8(497.6)  
Biblid 0543-3657, 67 (2016)  
God. LXVII, br. 1162-1163, str. 73–85  
Izvorni naučni rad  
Primljen: 2.2.2016.

*mr. sc. Maja SAHADŽIĆ<sup>1</sup>*

## **Neposredna demokracija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini?**

*O referendumu na državnoj razini u BiH:  
propozicija za bolje shvatanje (ne)mogućnosti primjene  
referendumske odlučivanja*

### SAŽETAK

Mogućnost primjene neposredne demokracije, točnije referenduma, kao oblika neposredne demokracije na državnoj razini Bosni i Hercegovini (BiH), promatrajući s pozitivnopravnog stanovišta, stvara nedoumicu. Razlog tomu je što pravni osnov za referendumsko odlučivanje na državnoj razini nije utvrđen u pozitivnopravnim propisima. Pritom, ne treba zaboraviti da ova tematika, iz više razloga, predstavlja gorku materiju u okvirima iznuđenog ali i neuobličene ustavnog sustava BiH. *Eo ipso*, prisutna su različita shvatanja ovog pitanja, a raščlanjivanje različitih aspekata ove tematike je diskretno i pod utjecajem pravničke dosjetljivosti koja koketira s političkim pokroviteljstvom različitih osnovica. S tim u vezi, ovaj prilog je usmjeren na objektivno pravničko analiziranje mogućnosti referendumske odlučivanja na državnoj razini u BiH.

*Ključne riječi:* neposredna demokracija, referendum, državna razina, Bosna i Hercegovina, Belgija, Švicarska, Njemačka, Austrija.

<sup>1</sup> mr. sc. Maja Sahadžić, Pravni fakultet Univerziteta u Antwerpenu, maja.sahadzic@uantwerpen.be

## O posrednoj i neposrednoj/poluneposrednoj demokraciji uopće

U ustavnopravnoj teoriji narodni suverenitet ostvaruje se posrednim i neposrednim putem. Posrednim putem ostvaruje se tako što narod bira svoje predstavnike koji će u njegovo ime obnašati državnu vlast. Neposrednim putem narod sam, u cijelosti ili djelomice, obnaša državnu vlast. U ovisnosti o tome radi li se o posrednom ili neposrednom ostvarivanju narodnog suvereniteta razlikuje se neposredna i posredna, odnosno poluposredna, demokracija. Temeljna razlika između posredne i neposredne demokracije je u tome da posredna demokracija omogućuje i/ili olakšava političko pregovaranje, s obzirom da je lakše postići politički dogovor u okvirima manje skupine ljudi koja se ogleda u predstavnicima naroda, za razliku od neposredne demokracije koja onemogućuje političko pregovaranje s obzirom na narav primjene i uporabe. Uglavnom se ova dva oblika ostvarivanja narodnog suvereniteta kombiniraju, odnosno, posredna demokracija se kombinira s određenim oblicima neposredne demokracije. Takav oblik naziva se poluneposredna demokracija, u okviru koje predstavnička tijela imaju vodeću ulogu u odlučivanju, ali se donošenje odluka o određenim pitanjima od općeg interesa, s vremena na vrijeme, dodjeljuje upravo građanima.<sup>2</sup> Opseg primjene neposredne demokracije razlikuje se u ovisnosti o kojem se obliku neposredne demokracije radi. Najčešće se primjenjuju referendum, narodna inicijativa, pravo peticije i opoziv.<sup>3</sup>

## O predmetu referenduma uopće<sup>4</sup>

U pojedinim okolnostima, i u ovisnosti od ustavnog sustava, građanima se (putem referenduma) može povjeriti/povjerava odlučivanje o pitanjima o kojima uobičajeno odlučuje zakonodavno tijelo. Referendumi se, ukoliko su predviđeni u pravnom sustavu države, provode kad se radi o značajnim državnim pitanjima poput ustavnih promjena, usvajanja zakona,

<sup>2</sup> Dakako, ovime se ne zamjenjuje uloga zakonodavne, izvršne i/ili sudbene vlasti iako je neposredna demokracija oprečna posrednoj demokraciji u čijim je okvirima nadležnost odlučivanja povjerena izabranoj skupini temeljem izbora. Pritom su mehanizmi neposredne demokracije takvi da građani i nakon izbora svojih predstavnika u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti nastavljaју da igraju veoma važnu ulogu u političkim procesima. Za detaljnije obrazloženje vidi više: David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 8.

<sup>3</sup> Za potpunije objašnjenje svakog oblika neposredne demokracije vidi više: Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000, pp. 173-179; i David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, op. cit., pp. 8-18.

<sup>4</sup> O predmetu referenduskog odlučivanja uopće vidi više: Maja Sahadžić, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, *Pravna misao*, vol. 1, no. 2, 2012, str. 43-70. O pristupu utvrđivanja referenduskog pitanja vidi više: Robert D. Cooter i Michael D. Gilbert, „A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule“, *Columbia Law Review*, no. 3, 2010, p. 726.

administrativno-pravnih pitanja, financija, državnih ugovora, itd. Postupak za provođenje referenduma može pokrenuti zakonodavno tijelo ili određeni postotak građana sa pravom glasa, u ovisnosti od razine državne vlasti, odnosno unutarnjeg uređenja države.

Uobičajeno je da se općim pravnim aktima propisuju pitanja koja mogu biti predmet referenduskog odlučivanja, dok se ponegdje propisuje i o kojim se pitanjima ne smije odlučivati putem referenduma. Tamo gdje je garantirana njegova uporaba, referendum se najčešće obvezno raspisuje kad se odlučuje o pitanjima izmjene i dopune ustava. Rezultati ovog referenduma uvijek su obvezujući. S druge strane, savjetodavni i/ili fakultativni referendum može se raspisati i u situacijama kad valja odlučiti o važnom političkom pitanju. To se najčešće događa ukoliko su mišljenja o pitanju podijeljena ili ukoliko postoji pritisak javnosti. Kod savjetodavnih referenduma predmet može biti različit i može uključivati i glasovanje o bilo čemu iz nadležnosti zakonodavnog i ponekad izvršnog organa vlasti. Karakter ovog referenduma je takav da nije pravno obvezujući. Međutim, može biti veoma teško zanemariti rezultat referenduma, makar on bio i savjetodavni. Temeljem rezultata savjetodavnog referenduma uvijek će postojati politička obveza i stoga u praksi može imati gotovo iste posljedice kao i obvezni referendum.

### ***Traženje pravnog osnova za referendum na državnoj razini u BiH***

Definicija referenduma u BiH, kao oblika neposredne demokracije, *ad normam* sadržana je jedino u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi RS.<sup>5</sup> Radi se doduše o općenitoj definiciji, koja je neodređena i nepotpuna, s obzirom da se referendum i narodna inicijativa definiraju tek kao „oblici neposrednog i slobodnog izjašnjavanja građana.“<sup>6</sup> Neodređenost zakonske definicije, pak, ne treba dovoditi u vezu sa perpleksnim ustavnopravnim sustavom BiH s obzirom da se ne radi o neuobičajenosti, što potvrđuje i usporedna pravna analiza. Štoviše, država s kojom se bosansko-hercegovački ustavno-pravni konstrukt često uspoređuje, Švicarska konfederacija, u Ustavu<sup>7</sup> ne sadrži odredbu u kojoj se definira referendum, iako se Švicarska konfederacija promatra paradigmatički kad je u pitanju neposredno odlučivanje građana putem oblika neposredne demokracije.

<sup>5</sup> Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 42/10. Valja naglasiti da je predmet analize ovog rada mogućnost referenduskog odlučivanja na državnoj razini. Za analizu o mogućnostima referenduskog oslućivanja na nižim razinama vlasti u BiH pogledati: Maja Sahadžić, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, op. cit.

<sup>6</sup> Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi RS, čl. 5 st. 1.

<sup>7</sup> Ustav Švicarske konfederacije, [http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html) (očitanje: 12.03. 2014.).

Normativni dio Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH<sup>8</sup>, odnosno Ustav BiH, ne sadrži odredbe o oblicima neposredne demokratije, pa tako niti o referendumu. Postoji tek odredba o demokratskim načelima kojom se BiH određuje kao demokratska država koja funkcioniše kao pravna država temeljem slobodnih i demokratskih izbora<sup>9</sup> što upućuje tek na postojanje posredne demokratije. Također, Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine<sup>10</sup>, koja se na temelju ustavnih odredbi izravno primjenjuje u BiH, ne sadrži odredbe o oblicima neposredne demokratije. Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1952. godine<sup>11</sup> u članku 3 definira tek pravo na slobodne izbore s tajnim glasovanjem pri izboru zakonodavnih tijela, odnosno garantira pravo na primjenu posredne demokratije.

Osim navedenog, BiH je i stranka ugovornica međunarodnih dokumenata navedenih u Aneksu I na Ustav BiH.<sup>12</sup> Nekolicina autora u BiH<sup>13</sup>, smatra da odredbe Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine<sup>14</sup> predstavljaju pravni osnov za definiranje oblika neposredne demokratije u BiH. Primjerice, Paktom se definira pravo i mogućnost svakog građanina država ugovornica da bez ikakvih razlika i neosnovanih ograničenja učestvuje u upravljanju javnim poslovima, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.<sup>15</sup> No, odredbe Pakta moraju se pažljivije sagledati da bi se mogao usvojiti ispravan zaključak koji u potpunosti respondira intenciji normi sadržanih u Paktu. Pakt se ne poziva na bilo koji oblik demokratske vladavine. Minimum koji se zahtijeva jeste da se radi o državnoj vlasti koja se temelji na narodnom suverenitetu<sup>16</sup>, odnosno

<sup>8</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine – kolokvijalno nazvan Daytonski mirovni sporazum.

<sup>9</sup> Ustav BiH, čl. I toč. 2.

<sup>10</sup> Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine, ETS No. 005, 213 UNTS 221 (No. 2889), stupila na snagu 3. rujna 1953. godine.

<sup>11</sup> Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1952. godine, ETS no. 009, 213 UNTS 221 (No. 2889), stupio na snagu 18. svibnja 1954. godine.

<sup>12</sup> Ustav BiH, čl. II toč. 7.

<sup>13</sup> Vidi više: Pabrić, Ustavno pravo, op. cit., p. 180.

<sup>14</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, A/RES/2200 (XXI), 999 UNTS 171 (No. 14668) i 1057 UNTS 407 (No. 14668), stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine. Uz ovaj Pakt usvojeni su: Prvi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, A/RES/2200 (XXI), 999 UNTS 171 (No. 14668), stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine; i Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji se odnosi na ukidanje smrtnih presuda iz 1989. godine, A/RES/44/128, 1642 UNTS 414 (No. 14668), stupio na snagu 11. srpnja 1991. godine.

<sup>15</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, čl. 25 st. 1.

<sup>16</sup> Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Engel, Kehl am. Rhein, 2005, p. 568. Slično u: Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 654.

da mora postojati demokratski legitimitet. Iz odredbi Pakta vidljivo je da se upravljanje javnim poslovima može povjeriti građanima posredno, putem slobodno izabranih predstavnika ili u formi neposredne demokracije (referendum, plebiscit), čime se građanima država ugovornica garantira uporaba bilo posredne, bilo neposredne demokracije (pritom se ne navodi koji oblik neposredne demokracije se primjenjuje, niti se bilo koji oblik isključuje, te se može zaključiti da se može raditi o bilo kojem obliku). No, obveza provođenja povremenih izbora kao oblika posredne demokracije ne može se u potpunosti potisnuti oblicima neposredne demokracije.<sup>17</sup> Također, temeljem veznika „ili“ u odredbi „upravljanju javnim poslovima, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika“ pojmljivo je da se državama ugovornicama nalaže održavanje povremenih izbora ali se ne nalaže i primjena bilo kojeg oblika neposredne demokracije. Primjena neposredne demokracije će stvarati učinak samo onda kada strana ugovornica predviđa primjenu oblika neposredne demokracije.<sup>18</sup> To ujedno znači i da se tamo gdje su oblici neposredne demokracije predviđeni ne smije praviti razlika u primjeni posredne i neposredne demokracije. Dotle se smatra da su organi vlasti u državama ugovornicama odgovorni za svoje građane, s obzirom da izabrani predstavnici imaju samo one ovlasti sadržane u ustavu i koje su dobili putem procesa glasovanja sukladno zakonima odnosno stranke ugovornice.<sup>19</sup> Odredbe Pakta od država ugovornica iziskuju obvezu preduzimanja neophodnih mjera zakonodavnog ili drugog karaktera kojima se omogućava ostvarivanje prava navedenih u Paktu a koja još uvijek nisu predviđena u državama ugovornicama, sukladno ustavnim postupcima i odredbama Pakta.<sup>20</sup> A *propo* stoga, razlučivo je da se ne navode niti isključuju oblici neposredne demokracije koji bi se mogli primijeniti, te se stoga može zaključiti da se može raditi o bilo kojem obliku neposredne demokracije, time i referendumu. U isto vrijeme, sprečavanje i onemogućavanje građana u korištenju bilo neposredne bilo posredne demokracije, odnosno u učestvovanju u javnim poslovima, predstavlja diskriminaciju. Međutim, dejstvo odredbe o primjeni neposredne demokracije će postojati samo onda kada je/ukoliko je primjena oblika neposredne demokracije predviđena u pravnim sustavima država ugovornica. Istovremeno, obveza organa vlasti da preduzimaju potrebne

<sup>17</sup> Slično u: Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, op. cit., p. 657.

<sup>18</sup> Detaljnije u: Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, op. cit., pp. 571-572. Slično u: Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, op. cit., p. 658.

<sup>19</sup> Sarah Joseph, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, op. cit., p. 655. Vidjeti također: General Comment No. 25. (General Comments), *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 5.

<sup>20</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, čl. 2 st. 2.

mjere zakonodavnog ili drugog karaktera kojima će se omogućiti ostvarivanje prava navedenih u Paktu odnosi se tek na obvezu da zakonodavnom tijelu predlažu neophodne propise kojima će se utvrditi uvjeti za ostvarivanje prava navedenih u Paktu. To znači da će obveza primjene oblika neposredne demokracije u državama ugovornicama postojati samo ukoliko je primjena definirana u pravnom sustavu država ugovornica. U suprotnom, ne postoji obveza država da osiguravaju korištenje oblika neposredne demokracije. Pridodano ovome, usvajanje neophodnih propisa kojima se omogućuje primjena oblika neposredne demokracije pretpostavlja samo predlaganje i usvajanje zakona neophodnih za osiguravanje provođenje prava garantiranih Paktom. Na koncu, ne postoji obveza primjene neposredne demokracije u državama ugovornicama, nego tek jednaka primjena u odnosu na posrednu demokraciju, ukoliko su oblici neposredne demokracije predviđeni u pravnom sustavu država ugovornica. Pravni osnov za utvrđivanje oblika neposredne demokracije u BiH, na državnoj razini, dakle, nije sadržan u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

Izvjeshni autori upućuju na to da bi se pravni osnov za primjenu neposredne demokracije na državnoj razini u BiH mogao tražiti u samoj ideji demokracije.<sup>21</sup> Općenito, demokracija se shvaća kao politički sustav, posredne ili neposredne vladavine naroda koji predstavlja temeljni izvor političke moći. No, u kontekstu traženja pravnog osnova za primjenu referenduma kao oblika neposredne demokracije na državnoj razini u BiH, ovakvo stanovište, i pravnički i laički, gotovo neozbiljno, iskušava doseg postuliranih demokratskih načela, te se stoga, kao takvo, mora promatrati kao predmet drugačije analize.

Valja napomenuti i mišljenja koja podržavaju stanovište da „iako ustavi uglavnom predviđaju oblike neposredne demokracije, mehanizmi neposredne demokracije se mogu primijeniti i bez izravnog utemeljenja u ustavu“<sup>22</sup>. U kontekstu prethodnog zaključka, valja dodati i to da je naročito i ujedno oprečnost (suvremenog) bosansko-hercegovačkog poretka, etničko utemeljenje koje se doživljava kao prijelomno za stabilitet cjelokupnog bosansko-hercegovačkog pravnog, političkog, društvenog sustava. Istovremeno su etnička uporišta osnova u sustavu vlasti u BiH. Stoga valja biti oprezan u donošenju zaključaka budući da korištenje institucije referenduma bez izravnog ustavnog i uopće zakonskog utemeljenja može, u najmanju ruku, voditi manipulacijama političkog etablismana.

Na koncu, čini se da je, u odnosu na prethodno navedeno, kad je u pitanju definiranje oblika neposredne demokracije na državnoj razini u BiH,

<sup>21</sup> Vidi više: Zlatan Begić, „Referendum i njegova (zlo)upotreba: pravni aspekt“, *Sveske za javno pravo*, no. 6, 2011, str. 44-54.

<sup>22</sup> Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of Referendum*, Springer, Boston, 1993, p. 314.

izvjesno jedino da formalnopravno i materijalnopravno ne postoje zapreke da se institucija referenduma na državnoj razini definira izmjenom ustava i/ili usvajanjem zakona o referendumu i narodnoj inicijativi na državnoj razini u BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. No, s obzirom da ovdje prevaguje osobenost polisintetičnih odnosa između predstavnika konstitutivnih naroda koji parlamentarno nastoje održati etničku rastrojenost na svim razinama i nenaglašen izravan utjecaj stanovnika BiH u postupcima odlučivanja, teško da se može očekivati usvajanje akta, ili barem norme, kojima bi se definirala primjena referenduma kao oblika neposredne demokracije na državnoj razini.

### *Ustavnopravna komparatistika o predmetu referenduma*

S obzirom na ustavom propisane postupke odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH u smislu odlučivanja kvalificiranom većinom koje podrazumijeva i tzv. „entitetsko glasovanje“ kao i odlučivanje o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, čini se primjerenim zaključiti da bi u situacijama kada spomenuti veto mehanizmi savladavaju parlamentarnu proceduru, bilo svrsishodno uputiti sporno pitanje građanima na odlučivanje. Međutim, ako bi na državnoj razini u BiH postojala pravna pretpostavka garancije primjene bilo kojeg oblika neposrednog odlučivanja, posebice referenduma, eventualni predmet referendumske odlučivanja bio bi od posebnog interesa. Razlozi za takvo što su prominentni. Međutim, poredbeno ustavnopravna analiza može biti od koristi u smislu percipiranja načina reguliranja iste ili slične tematike u odnosu na (federalne) države na koje bosansko-hercegovačka akademska zajednica najčešće referira zbog posebnosti ustavnog uređenja koje se uspoređuje s BiH.<sup>23</sup>

Valja napomenut, da se u pojedinim državama od usporednog interesa referendumima (uopće) ne provode, primjerice u Kraljevini Belgiji gdje mogućnost provođenja referenduma na državnoj razini nije propisana u ustavnom tekstu. U Švicarskoj konfederaciji također ne postoji ustavna norma o referendumu na državnoj razini<sup>24</sup> pa se, ipak, građanima jamči širok opseg političkih prava u Ustavu Švicarske konfederacije koji se često nazivaju i zakonodavcima. Na saveznoj razini, građani mogu pokretati narodnu inicijativu i referendum.<sup>25</sup> Predmet narodne inicijative može biti potpuna ili djelomična izmjena saveznog ustava, a putem narodne inicijative građanima se daje i mogućnost da predlože izmjene saveznog Ustava. Međutim, Ustav Švicarske konfederacije propisuje i koja pitanja ne mogu biti predmet

<sup>23</sup> Usporedna analiza obuhvatila je, iz praktičnih razloga i specifičnosti, samo europske države.

<sup>24</sup> Više o neposrednoj demokraciji u Švicarskoj: Adrian Vatter, „Lijphart Goes Regional: Different Patterns of Consensus in Swiss Democracies“, *West European Politics*, no. 1, 2007, pp. 148–171.

<sup>25</sup> Ustav Švicarske konfederacije, čl. 136.

narodne inicijative. To su pitanja koja se odnose na kršenje načela jedinstva ili obvezna pravna pravila međunarodnog prava. Čak ukoliko se i pokrene narodna inicijativa Savezni parlament će ju proglasiti nevažećom u cijelosti ili djelomice. Kod referendumu, razlikuju se obvezni i fakultativni referendum. Zamjetno je da se predmet obveznog referendumu u Švicarskoj konfederaciji odnosi na pojedina pitanja koja se smatraju izuzetno značajnim za Švicarsku konfederaciju, prije svega, svaku izmjenu saveznog Ustava posebice kada se radi o proširenju ovlasti Konfederacije, pristupanje organizacijama za kolektivnu sigurnost poput Organizacije Sjeverno-atlantskog ugovora ili nadnacionalnoj organizaciji, poput Europske unije, kao i hitne savezne zakone kojima u vrijeme usvajanja nedostaje ustavni osnov, itd. U pogledu fakultativnog referendumu, Ustav Švicarske konfederacije propisuje da se ova vrsta referendumu koristi kada se glasuje o saveznim zakonima, saveznim zakonima koji su proglašeni hitnim a čije pravno dejstvo prelazi godinu dana, saveznim odlukama temeljem ustava ili zakona, međunarodnim ugovorima pod određenim uvjetima. S obzirom da se neposredno odlučivanje u Švicarskoj konfederaciji na svim razinama gotovo smatra načinom života, nesvrishodno je davati primjere provedenih referendumu.<sup>26</sup> Na saveznoj razini u SRNj ne postoje odredbe o mehanizmima primjerenim za provođenje referendumu kao oblika neposredne demokracije. Ustav SRNj [*Grundgesetz*]<sup>27</sup> definira dvije mogućnosti za primjenu referendumu: (1) onda kada je u pitanju novo razgraničenje, odnosno preustroj teritorija – kada se o preustroju mora izjasniti u zemljama (*Länder*) na koje se izmjena granica odnosi putem referendumu; i (2) promjena ustava – kada Ustav mora biti usvojen slobodnom odlukom njemačkog naroda da bi stupio na snagu. Međutim, u prvom slučaju se radi o provođenju referendumu kao oblika neposredne demokracije na razini zemalja i samim time ne predstavlja odlučivanje putem oblika neposredne demokracije na saveznoj razini. U drugom slučaju, radi se o činjenici da o usvajanju i stupanju na snagu njemačkoga ustava nikada nije odlučivao njemački narod putem referendumu, iako Ustav SRNj sadrži takvu odredbu. Ovakvo postupanje u znanstvenim krugovima opravdava se *weimarskim* neuspjelim iskustvima sa neposrednom demokracijom, kada je nakon Drugog svjetskog rata neposredna demokracija na saveznoj razini

<sup>26</sup> Za cjelovit i detaljan pregled provedenih referendumu u Švicarskoj konfederaciji vidi više: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/index.html> (očitanje: 26.03. 2014.).

<sup>27</sup> Službeni naziv za njemački ustav je Temeljni zakon ili Osnovni zakon, ali je sasvim opravdano koristiti i prevoditi *Grundgesetz* kao Ustav. Vidi više: Edin Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: Osnove njemačkog Državnog prava*, Kult/B, Sarajevo, pp. 35-36. Prijevod teksta Ustava SRNj u: Edin Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: Osnove njemačkog Državnog prava*, op. cit., pp. 169-262. Također, za pročišćeni tekst Ustava zaključno s 9. listopada 2013. godine vidi: Axel Tschentscher, *The Basic Law (Grundgesetz) 2012: The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23rd, 1949)*. Jurisprudentia, Bern, 2011.



ukinuta.<sup>28</sup> Na saveznoj razini u Republici Austriji primjena oblika neposredne demokracije, posebice referendum, je ograničena.<sup>29</sup> Kao predmet referenduma može se pojaviti, primjerice: (1) prihvaćanje ili neprihvatanje potpune izmjene saveznoga ustava, (2) prihvaćanje ili neprihvatanje djelomične izmjene saveznoga ustava, ali pod uvjetom da provođenje referenduma predloži jedna trećina Saveznoga parlamenta ili Saveznoga vijeća; i (3) prihvaćanje ili neprihvatanje prijedloga zakona temeljem odluke Saveznog vijeća. Ovome se pridodaje mogućnost izbora predsjednika putem referenduma, ukoliko se kandidirao samo jedan kandidat, ili pozivanje predsjednika na odgovornost temeljem odluke Saveznog parlamenta. Međutim, bez obzira na utvrđene predmete referenduma do sada su na saveznoj razini u Republici Austriji provedena tek tri referenduma, ne računajući referendum o pripajanju Njemačkoj iz travnja 1938. godine: u studenome 1978. godine proveden je referendum o korištenju nuklearne energije u Republici Austriji; u lipnju 1994. godine o pristupanju Republike Austrije Europskoj uniji; i u siječnju 2013. godine o uvođenju profesionalne vojne službe.

### ***Mogući predmet referenduma na državnoj razini u BiH?***

Iz kratke analize o normiranju i primjeni oblika neposrednog odlučivanja u državama s posebnostima u federalnom ustavnom uređenju, vidljivo je da nema ustaljenog obrasca definiranja primjene oblika neposrednog odlučivanja na državnoj razini i uopće predmeta referenduskog odlučivanja. Vidljivo je da se ustavna i zakonska rješenja o referenduskom odlučivanju razlikuju od države do države, te je veoma teško ustvrditi i zajednička obilježja o predmetu referenduma. „Razlozi su različiti, ali su općenito povijesno utemeljeni, posebice kad se radi o državama Zapadne Europe.“<sup>30</sup>

Uzevši u obzir analizu o traženju pravnog osnova za referendum na državnoj razini u BiH, razaznaje se da predmet referenduma ne mora nužno

<sup>28</sup> Za detaljno objašnjenje problema vidi više: David Butler i Austin Ranney, ur., *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Aei Press, Washington D.C., 1994, p. 25. O povijesnim činjenicama o SRNj u pogledu primjene oblika neposredne demokracije vidi više: Christina Eder, et al., „Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder“, *West European Politics*, no. 3, 2009, pp. 613-614. Također, vidi više: Markus Böckenforde, „Constitutional Referendum in Germany – Country Report“ u: Eibe H.Reidel i Rüdiger Wolfrum, ur., *Recent Trends in German and European Constitutional Law*, Springer, Berlin, 2006, pp. 107-126.

<sup>29</sup> Ustav Republike Austrije, [http://www.rip.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1930\\_1/ERV\\_1930\\_1.pdf](http://www.rip.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf) (očitanje: 12.03. 2014.), čl. 44 st. 3. Ustav Republike Austrije je sastavljen od cjelokupnog ustavnoga prava Republike Austrije na saveznoj razini. Sastoji se od većeg broja različitih propisa. Težište mu je Savezni ustavni zakon (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*) u kojem su sadržane najvažnije savezne ustavne odredbe.

<sup>30</sup> Maja Sahadžić, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, op. cit., str. 59.

niti izričito biti naveden u općem pravnom aktu da bi referendum kao oblik neposrednog odlučivanja bio primijenjen. No, prateći smisao prethodnog, prodorni etnički omniparitet politikastera u državnoj vlasti u Bosni i Hercegovini zasigurno bi nastojao da zaštiti partikularizam osnaživanjem istog i anunciranjem zaoštavanja odnosa između konstitutivnih naroda, ponekog tzv. Ostalog i uvjetno rečeno građana u BiH. Ukoliko bi se uključila i etnička komponenta, tada bi ista mogla da posluži kao dodatni parametar za utvrđivanje mogućnosti referenduskog odlučivanja na državnoj razini u BiH. U tom slučaju parametar bi obuhvatio multinacionalne sustave (uključujući nacionalne, etničke, religijske, jezičke, i druge odrednice) koji su prema pravilu višestepeni, te bi daljnja analiza zahtijevala usporednu analizu ustava Republike Italije i Kraljevine Španjolske, pa i Ujedinjenog Kraljevstva, kao primjera država koje se u novijoj federalnoj teoriji (gotovo) smatraju federalnim državama.

Propedeutički, ukoliko bi bio normiran, predmet referenduskog odlučivanja na državnoj razini u BiH mogao bi se odnositi na usvajanje izmjena i dopuna Ustava BiH (ili čak usvajanje novog ustava), na usvajanje novih zakona, izmjene i dopune zakona na državnoj razini, itd. Svakako da bi referendum na državnoj razini mogao biti koristan u situacijama kad bi postojali zastoji u postupcima donošenja odluka unutar Parlamentarne skupštine BiH o izmjenama i dopunama Ustava BiH ili čak usvajanju novog Ustava, o usvajanju zakona i izmjena i dopuna zakona. U tom slučaju, građani bi se mogli izjasniti i razriješiti pitanje spora. Ovo bi moglo biti korisno posebice s obzirom na višegodišnje neuspjele pokušaje izmjena i dopuna Ustava BiH. Međutim, kada je u pitanju odlučivanje o teritorijalnoj cjelovitosti, suverenitetu, raspodjeli nadležnosti, ratificiranju međunarodnih ugovora i sl., koja su istovremeno ustavnopravna pitanja, teško da se može u okvirima trenutačnih ustavnopravnih oprečnosti skopčanih skonstitutivnim paritetom u svim aspektima, dati pravi odgovor o tome da li odlučivanje treba povjeriti neposredno narodu u BiH.<sup>31</sup>

### *Konačna referendumska potencija?*

Prostatično je pitanje je li na državnoj razini u BiH uopće moguće uspostaviti pravni okvir za primjerene oblike neposredne demokracije, prvenstveno referenduma. Sukladno tome, slijedi i pitanje je li moguće percipirati građane BiH kao doraslo tijelo koje se odlikuje sposobnošću donošenja odluka. Trenutačni bh. realitet ukazuje na nenaglašen i rastrojen utjecaj građana koji je posljedica činjenice da važeća ustavna i zakonska rješenja ne ostavljaju mogućnost za izravan utjecaj građana na postupak donošenja odluka čime se pojmljivo depopularizira njihovo shvaćanje o

nužnosti uključivanja u postupak odlučivanja. Originacija počiva na tome da je pojam građanina sveden na trivijalnu razinu i zamijenjen terminom konstitutivni narodi koji je pretočen u ustavnu normu i u izravnoj je svezi s razmjernom zastupljenosti konstitutivnih naroda u tijelima državne vlasti u BiH. Ovo je, pak, posljedica događaja nastalih nakon referendumima 1992. godine koji je, čini se, uvjetovao kasniji bh. fatalizam, a čiji su izravni protagonosti bili upravo građani BiH. Nakon usvajanja tzv. Daytonskog Ustava BiH<sup>32</sup>, nositelji suverene vlasti u BiH su postali, i do sada ostali, prvenstveno konstitutivni narodi (zajedno s Ostalima)“, a tek zatim se navode „i građani“. No, ne smije se zaboraviti da bi, u trenutačnom ustavnopravnom perverzitetu, primjena bilo kojeg oblika neposredne demokracije bez normativno-pravnog utemeljenja, predstavljala frivolno replediranje između konstitutivnih proporcionaliteta. Istovremeno, to bi značilo i otvaranje mogućnosti narušavanja, doduše nepodnošljivog, normaliteta u odnosima između različitih političkih noblesa čiji je svakodnevni zadatak zadržavanje konstitutivnih čuvstava zarad vlastitog oportuniteta. Na koncu, to se svakako ne bi odrazilo optimistički spram stanovnika BiH koji su u postupcima odlučivanja proskriptivno lišeni uporabe čak i rudimentarnih mehanizama neposredne demokracije.

### *Bibliografija*

- Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- Begić, Zlatan, „Referendum i njegova (zlo)upotreba: pravni aspekt“, *Sveske za javno pravo*, no. 6, 2011.
- Böckenforde, Markus, „Constitutional Referendum in Germany – Country Report“ u: Eibe H. Reidel i Rüdiger Wolfrum, ur., *Recent Trends in German and European Constitutional Law*, Springer, Berlin, 2006.
- Butler, David i Austin Ranney, ur., *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Aei Press, Washington D.C., 1994.
- Cooter, Robert D. i Michael D. Gilbert, „A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule“, *Columbia Law Review*, no. 3, 2010.
- Eder, Christina, et al., „Institutional Design and the Use of Direct Democracy: Evidence from the German Länder“, *West European Politics*, no. 3, 2009.
- General Comment No. 25. (General Comments), *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

<sup>32</sup> Ustav BiH, preambula, al. 10: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), i građani BiH ovim utvrđuju Ustav BiH“.

- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine. <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/index.html> (očitanje: 26.03. 2014.).
- Joseph, Sarah, et al., *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950. godine, ETS No. 005, 213 UNTS 221 (No. 2889).
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, A/RES/2200 (XXI), 999 UNTS 171 (No. 14668) i 1057 UNTS 407 (No. 14668).
- Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Engel, Kehl am Rhein, 2005.
- Pobrić, Nurko, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000.
- Protokol I uz Konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1952. godine, ETS no. 009, 213 UNTS 221 (No. 2889).
- Sahadžić, Maja, „Referendumsko odlučivanje u Bosni i Hercegovini“, *Pravna misao*, vol. 1, no. 2, 2012.
- Suksi, Markku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of Referendum*, Springer, Boston, 1993.
- Šarčević, Edin, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke: Osnove njemačkog Državnog prava*, Kult/B, Sarajevo.
- Tschentscher, Axel, *The Basic Law (Grundgesetz) 2012: The Constitution of the Federal Republic of Germany (May 23rd, 1949)*. Jurisprudentia, Bern, 2011.
- Ustav Republike Austrije, [http://www.rip.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV\\_1930\\_1/ERV\\_1930\\_1.pdf](http://www.rip.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf) (očitanje: 12.03. 2014.).
- Ustav Švicarske konfederacije, [http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html) (očitanje: 12.03. 2014.).
- Vatter, Adrian, „Lijphart Goes Regional: Different Patterns of Consensus in Swiss Democracies“, *West European Politics*, no. 1, 2007, pp. 148-171.
- Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 42/10.

Maja Sahadžić

**DIRECT DEMOCRACY IN ASYMMETRICAL  
FEDERAL ORGANIZATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

ABSTRACT

From the positive legal standpoint, the evaluation of direct democracy application at the national level in Bosnia and Herzegovina (BaH) is quite puzzling. This is because the legal basis for the referendum decision-making at the state level has not been determined in positive regulations. Also, for several reasons, this issue performs as a bitter substance within forced and barely shaped constitutional system of BaH. Eo ipso, along different understandings of the issue, the analysis of this topic is discrete and influenced by the legal inventiveness that flirts with the political patronage of different bases. In this regard, this paper focuses on an objective legal analysis of the possibilities for the referendum decision-making at the state level in BaH.

*Key words:* direct democracy, referendum, state level, Bosnia and Herzegovina, Belgium, Switzerland, Germany, Austria.