

Mirjana Šmitran\*

# Mogućnosti primjene direktne demokratije u Bosni i Hercegovini

## *Apstrakt*

Rad se bavi pitanjem mogućnosti primjene direktne demokratije u Bosni i Hercegovini. Prvi dio rada posvećen je određivanju pojma direktne demokratije, kao i definisanju osnovnih oblika u kojima se ona može javiti, te njejoj eventualnoj zastupljenosti u Bosni i Hercegovini. U drugom dijelu rada analizira se mogućnost primjene direktne demokratije u Bosni i Hercegovini, kao i prednosti i nedostaci koji bi proizilazili iz njene primjene.

## *Ključne riječi:*

direktna demokratija, primjena, prednosti, nedostaci, Bosna i Hercegovina.

## UVOD

Učešće građana u javnom životu jedno je od osnovnih preduslova za uspostavljanje direktne demokratije. Direktna demokratija vraća autoritet narodu i čini ga odgovornijim. Instituti direktne demokratije – plebiscit, referendum, narodna inicijativa, narodni veto i dr. – regulisani su ustavima država u kojima se primjenjuju. „Neke od najstabilnijih i najstarijih predstavničkih demokratija poznaju ustavno-pravno regulisanje neposredne demokratije. Takav slučaj je sa zemljama kao što su: Švajcarska, SAD, Italija, Irska, Australija.”<sup>1</sup>

---

\* micca88@teol.net

<sup>1</sup> Goran Marković, *Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine. Studija o neposrednoj demokratiji i radničkoj participaciji u BiH sa prijedlozima amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine*, 2009, str. 5; Dostupno na: <http://direktnademokratija.net/document/ddstudija.doc> (Pristupljeno 10. 12. 2013).

Ustav Bosne i Hercegovine poznaje model konsocijacijske demokratije. Konsocijacijska demokratija karakteristična je za duboko podijeljena društva, a njena suština počiva na konsenzusu elita podijeljenog društva oko državnosti i državnog uređenja. S obzirom na činjenicu da je Ustav Bosne i Hercegovine akt međunarodnog prava (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), čijem donošenju je prethodio građanski rat, u momentu njegovog donošenja (1995. godine) nije postojao „bazični konsenzus” političkih elita, pa je voljom inostranih faktora i mehanizmima fizičke sile postignut „konsenzus”, odnosno „iznuđeni pristanak”, što bi značilo da je Bosni i Hercegovini konsocijacijska demokratija nametnuta spolja. „A taj ‘bazični konsenzus’ o želji da se živi u zajedničkoj državi logički prethodi ‘proceduralnom konsenzusu’, odnosno dogovoru na koji način se odlučuje o konkretnim pitanjima koje nameće zajednički život. Bazični konsenzus mora da prethodi proceduralnom, ali malo vrijedi bez njega.”<sup>2</sup> Osnovna nelogičnost konsocijalizma u Bosni i Hercegovini je u postojanju proceduralnog, ali ne i bazičnog konsenzusa. Iako ima sve mehanizme konsocijacijski oblikovanog sistema (podjela vlasti, pravo veta, proporcionalna zastupljenost), Bosna i Hercegovina nema najosnovniju logiku za njihovu primjenu, a to je „bazični konsenzus”. Upravo je nepostojanje „bazičnog konsenzusa” glavni razlog dugog procesa usaglašavanja do postizanja proceduralnog konsenzusa, a to je ujedno i najveća manjkavost konsocijacijske demokratije u Bosni i Hercegovini. S obzirom na to da se konsocijacijski model nije baš pokazao kao uspješan postavlja se pitanje da li bi neki drugi model demokratije mogao biti riješenje za Bosnu i Hercegovinu? Da li bi to mogla biti direktna demokratija?

## DIREKTNA DEMOKRATIJA

Pod direktnom/neposrednom demokratijom podrazumijevaju se određene ustavom i zakonom zagarantovane forme odlučivanja građana. „Neposredna demokratija znači da građani sami, bez posredovanja političkih elita i van predstavničkih institucija, kakav je parlament, učestvuju u donošenju političkih odluka i/ili usvajanju ili izmjenama pravnih akata domaćeg prava do međunarodnih ugovora čiji je potpisnik njihova država.”<sup>3</sup>

Najznačajniji oblici direktne/neposredne demokratije su: plebiscit, referendum, narodna inicijativa, narodni veto i zborovi građana.

Plebiscit je oblik direktne/neposredne demokratije kojim se iskazuje narodna volja o nekom bitnom pitanju putem izjašnjavanja u kojem učestvuju

---

<sup>2</sup> Nenad Kecmanović, *Elementi vladavine: studije iz političke teorije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 58.

<sup>3</sup> Isto, str. 2.

svi građani sa biračkim pravom. Predmet plebiscita može biti: oblik vladavine, pripajanje ili odvajanje teritorije, povjerenje šefu države. Za razliku od referenduma koji se može održavati često i na više nivoa, plebiscit se održava rijetko i samo na dva nivoa – državnom i međunarodnom.

Referendum je najrasprostranjeniji oblik direktne/neposredne demokratije pod kojim „se podrazumijeva neposredno glasanje svih građana koji imaju biračko pravo o prihvatanju ili odbacivanju ustavnog, zakonskog ili nekog drugog opšteg akta ili drugog bitnog političkog ili ekonomskog pitanja”.<sup>4</sup>

Narodna/građanska inicijativa je oblik direktne/neposredne demokratije koji omogućuje određenom broju građana da podnesu prijedlog za promjenu ustava, donošenje ili promjenu zakona ili nekog drugog opšteg akta.

Narodni veto je najblaži oblik učešća građana u zakonodavnoj vlasti. Njime građani ukidaju važenje postojećeg zakona ili nekog drugog opšteg pravnog akta.

Pod zborovima (skupštinama) građana podrazumijeva se oblik direktne/neposredne koji se može realizovati samo „u malim političko-teritorijalnim jedinicama u kojima se svi građani mogu okupiti na jednom mjestu i odlučivati o tačno određenim pitanjima”.<sup>5</sup>

## IMA LI DIREKTNE DEMOKRATIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

### *Bosna i Hercegovina*

Ustav Bosne i Hercegovine<sup>6</sup> ne predviđa nijedan oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju. Okolnosti u kojima je Ustav donesen uticale su na ustavotvorce da u prvi plan stave udovoljavanje interesa nacionalnih političkih elita, a da građane ostave po strani. S obzirom na to da je Ustav Bosne i Hercegovine sastavni dio Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), u vrijeme njegovog donošenja, prioritet

---

<sup>4</sup> Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, treće izdanje, 2002, str. 248.

<sup>5</sup> Goran Marković, *Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine. Studija o neposrednoj demokratiji i radničkoj participaciji u BiH sa prijedlozima amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine*, nav. djelo, str. 4.

<sup>6</sup> Ustav Bosne i Hercegovine dostupan je na [www.ccbh.ba/public down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public_down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) (Pristupljeno 13. 12. 2016).

je bio omogućiti „minimalne uslove za funkcionisanje države i donošenje odluka”<sup>7</sup> jer su njeno društvo činila tri neprijateljski nastrojena naroda.

### *Federacija Bosne i Hercegovine*

Kao ni Ustav Bosne i Hercegovine, tako i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine<sup>8</sup> ne poznaje institute direktne/neposredne demokratije na nivou ovog entiteta. Što se kantonalnog nivoa tiče, referendum kao institut direktne demokratije zastupljen je jedino u Zapadnohercegovačkom kantonu, dok je ustavom ovog kantona primjena ostalih instituta direktne demokratije propisana samo na lokalnom nivou. Kantonalnim ustavima garantovana je primjena direktne demokratije na lokalnom nivou u još tri kantona Federacije Bosne i Hercegovine – Bosansko-podrinjskom, Tuzlanskom i Kantonu Sarajevo.

Članom 26. stav 1.m) i Članom 26.a Ustava Zapadnohercegovačkog kantona<sup>9</sup> garantovana je primjena referenduma na kantonalnom nivou u ovom Kantonu.

Član 26. stav 1.m) Ustava Zapadnohercegovačkog kantona<sup>10</sup> glasi:

*Skupština:*

[...]

*m) raspisuje referendum.*

Član 26.a Ustava Zapadnohercegovačkog kantona<sup>11</sup> glasi:

*Skupština Županije može donositi odluke na temelju izjašnjenja građana na referendumu.*

*Na referendumu se odlučuje većinom glasača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja glasača u Županiji.*

*Odluka donesena na referendumu obvezatna je.*

<sup>7</sup> Goran Marković, *Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine. Studija o neposrednoj demokratiji i radničkoj participaciji u BiH sa prijedlozima amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine*, nav. djelo, str. 10.

<sup>8</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine dostupan je na [http://skupstinabd.ba/ustavi/f/ustav\\_federacije\\_bosne\\_i\\_hercegovine.pdf](http://skupstinabd.ba/ustavi/f/ustav_federacije_bosne_i_hercegovine.pdf) (Pristupljeno 13. 12. 2016).

<sup>9</sup> Ustav Zapadnohercegovačkog kantona i Amandmani na njega dostupni su na [www.skupstina-zzh.ba/opsirnije.asp](http://www.skupstina-zzh.ba/opsirnije.asp) (Pristupljeno 03. 01. 2017). Ustav Zapadnohercegovačkog kantona moguće je pronaći jedino na hrvatskom jeziku, pa zbog toga u citiranom dijelu njegovog teksta stoji „Županija”, a ne „Kanton”.

<sup>10</sup> Amandman XVIII na Ustav Zapadnohercegovačkog kantona.

<sup>11</sup> Amandman XIX na Ustav Zapadnohercegovačkog kantona.

Za razliku od kantonalnog nivoa, gde je referendum jedini garantovani institut direktne demokratije, na lokalnom nivou u Zapadnohercegovačkom kantonu su, pored referenduma, garantovani i zborovi građana i građanska inicijativa, a sve ovo regulisano je Članom 58.a Ustava Zapadnohercegovačkog kantona<sup>12</sup>, koji glasi:

*Građani mogu izravno odlučiti o poslovima od interesa i značaja za lokalno pučanstvo referendumom i zborom građana, sukladno zakonu i statutu općine ili grada.*

*Građani imaju pravo podnijeti građanski poticaj za rješavanje određenih pitanja sukladno zakonu.*

*Građani imaju pravo, sukladno zakonu i statutu općine ili grada, osnivati i druge oblike mjesne samouprave.*

Pored Zapadnohercegovačkog kantona i Bosansko-podrinjski kanton Goražde, Tuzlanski kanton i Kanton Sarajevo ustavom su regulisali primjenu određenih instituta direktne demokratije na lokalnom nivou na svojoj teritoriji.

Članom 50. stav 2. i Članom 58. stav 2. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona Goražde<sup>13</sup> propisana je primjena referenduma kao instituta direktne demokratije na nivou lokalnih zajednica u navedenom kantonu.

Član 50. stav 2. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona Goražde glasi:

*Broj i teritorijalni obuhvat općina određuje se zakonom Federacije. U postupku obrazovanja općina obavezno je pribavljati mišljenje građana putem referenduma, na dijelu Kantona koji se želi organizirati u posebnu općinu, u skladu sa odlukom o jedinstvenim kriterijima za konstituisanje novih općina ili izmjenu granica postojećih općina u Federaciji Bosne i Hercegovine.*

Član 58. stav 2. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona Goražde glasi:

*Sistem javnih prihoda na području Kantona je jedinstven. Općine ne mogu uvoditi nikakve druge poreze ili druge izvore prihoda, izuzev ako se radi o projektima za čije se finansiranje građani na području općine izjasne posebno putem referenduma. Ostvareni prihodi na području Kantona se raspoređuju Kantonu i općinama srazmjerno nivou njihovog ostvarivanja*

<sup>12</sup> Amandman IX na Ustav Zapadnohercegovačkog kantona.

<sup>13</sup> Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde dostupan je na [www.bpkg.gov.ba/zakoni/ustav\\_bpk\\_gorazde.pdf](http://www.bpkg.gov.ba/zakoni/ustav_bpk_gorazde.pdf) (Pristupljeno 03. 01. 2017).

*na pojedinim općinama, te prema drugim kriterijumima utvrđenim propisom Kantona.*

Ustav Tuzlanskog kantona<sup>14</sup> u svom Članu 68. propisuje primjenu instituta direktne demokratije – referendumu, zbora građana i građanske (narodne) inicijative na području opština i gradova koje čine teritoriju navedenog kantona.

Član 68. Ustava Tuzlanskog kantona glasi:

*Građani mogu neposredno odlučivati o poslovima od interesa i značaja za lokalno stanovništvo putem referendumu i zbora građana u skladu sa zakonom i statutom opštine ili grada.*

*Građani imaju pravo da podnesu građansku inicijativu za rešavanje određenih pitanja u skladu sa zakonom.*

*Građani imaju pravo da, u skladu sa zakonom i statutom opštine ili grada, osnivaju i druge oblike mesne samouprave.*

Referendum, kao institut direktne demokratije na lokalnom nivou, zastupljen je i u Kantonu Sarajevo. Njegova primjena je garantovana Članom 35. i Članom 38. stav 2. Ustava Kantona Sarajevo<sup>15</sup>.

Član 35. Ustava Kantona Sarajevo glasi:

*Na području Kantona obrazuje se više općina kao jedinica lokalne samouprave, sukladno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i zakonu i drugim propisima Federacije.*

*Broj i teritorijalni obuhvat općina određuje se propisima koje donosi Skupština. U postupku obrazovanja općina, obavezno je pribavljanje mišljenja građana, putem referendumu na dijelu Kantona koji se želi organizirati u posebnu općinu.*

Član 38. stav 2. Ustava Kantona Sarajevo glasi:

*Općine ne mogu uvoditi nikakve druge poreze ili druge izvore prihoda, izuzev ako se radi o projektima za čije finansiranje se građani na području općine izjasne posebno, putem referendumu. Ostvareni prihodi na području Kantona se raspoređuju Kantonu i općinama srazmjerno nivou njihovog*

<sup>14</sup> Ustav Tuzlanskog kantona dostupan je na [www.vladatk.kim.ba/ustav-tk](http://www.vladatk.kim.ba/ustav-tk) (Pristupljeno 04. 01. 2017).

<sup>15</sup> Ustav Kantona Sarajevo dostupan je na [skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Ustavkantona\\_0.pdf](http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Ustavkantona_0.pdf) (Pristupljeno 04. 01. 2017).

*ostvarivanja na pojedinim općinama, te prema drugim kriterijumima utvrđenim propisom Kantona.*

Za razliku od pomenuta četiri kantona, u kojima je kantonalnim ustavi-  
ma garantovan neki od oblika direktne demokratije, u preostalih šest kantona  
Federacije Bosne i Hercegovine to nije slučaj. Tu spadaju: Unsko-sanski kan-  
ton<sup>16</sup>, Posavski kanton<sup>17</sup>, Zeničko-dobojski kanton<sup>18</sup>, Srednjobosanski kan-  
ton<sup>19</sup>, Hercegovačko-neretvanski kanton<sup>20</sup> i Kanton 10<sup>21</sup>. Međutim, zastuplje-  
nost direktne demokratije na lokalnom nivou na čitavoj teritoriji Federacije  
Bosne i Hercegovine garantovana je Članom 43. Zakona o principima lokalne  
samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>22</sup>.

Član 43. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i  
Hercegovine glasi:

*Građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica  
lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih  
oblika neposrednog izjašnjavanja.*

*Postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog  
djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom.*

*Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udru-  
ženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen  
statutom.*

*Jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme  
participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom.*

---

<sup>16</sup> Ustav Unsko-sanskog kantona dostupan je na [vladausk.ba/dokumenti/ustav.pdf](http://vladausk.ba/dokumenti/ustav.pdf)  
(Pristupljeno 05. 01. 2017).

<sup>17</sup> Ustav Posavskog kantona dostupan je na [www.zupanijaposavska.ba/ustav-zupa-  
nije-posavske](http://www.zupanijaposavska.ba/ustav-zupa-nije-posavske) (Pristupljeno 05. 01. 2017).

<sup>18</sup> Ustav Zeničko-dobojskog kantona dostupan je na [www.zdk.ba/budzet/item/158-  
ustav-zenicko-dobojskog-kantona](http://www.zdk.ba/budzet/item/158-ustav-zenicko-dobojskog-kantona) (Pristupljeno 06. 01. 2017).

<sup>19</sup> Ustav Srednjobosanskog kantona dostupan je na [www.sbk-ksb.gov.ba/index.php](http://www.sbk-ksb.gov.ba/index.php)  
(Pristupljeno 06. 01. 2017).

<sup>20</sup> Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona dostupan je na [www.vlada-hnz-k.ba/  
bd/ustav/ustav-hnk](http://www.vlada-hnz-k.ba/bd/ustav/ustav-hnk) (Pristupljeno 08. 01. 2017).

<sup>21</sup> Ustav Kantona 10 dostupan je na [http://www.vladahbz.com/sadrzaj/dokumenti/  
ministarstvo-pravosuda-i-uprave/Propisi%20dodatni%20u%202015.%20god/Usta  
v%20procisceni%20tekst%20i%20amandmani..pdf](http://www.vladahbz.com/sadrzaj/dokumenti/ministarstvo-pravosuda-i-uprave/Propisi%20dodatni%20u%202015.%20god/Ustav%20procisceni%20tekst%20i%20amandmani..pdf) (Pristupljeno 09. 01. 2017).

<sup>22</sup> Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine dostu-  
pan je na <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm>  
(Pristupljeno 09. 01. 2017).

Prema Članu 44. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, *referendum se može raspisati radi odlučivanja o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Odluka donesena na referendumu obavezna je za vijeće jedinice lokalne samouprave.*

Građanska inicijativa regulisana je Članom 45. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, a navedeni član glasi:

*Građani imaju pravo organu jedinice lokalne samouprave podnositi inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga.*

*O inicijativi iz stava 1. ovog člana vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom.*

*Ovaj broj neće biti veći od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak.*

U Članu 46. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine stoji:

*Organi jedinica lokalne samouprave dužni su omogućiti građanima i pravnim licima podnošenje podnesaka i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih institucija i tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.*

*Na podnesene podneske i pritužbe organi jedinica lokalne samouprave dužni su građanima i pravnim licima dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora ili podnesaka.*

I pored toga što su formalno garantovani, instituti direktne demokratije nisu u stvarnosti zaživjeli na prostoru lokalnih zajednica u Federaciji Bosne i Hercegovine. Mali broj lokalnih referenduma održanih na teritoriji Frderacije Bosne i Hercegovine snažan je pokazatelj nedovoljne informisanosti i zainteresovanosti građana za mogućnostima ostvarivanja određenih prava kroz oblike direktne demokratije. Do sada se najčešće na lokalnim referendumima u Federaciji Bosne i Hercegovine odlučivalo o opozivu načelika pojedinih lokalnih zajednica. Takvi referendumi održani su 2010. godine u Bosanskom Grahovu<sup>23</sup>,

---

<sup>23</sup> <http://www.balkaniyum.tv/bih/vijesti/34300.shtml> (Pristupljeno 24. 01. 2017).

Donjem Vakufu<sup>24</sup> i Usori<sup>25</sup>, 2013. godine u Banovićima<sup>26</sup> i 2015. godine u Bosanskom Grahovu<sup>27</sup>. Referendum koji se nije odnosio na opoziv načelnika održan je 2003. godine, neposredno prije ukidanja šest mostarskih opština i ujedinjenja grada Mostara, u tadašnjoj opštini Mostar Sjever. Ovaj referendum odnosio se na pitanje daljnog statusa opštine Mostar Sjever kao jedinice lokalne samouprave.<sup>28</sup> Interesantan primjer referenduma nalazimo u opštini Kalesija. Naime, u junu 2013. godine se u naseljenom mjestu Brdo koje pripada mjesnoj zajednici Miljanovci, na području opštine Kalesija, održao referendum o izdvajanju zaseoka Brdo iz mjesne zajednice Miljanovci i pripajanja susjednoj mjesnoj zajednici Sarači – Lipovice<sup>29</sup>. Navedeni primjer dobar je pokazatelj kako direktna demokratija funkcionise u maloj lokalnoj sredini i da je upravo najniži nivo lokalne vlasti mjesto na kojem treba da se počne sa njenom primjenom, da bi se u dogledno vrijeme mogli stvarati uslovi za njeno ostvarivanje na višim nivoima vlasti.

### *Republika Srpska*

Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine u Republici Srpskoj su određeni instituti direktne demokratije, pored lokalnog, zastupljeni i na nivou entiteta. Naime, Ustav Republike Srpske<sup>30</sup> predviđa dva oblika neposrednog učesća građana u odlučivanju, a to su referendum i narodna inicijativa.

---

<sup>24</sup> <http://www.mojportal.ba/novost/64320/huso-susic-ostaje-na-celu-donjeg-vaku-fa> (Pristupljeno 24. 01. 2017).

<sup>25</sup> <http://www.infobiro.ba/article/708995> (Pristupljeno 25. 01. 2017).

<sup>26</sup> <http://tip.ba/2013/10/12/u-banovicima-referendum-gradani-odlucuju-o-sudbini-nacelnika/> (Pristupljeno 25. 01. 2017).

<sup>27</sup> <http://www.avaz.ba/clanak/191680/rezultati-glasanja-u-bosanskom-grahovu-vecina-izglasala-nepovjerenje-urosu-makicu?url=clanak/191680/rezultati-glasanja-u-bosanskom-grahovu-vecina-izglasala-nepovjerenje-urosu-makicu> (Pristupljeno 26. 01. 2017).

<sup>28</sup> <http://www.index.hr/vijesti/clanak/referendum-u-vecinski-bosnjackoj-opcini-sjever-u-mostaru/170517.aspx?mobile=false> (Pristupljeno 26. 01. 2017).

<sup>29</sup> <http://www.ntv.ba/referendum-u-miljanovcima-kod-kalesije-brdo-se-otcijepilo-od-miljanovaca/> (Pristupljeno 27. 01. 2017).

<sup>30</sup> Ustav Republike Srpske dostupan je na [http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/cir/ustav\\_republike\\_srpske.pdf](http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/cir/ustav_republike_srpske.pdf) (Pristupljeno 13. 12. 2016).

U Članu 2. stav 2. Ustava Republike Srpske stoji:

*Sporazum o promjeni međuentitetske linije razgraničenja između Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine može se iznijeti na potvrdu putem referenduma u Republici.*

Prema Članu 70. tačka 5. Ustava Republike Srpske, referendum na nivou Republike Srpske raspisuje Narodna skupština Republike Srpske, dok prema Članu 77, *Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavaanja građana na referendumu.* Narodna skupština Republike Srpske je usvojila i Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi<sup>31</sup>, prema kojem može raspisati referendum o bilo kojem pitanju iz svoje nadležnosti. Referendum može biti prethodni ili naknadni dok je odluka donesena na njemu obavezujuća.

Prema Članu 10. stav 1. Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi, *Narodna skupština odluku o raspisivanju republičkog referenduma donosi većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika, dok u stavu 2. istog Člana stoji da prijedlog za raspisivanje republičkog referenduma mogu podnijeti predsjednik Republike, Vlada Republike Srpske, najmanje 30 narodnih poslanika ili najmanje 10.000 birača.*

Što se tiče građanske/narodne inicijative, ovaj institut direktne/neposredne demokratije regulisan je Članom 76. Ustava Republike Srpske, koji glasi:

*Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih pravnih akata imaju predsjednik Republike, Vlada, svaki narodni poslanik ili najmanje 3.000 birača.*

Ostvarivanje građanske inicijative na entitetskom nivou u Republici Srpskoj regulisano je i Članom 42. stav 1. Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi, a navedeni Član glasi:

*Ako se građanskom inicijativom traži promjena Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine lista potpisnika inicijative mora da sadrži najmanje 3.000 potpisa građana.*

Pored republičkog, instituti direktne demokratije u Republici Srpskoj garantovani su i na nivou lokalnih zajednica – gradova i opština. Oblici

---

<sup>31</sup> Zakon o referendumu u građanskoj inicijativi u Republici Srpskoj dostupan je na [https://www.google.ba/search?client=opera&q=narodna+skupstina+republike+srpske+-+zakon+o+referendumu&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gws\\_rd=cr&ei=mYGoWLC8NMntaKbyk5AE](https://www.google.ba/search?client=opera&q=narodna+skupstina+republike+srpske+-+zakon+o+referendumu&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gws_rd=cr&ei=mYGoWLC8NMntaKbyk5AE) (Pristupljeno 11. 01. 2017).

neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi propisani su Članom 106. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske<sup>32</sup>.

Član 106. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske glasi:

*Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi su:*

- 1) referendum,
- 2) zbor građana,
- 3) građanska inicijativa,
- 4) mjesna zajednica,
- 5) sati građana u skupštinama i
- 6) drugi oblici učešća, u skladu sa zakonom.

Prema Članu 108. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, građani se izjašnjavaju na referendumu u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave, dok u Članu 110. istog Zakona stoji:

*(1) Građani jedinice lokalne samouprave pokreću građansku inicijativu za:*

- 1) donošenje ili izmjenu statuta,
- 2) donošenje ili izmjenu akta kojim se određuje određeno pitanje iz samostalnog djelokruga i
- 3) raspisivanje referendumu.

Referendum i građanska inicijativa na lokalnom nivou u Republici Srpskoj propisani su i Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi. Prema Članu 10. stav 3. ovog Zakona, *Skupština opštine, odnosno grada odluku o raspisivanju opštinskog referendumu donosi većinom glasova ukupnog broja odbornika, dok u Članu 10. stav 4. stoji da prijedlog za raspisivanje opštinskog referendumu mogu podnijeti jedna trećina odbornika, načelnik, odnosno gradonačelnik, najmanje 10% birača upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada ili 3.000 birača ako je u birački spisak opštine, odnosno grada upisano više od 30.000 birača.*

Ostvarivanje građanske inicijative na lokalnom nivou u Republici Srpskoj regulisano je Članom 42. stav 2. Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi, a on glasi:

*Ako se građanskom inicijativom traži promjena propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine opštine, odnosno grada, lista potpisnika inicijative mora da sadrži potreban broj potpisa građana upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada, utvrđen statutom u skladu sa propisima lokalne samouprave.*

---

<sup>32</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske dostupan je na [http://www.paragraf.ba/propisi-republike-srpske/zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.html](http://www.paragraf.ba/propisi-republike-srpske/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html) (Pristupljeno 11. 01. 2017).

Na prostoru Republike Srpske održan je samo jedan referendum na entitetskom nivou, a to je referendum o Danu Republike od 25. septembra 2016. godine.<sup>33</sup> Što se tiče referenduma na lokalnom nivou, njih je bilo u više lokalnih zajednica ali su se svi odnosili isključivo na opoziv ili ostanak na vlasti aktuelnog načelnika lokalne zajednice u kojoj se provodi referendum. Tako je 2006. godine održan referendum za opoziv načelnika opštine Osmaci<sup>34</sup>, 2007. održani su referendumima o opozivima načelnika opština Čelinac<sup>35</sup>, Čajniče<sup>36</sup> i Foča<sup>37</sup>, 2008. referendum o opozivu načelnika opštine Kneževo<sup>38</sup>, a 2010. referendumima za opoziv načelnika u opštinama Šekovići<sup>39</sup> i Osmaci<sup>40</sup>. 2012. godine održan je referendum za opoziv načelnika opštine Šekovići<sup>41</sup>, 2014. bili su referendumima za opoziv načelnika u opštinama Istočni Drvar<sup>42</sup>, Jezero<sup>43</sup>, Kneževo<sup>44</sup> i Kotor Varoš<sup>45</sup>, dok su 2015. godine

---

<sup>33</sup> <http://www.telegraf.rs/vesti/2372513-otvorena-glasacka-mesta-u-republici-srp-skoj-referendum-o-danu-republike> (Pristupljeno 01. 02. 2017).

<sup>34</sup> <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Gradjani-glasali-o-opozivu-nacelnika-opstine/2236> (Pristupljeno 01. 02. 2017).

<sup>35</sup> <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Opozvani-nacelnici-u-Celincu-i-Cajnicu/6432> (Pristupljeno 03. 02. 2017).

<sup>36</sup> <http://www.infobiro.ba/article/326483> (Pristupljeno 03. 02. 2017).

<sup>37</sup> <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Krsmanovic-opozvan/6933> (Pristupljeno 04. 02. 2017).

<sup>38</sup> <http://www.infobiro.ba/article/420583> (Pristupljeno 04. 02. 2017).

<sup>39</sup> <https://www.klix.ba/vijesti/bih/referendum-za-opoziv-nacelnika-opstine-sekovi-ici/100808004> (Pristupljeno 05. 02. 2017).

<sup>40</sup> <http://www.frontal.ba/novost/46005/referendum-u-osmacima-uspio-uprkos-bokota-nachelnika> (Pristupljeno 05. 02. 2017).

<sup>41</sup> <http://www.nezavisne.com/novosti/gradovi/Nacelnik-u-Sekovicima-dobio-podrsku-na-referendumu/131131> (Pristupljeno 06. 02. 2017).

<sup>42</sup> <http://tvk3.info/izbori-u-stanarima-istocnom-drvaru-domaljvcu-samcu/> (Pristupljeno 06. 02. 2017).

<sup>43</sup> <http://pressrs.ba/info/vesti/opozvati-nerad-i-samovolju-nacelnika-jezera-13-08-2014> (Pristupljeno 07. 02. 2017).

<sup>44</sup> <http://rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=125550> (Pristupljeno 12. 02. 2017).

<sup>45</sup> <http://www.rtvbn.com/325671/Referendum-o-opozivu-nacelnika-Kotor-Varosi> (Pristupljeno 12. 02. 2017).

referendumi za opoziv načelnika održani u opštinama Milići<sup>46</sup>, Šipovo<sup>47</sup> i Kneževo<sup>48</sup>.

Svi navedeni referendumi za opoziv načelnika opština u Republici Srpskoj rezultat su političkog previranja u skupštinama opština i formiranja nove skupštinske većine koja je pokretač inicijative za opoziv načelnika. Ne postoji slučaj u kojem su građani pokrenuli inicijativu za opoziv načelnika neke lokalne zajednice, a zatim se na referendumu izjašnjavali po tom pitanju. „Inicijativa za iniciranje procesa opoziva načelnika, koju trenutno može podnijeti 10% registrovanih birača u jednoj opštini, ne mora rezultirati referendumom jer skupština to ne mora prihvatiti. To ovaj formalni demokratski mehanizam prilično obesmisli i ostavlja građane bez mogućnosti uticaja u slučajevima nerada lokalnih vlasti. Sa druge strane, ovakav mehanizam u rukama građana bio bi vrlo legitiman – ukoliko 50%+1 birača izašlih na zadnje lokalne izbore određene opštine ili grada potpiše peticiju (uz relevantne lične informacije kako bi se izbjegle zloupotrebe), onda to znači da aktuelne vlasti više ne rade u interesu onih koji su ih birali i treba da provjere svoj status na vanrednim izborima.”<sup>49</sup>

### *Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine*

Distrikt Brčko Bosne i Hercegovine je specifična teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini koja je pod nadležnošću države Bosne i Hercegovine, a ne njenih entiteta, i na koju se Ustav i ostali zakoni Bosne i Hercegovine direktno primenjuju, što je vidljivo iz Člana 1. stav 1 i stav 4. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> [https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/22286/novi\\_poraz\\_dodikovog\\_snsd\\_a\\_gradjani\\_na\\_referendumu\\_opozvali\\_nacelnika\\_milica\\_zivojina\\_jurosevisa.html](https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/22286/novi_poraz_dodikovog_snsd_a_gradjani_na_referendumu_opozvali_nacelnika_milica_zivojina_jurosevisa.html) (Pristupljeno 13. 02. 2017).

<sup>47</sup> <http://www.atvbl.com/sslavlje-u-sipovu-propao-opoziv-cirko-ostaje-nacelnik/> (Pristupljeno 13. 02. 2017).

<sup>48</sup> <http://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=178174> (Pristupljeno 14. 02. 2017).

<sup>49</sup> Centri civilnih inicijativa, *Odnos načelnika i skupština u BiH*, Izvještaj o istraživanju realnih problema i mogućih rješenja, 2009, str. 7. Dostupno na <http://www.cci.ba/download/docs/Odnos+nacelnika+i+skupstina+u+BiH.pdf/eed792ad3c8ffb3d3d2dabf342d6d409> (Pristupljeno 16. 02. 2017).

<sup>50</sup> Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine dostupan je na <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/statut-brcko-distrikta.pdf> (Pristupljeno 20. 12. 2016).

Član 1. stav 1. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine glasi:

*Brčko distrikt Bosne i Hercegovine ( u daljnjem tekstu 'Distrikt') je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.*

Član 1. stav 4. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine glasi:

*Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, direktno su primjenljivi na cijeloj teritoriji Distrikta. Zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.*

Na osnovu prethodno navedenog moglo bi se zaključiti da u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine nije zastupljen nijedan od oblika direktne demokratije. Međutim, i u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine moguće je održati referendum, ali samo uz prethodnu saglasnost supervizora za Distrikt Brčko, što potvrđuje Nalog supervizora kojim se zahtijeva da referendumima na području Brčko Distrikta budu predmet prethodne saglasnosti supervizora za Brčko u pisanoj formi i budu organizovani jedino pod uslovima koje odobri supervizor za Brčko<sup>51</sup>. Ovlaštenja supervizora, po pitanju organizovanja i održavanja referenduma na teritoriji Distrikta Brčko, sadržana su u tačkama 1. i 2. Naloga supervizora.

Tačka 1. Naloga supervizora glasi:

*Sve dok je supervizija na snazi, za bilo koji referendum koji se održava na području Distrikta bit će potrebna prethodna saglasnost supervizora u pisanoj formi, a u slučajevima kada je ta saglasnost dana, referendum će se održati jedino pod onim uvjetima koje odobri supervizor.*

Tačka 2. Naloga supervizora glasi:

*U smislu ovog naloga supervizora, 'referendum' podrazumijeva svaku vrstu glasovanja, osim glasovanja za izbor predstavnika u predstavničke organe Brčko Distrikta, Bosne i Hercegovine ili bilo kojeg entiteta, sukladno zakonima koji važe u Distriktu, a koji reguliraju provedbu 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*

---

<sup>51</sup> Navedeni Nalog supervizora za Brčko donesen je 02. 02. 2007. godine, a dostupan je na <http://www.brckosupervizija.ba/web/?p=354&lang=hr> (Pristupljeno 28. 12. 2016).

*li glasovanje predstavlja 'referendum' u smislu ovog naloga supervizora, prevladava svako tumačenje koje supervizor dostavi u pisanoj formi.*

## MOGUĆNOSTI, PREDNOSTI I NEDOSTACI PRIMJENE DIREKTNE DEMOKRATIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Kao što je ranije navedeno, Ustav Bosne i Hercegovine ne poznaje institute direktne/neposredne demokratije na nivou države. Dva oblika direktne/neposredne demokratije – referendum i narodna inicijativa – na entitetskom su nivou zastupljeni jedino u njenom manjem entitetu – Republici Srpskoj, dok su na lokalnom nivou zastupljeni na cjelokupnoj državnoj teritoriji.

Bosanskohercegovačko društvo je duboko podjeljeno društvo sastavljeno od tri konstitutivna naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba i „Ostalih” (nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljeni). Ovakvom podjelom data je prednost etničkoj pripadnosti, odnosno pripadnosti konstitutivnim narodima, u odnosu na građansku pripadnost<sup>52</sup> koja je širi pojam. Svaki državljanin Bosne i Hercegovine koji je pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda istovremeno je i građanin Bosne i Hercegovine, dok svaki građanin Bosne i Hercegovine ne mora istovremeno biti i pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda. Zbog toga Bosna i Hercegovina počiva na konsocijacijskoj demokratiji i njen politički sistem odlikuje se odlučivanjem putem kompromisa uz mogućnost korištenja veta kada se radi o pitanjima kojima se krši vitalni nacionalni interes jednog od tri konstitutivna naroda. „Društveni rascjepi su jednako duboki u cjelokupnom bosanskohercegovačkom društvu, ali njihov značaj nije identičan na državnom i entitetskom nivou. On je veći na državnom nivou zbog toga što je društvena i politička snaga društvenih segmenata (konstitutivnih naroda) takva da svaki od njih može spriječiti neometano odvijanje političkih procesa i dovesti u pitanje krhku stabilnost političkog sistema. U tom pogledu, sa stanjem na državnom nivou može se porediti samo stanje u Brčko Distriktu, u kome takođe postoje brojni konsocijacijski mehanizmi, čiji značaj je veći nego na entitetskom nivou. I to je slučaj zbog toga što u Distriktu nema konstitutivnog naroda koji bi brojčano i politički dominirao.”<sup>53</sup> Postavlja se pitanje da li je u Bosni i Hercegovini moguća primjena

---

<sup>52</sup> Pod građanskom pripadnošću ovde se podrazumeva pripadnost državi u smislu posjedovanja njenog državljanstva.

<sup>53</sup> Goran Marković, *Ograničenja demokratskog potencijala političkog režima Bosne i Hercegovine*, 2007, str. 89. Dostupno na [http://www.anubih.ba/images/publikacije/posebna\\_izdanja/ODN/07\\_osebna\\_izdanja\\_CLXVI%20\\_7/05%20-%20Goran%20Markovic.pdf](http://www.anubih.ba/images/publikacije/posebna_izdanja/ODN/07_osebna_izdanja_CLXVI%20_7/05%20-%20Goran%20Markovic.pdf) (Pristupljeno 15. 01. 2017).

instituta direktne demokratije na državnom nivou i da li ona može poboljšati integraciju bosanskohercegovačkog društva? „Neposredna demokratija treba da omogući prevazilaženje etničkih i entitetskih podjela na taj način što može doprinijeti povezivanju građana prema pripadnosti drugim društvenim grupama. Ako bi bila pokrenuta inicijativa za donošenje nekog zakona, ili ako bi se građani na referendumu izjašnjavali o prijedlogu zakona, moglo bi se očekivati da oni u takvim aktivnostima učestvuju kao individualni građani ili kao pripadnici određenih društvenih grupa (pri tom ne mislimo na etničke grupe), jer se, pri odlučivanju o tim pitanjima, ne bi rukovodili interesima svog konstitutivnog naroda već interesima neke druge grupe kojoj pripadaju, ili bi odlučivali na osnovu svojih ideološko-političkih stavova.”<sup>54</sup>

Mnogi autori kada govore o mogućnostima funkcionisanja direktne demokratije u Bosni i Hercegovini uzimaju kao primjer Švajcarsku, državu u kojoj je direktna demokratija dovedena gotovo do savršenstva.<sup>55</sup> Gotovo svi se pozivaju na činjenicu da je Švajcarska, kao i Bosna i Hercegovina, društvo sastavljeno od različitih naroda i kultura i stoga pokušavaju da nađu način na koji bi se švajcarski model direktne demokratije mogao primjenjivati i u Bosni i Hercegovini. Međutim, između Bosne i Hercegovine i Švajcarske postoji mnogo više razlika nego sličnosti. Jedino po čemu su Bosna i Hercegovina i Švajcarska zaista slične je da obe predstavljaju multinacionalna i multikulturalna društva. Bosna i Hercegovina je multireligijsko društvo čiji stanovnici pripadaju dvema religijama – hrišćanstvu i islamu, i trima vjerama – pravoslavnoj, katoličkoj i muslimanskoj, dok sva četiri švajcarska naroda pripadaju istoj religiji – hrišćanstvu, i jednoj vjeri – katoličkoj. Stepenn solidarnosti i tolerancije između pripadnika iste vjere je veći nego između pripadnika različitih vjera. Oni imaju veći broj zajedničkih interesa i pokazuju veću sklonost ka saradnji da bi te interese i ostvarili. Švajcarska je multijezičko društvo jer svi njeni narodi govore različitim jezicima, dok je Bosna i Hercegovina samo formalno multijezičko društvo jer, i pored toga što zvanično postoje jezik srpskog naroda (srpski jezik), jezik bošnjačkog naroda (bosanski jezik)<sup>56</sup> i jezik hrvat-

<sup>54</sup> Goran Marković, *Ograničenja demokratskog potencijala političkog režima Bosne i Hercegovine*, nav. delo, str. 95.

<sup>55</sup> O primjeni direktne demokratije u Švajcarskoj vidjeti više u: Nenad Stojanović, *Direct democracy: a Risk an Oportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, International Journal on Multicultural Societies, 2006, pp. 183–202. Dostupno na <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001499/149924e.pdf#149988> (Pristupljeno 11. 12. 2013).

<sup>56</sup> Postoje brojne polemike oko toga da li se jezik kojim govore Bošnjaci zove „jezik bošnjačkog naroda” ili „bosanski jezik”. Ova dva izraza nikako ne mogu da budu sinonimi, a Bošnjaci svoj jezik ne žele da zovu „bošnjački jezik”, što bi bio sinonim za „jezik bošnjačkog naroda”, već insistiraju na tome da se njihov jezik zove

skog naroda (hrvatski jezik), u suštini svi njeni narodi govore istim jezikom i u slobodnoj komunikaciji se savršeno razumiju, ali još uvijek ne postoji politička volja da se taj jezik nazove jednim imenom. Pored ovih, postoje i druge razlike između Bosne i Hercegovine i Švajcarske koje bi predstavljale prepreku primjeni modela direktne demokratije kakav je na snazi u Švajcarskoj. Direktna demokratija mnogo košta a Švajcarska je jedna bogata država koja je u stanju da finansira 3–4 referenduma, na državnom nivou, godišnje, dok je Bosna i Hercegovina siromašna i ekonomski nerazvijena tako da, i kad bi bio izvodljiv, švajcarski model direktne demokratije za Bosnu i Hercegovinu ne bi bio povoljan iz finansijskih razloga.

Na nivou države Bosne i Hercegovine, kao jedne izborne jedinice, direktna demokratija ne bi imala efekta. U tom slučaju, i predlagači i donosioci zakona bili bi pripadnici većinskog naroda tako da bi manjina bivala preglasavana i ne bi imala načina da ostvari svoje interese. Slična situacija bi bila i kada bi se kao izborne jedinice uzimali entiteti. S obzirom na to da su entiteti – Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine – različito teritorijalno organizovani to predstavlja dodatni problem pri određivanju većine koja je neophodna za usvajanje zakona. Ako uzmemo u obzir da je neophodno da za donošenje zakona glasa većina građana Bosne i Hercegovine sa pravom glasa (50% + 1) onda se postavlja pitanje koliki procenat je potreban na nivou svakog od entiteta? Ako uzmemo jednak procenat na nivou entiteta, koji ne bi mogao biti manji od 50% u svakom od entiteta, onda bi u Federaciji Bosne i Hercegovine postojao problem preglasavanja Hrvata od strane Bošnjaka s budućući da je broj Hrvata mnogo manji u odnosu na broj Bošnjaka. Postoji takođe i problem Brčko distrikta koji nije pod suverenitetom ijednog od dva entiteta ali pripada državi kao cjelini i državni zakon bi se morao i na njega primjenjivati. U ovom slučaju, Brčko distrikt bi trebalo da predstavlja treću izbornu jedinicu. Međutim, da li Brčko distrikt može biti izborna jedinica ravnopravna sa entitetima? Naravno da ne jer su teritorija i broj birača Brčko distrikta u odnosu na entitete zanemarljivo mali. Iz ovog proizilazi da bi se zakon, za koji bi glasalo 50% + 1 birač na teritoriji Bosne i Hercegovine i potrebna većina u oba

---

„bosanski jezik”. Kako pitanje jezika nije regulisano Ustavom Bosne i Hercegovine, a entitetski ustavi ga regulišu na različit način, pa se, prema Članu 6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, jezik kojim govore Bošnjaci naziva „bosanski jezik”, a prema Članu 7. Ustava Republike Srpske isti jezik naziva „jezikom bošnjačkog naroda”, moglo bi se doći do pogrešnog zaključka da Bošnjaci u dva bosanskohercegovačka identiteta govore različitim jezicima. Pitanje jezika kojim govore Bošnjaci ispolitizovano je do te mjere da su u osnovnim školama u Republici Srpskoj đaci bošnjačke nacionalnosti, na insistiranje svojih roditelja, odbijali da preuzmu svjedočanstva u kojima stoji da im je maternji jezik „bošnjački”, a ne „bosanski”. <http://www.glassrpske.com/drustvo/vijesti/Kotorsko-kod-Doboja-Nece-svjedočanstva-zbog-naziva-jezika/lat/186735.html> (Pristupljeno 17. 02. 2017).

entiteta, odnosio i na Brčko distrikt bez obzira da li su tamošnji birači glasali za ili protiv njegovog donošenja.

Nisu samo teritorijalna organizacija i segmentirano društvo prepreka za primjenu instituta direktne demokratije u Bosni i Hercegovini. Njene nedostatke bismo uočili i pri određivanju predmeta za neposredno odlučivanje građana. U tom smislu, predmet neposrednog odlučivanja nikako ne bi mogla da budu pitanja koja se odnose na državno uređenje, religijska pitanja, kao ni pitanja vezana za teritoriju i obrazovanje. Htjeli to priznati ili ne, nijedan od tri konstitutivna naroda ne zalaže se za državu Bosnu i Hercegovinu zato što je voli, nego zato što mora. Njihova viđenja Bosne i Hercegovine u budućnosti su potpuno različita i ne postoji zajednički interes koji bi ih spajao i vodio ka uspostavljanju direktne demokratije, odnosno omogućio im da kreiraju vlastiti život, na najbolji mogući način, u državi u kojoj žive, koju vole i koju smatraju svojom. Sve dok se Bošnjaci budu zalagali za unitarnu Bosnu i Hercegovinu, Hrvati priželjkivali svoj entitet, a Srbi se borili samo da sačuvaju Republiku Srpsku ponašajući se kao da ne žive u Bosni i Hercegovini, direktna demokratija na nivou ove države nije izvodljiva. Porede nas sa Švajcarskom koja ima četiri naroda i jednu, švajcarsku naciju<sup>57</sup>, a mi imamo tri naroda i nijednu naciju. Narode u Švajcarskoj ujedinjuju njihove razlike i zajednički interesi koji su uvijek ispred interesa nekog od njih, dok narode u Bosni i Hercegovini njihove razlike i pojedinačni nacionalni interesi samo još više razdvajaju. Onog momenta kada naše različitosti budemo posmatrali kao prednosti, a ne kao mane, i kada budemo bili spremni da se odrekemo etničkog identiteta u korist građanskog bit ćemo sposobni da primjenjujemo institute direktne demokratije. Upravo je konstitutivnost naroda jedna od glavnih prepreka primjeni direktne demokratije u Bosni i Hercegovini. Referendumsko pitanje ne bi moglo biti bilo koje pitanje od suštinske važnosti za građane Bosne i Hercegovine, već samo za ona pitanja koja odražavaju zajedničke interese pripadnika sva tri konstitutivna naroda mogla bi se tražiti podrška građana na referendumu.

Nivo vlasti u Bosni i Hercegovini na kojem bi direktna demokratija mogla da pokaže svoje prednosti su jedinice lokalne samouprave – opštine i gradovi.

---

<sup>57</sup> „Švajcarska nacija je politička zajednica uspostavljena na zajedničkim političkim vrijednostima koje su se iskristalisale tokom viševjekovnog procesa. Švajcarski princip građanina uklapa se u francuski politički koncept nacije bez etniciteta i razlikuje se od njemačkog shvatanja nacije kao etničke zajednice, utemeljene na prepolutičkim, premodernim, kulturnim odlikama kao što su etnicitet, religija, rasa, jezik i slično. Ukratko, švajcarsko shvatanje nacije je političko. Naciju čine građani (citizens) kao individualni članovi politeje (političke zajednice). Građanin, odnosno građanstvo predstavljaju eminentno integrišući (ali na izvjestan način i asimilacioni) koncept kulturno heterogenih grupa ljudi koji žive u jednoj državi”. Mehmed Meša Deliđ, *Model Švajcarske 'kopirati' ili 'kapirati'?*, 2010; Dostupno na: <http://bosnjaci.net/prilog.php?pid=37795> (Pristupljeno 25. 02. 2017).

Ako građani spoznaju da mogu sami da pokreću inicijative i donose odluke u opštini u kojoj žive to će među njima razviti ljudske sposobnosti, odgovornost i ideju zajedništva. Direktna demokratija bi doprinjela integraciji društva na lokalnom nivou, čime bi predstavnička demokratija postala reprezentativnija a politički sistem otvoreniji, manje bi se moglo naređivati a više bi se moralo slušati i diskutovati.

Izgradnja direktne demokratije u Bosni i Hercegovini predstavljala bi jedan spor i dugotrajan proces koji bi mogao da bude efikasan jedino ako bi se počeo primjenjivati na lokalnom nivou. Međutim, ni lokalni nivo ne bi mogao da garantuje potpunu primjenu direktne demokratije jer pitanja koja se tiču religije i kulture ne bi mogla biti predmet neposrednog odlučivanja. Na primjer, inicijativa za izgradnju džamije ne bi imala šansu da bude usvojena u lokalnoj zajednici u kojoj većinsko stanovništvo nije muslimanske vjeroispovjesti.

## ZAKLJUČAK

Neposredno učešće građana u donošenju odluka kroz institute direktne demokratije nije regulisano Ustavom Bosne i Hercegovine pa, samim tim, na državnom nivou ne postoji mogućnost primjene direktne demokratije.

Ustav Republike Srpske predviđa mogućnost neposrednog odlučivanja građana putem referendumu i narodne inicijative, dok Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine ova pitanja nisu regulisana.

Na kantonalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine referendum je garantovan samo u Zapadnohercegovačkom kantonu, dok su na lokalnom nivou u Federaciji Bosne i Hercegovine instituti direktne demokratije garantovani Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, a na području Zapadnohercegovačkog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, Tuzlanskog kantona i Kantona Sarajevo direktna demokratija je propisana i ustavima navedenih kantona.

Na lokalnom nivou u Republici Srpskoj instituti direktne demokratije propisani su Zakonom o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj i Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi.

Referendum je moguće održati i na području Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, ali samo uz prethodnu saglasnost supervizora za Distrikt Brčko.

Zbog duboke podjeljenosti bosanskohercegovačkog društva, kao i teritorijalne organizacije i nerazvijenosti države, primjena direktne demokratije u Bosni i Hercegovini bi imala više nedostataka nego prednosti. Neki od njenih nedostataka bi bili:

- većina bi uvijek postizala ono što želi, a manjina bi bila preglasavana;
- pitanja koja bi se odnosila na državno uređenje, teritoriju, kulturu, religiju ne bi mogla biti predmet neposrednog odlučivanja jer bi dovo-

dila društvo u stanje još većih podjela i netrpeljivosti i sprečavala bi njegovu integraciju;

- sprovođenje direktne demokratije je skupo, što bi za Bosnu i Hercegovinu bio dodatni problem s obzirom na njenu ekonomsku situaciju. „Direktna demokratija može biti odgovoran institucionalni izbor, može očuvati stabilnost zemlje i ublažiti podjele samo onda kada se primjenjuje u zemlji gdje se osnovna politička pitanja ne preklapaju sa pitanjima etničkih zajednica, kao što je to slučaj u Švicarskoj. Tada direktna demokratija može cvjetati u slučaju pitanja koja nisu vezana za podjele između zajednica i pomoći pri stvaranju jedinstvenog polisa bez diskriminacije manjina. Drugdje, međutim, njen uticaj može biti negativan i ona može proizvesti stalnu političku dominaciju većinske zajednice.”<sup>58</sup>

Svoje prednosti direktna demokratija u Bosni i Hercegovini može ostvariti jedino na nivou lokalne vlasti, mada se ni na tom nivou ne može govoriti o potpunij nego samo o ograničenoj direktnoj demokratiji. Na lokalnom nivou njene prednosti bi bile:

- razvijanje ideje zajedništva i integracija društva na lokalnom nivou, što bi se postepeno moglo prenositi i na više nivoe vlasti;
- lokalni predstavnici građana manje bi mogli naređivati, a više bi morali slušati i diskutovati, kao i sprovoditi odluke donesene od strane građana.

Potpuna direktna demokratija nije i ne može biti riješenje za Bosnu i Hercegovinu, ali njena djelimična primjena, na nivoima vlasti na kojima je to izvodljivo i po pitanjima koja ne bi dovodila do još većih podjela, pozitivno bi uticala na bosanskohercegovačko društvo i podsticala ga na zajedništvo.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bochsler, Daniel, *Neka narod odluči? Pouke Švicarske direktne demokratije u komparativnoj perspektivi*, Puls Demokratije, 2009; Dostupno na: <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?&1=bs&id=1843> (Pristupljeno 3. 12. 2013).
- [2] Centri civilnih inicijativa, *Odnos načelnika i skupština u BiH*, Izvještaj o istraživanju realnih problema i mogućih rješenja, 2009; Dostupno na <http://www.cci.ba/download/docs/Odnos+nacelnika+i+skupstina+u+BiH.pdf/eed792ad3c8ff-b3d3d2dabf342d6d409> (Pristupljeno 16. 02. 2017).

---

<sup>58</sup> Daniel Bochsler, *Neka narod odluči? Pouke Švicarske direktne demokratije u komparativnoj perspektivi*, Puls Demokratije, 2009; Dostupno na: <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?&1=bs&id=1843> (Pristupljeno 3. 12. 2013).

- [3] Delić, Mehmed Meša, *Model Švajcarske 'kopirati' ili 'kapirati'?*, 2010; Dostupno na: <http://bosnjaci.net/prilog.php?pid=37795> (Pristupljeno 25. 02. 2017).
- [4] Kecmanović, Nenad, *Elementi vladavine: studije iz političke teorije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011.
- [5] Kuzmanović, Rajko, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, treće izdanje, 2002.
- [6] Marković, Goran, *Ograničenja demokratskog potencijala političkog režima Bosne i Hercegovine*, 2007; Dostupno na [http://www.anubih.ba/images/publikacije/posebna\\_izdanja/ODN/07\\_osebna\\_izdanja\\_CLXVI%20\\_7/05%20-%20Goran%20Markovic.pdf](http://www.anubih.ba/images/publikacije/posebna_izdanja/ODN/07_osebna_izdanja_CLXVI%20_7/05%20-%20Goran%20Markovic.pdf) (Pristupljeno 15. 01. 2017).
- [7] Marković, Goran, *Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine. Studija o neposrednoj demokratiji i radničkoj participaciji u BiH sa prijedlozima amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine*, 2009; Dostupno na: <http://direktnademokratija.net/document/dd-studija.doc> (Pristupljeno 10. 12. 2013).
- [8] Nalog supervizora za Brčko donesen 02. 02. 2007. godine; Dostupno na <http://www.brckosupervizija.ba/web/?p=354&lang=hr> (Pristupljeno 28. 12. 2016).
- [9] Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine; Dostupno na <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/statut-brcko-distrikta.pdf> (Pristupljeno 20. 12. 2016).
- [10] Stojanović, Nenad, *Direct democracy: a Risk an Oportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, International Journal on Multicultural Societies, 2006, pp. 183–202; Dostupno na <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001499/149924e.pdf#149988> (Pristupljeno 11. 12. 2013).
- [11] Ustav Bosne i Hercegovine; Dostupno na [www.ccbh.ba/public\\_down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public_down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) (Pristupljeno 13. 12. 2016).
- [12] Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Dostupno na [www.bpkg.gov.ba/zakoni/ustav\\_bpk\\_gorazde.pdf](http://www.bpkg.gov.ba/zakoni/ustav_bpk_gorazde.pdf) (Pristupljeno 03. 01. 2017).
- [13] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine; Dostupno na [http://skupstinabd.ba/ustavi/f/ustav\\_federacije\\_bosne\\_i\\_hercegovine.pdf](http://skupstinabd.ba/ustavi/f/ustav_federacije_bosne_i_hercegovine.pdf) (Pristupljeno 13. 12. 2016).
- [14] Ustav Hrečegovačko-neretvanskog kantona; Dostupno na [www.vlada-hnz-k.ba/bs/ustav/ustav-hnk](http://www.vlada-hnz-k.ba/bs/ustav/ustav-hnk) (Pristupljeno 08. 01. 2017).
- [15] Ustav Kantona 10; Dostupno na <http://www.vladahbz.com/sadrzaj/dokumenti/ministarstvo-pravosuda-i-uprave/Propisi%20dodat%20u%202015.%20god/Ustav%20procisceni%20tekst%20i%20amandmani.pdf> (Pristupljeno 09. 01. 2017).
- [16] Ustav Kantona Sarajevo; Dostupno na [skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Ustavkantona\\_0.pdf](http://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/Ustavkantona_0.pdf) (Pristupljeno 04. 01. 2017).
- [17] Ustav Posavskog kantona; dostupno na [www.zupanijaposavska.ba/ustav-zupanije-posavske](http://www.zupanijaposavska.ba/ustav-zupanije-posavske) (Pristupljeno 05. 01. 2017).
- [18] Ustav Republike Srpske; Dostupno na [http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/cir/ustav\\_republike\\_srpske.pdf](http://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/cir/ustav_republike_srpske.pdf) (Pristupljeno 13. 12. 2016).

- [19] Ustav Srednjobosanskog kantona; Dostupno na [www.sbk-ksb.gov.ba/index.php](http://www.sbk-ksb.gov.ba/index.php) (Pristupljeno 06. 01. 2017).
- [20] Ustav Tuzlanskog kantona; Dostupno na [www.vladatk.kim.ba/ustav-tk](http://www.vladatk.kim.ba/ustav-tk) (Pristupljeno 04. 01. 2017).
- [21] Ustav Unsko-sanskog kantona; Dostupno na [vladausk.ba/dokumenti/ustav.pdf](http://vladausk.ba/dokumenti/ustav.pdf) (Pristupljeno 05. 01. 2017).
- [22] Ustav Zapadnohercegovačkog kantona i Amandmani na njega; Dostupno na [www.skupstina-zzh.ba/opsirnije.asp](http://www.skupstina-zzh.ba/opsirnije.asp) (Pristupljeno 03. 01. 2017).
- [23] Ustav Zeničko-dobojskog kantona; Dostupno na [www.zdk.ba/budzet/item/158-ustav-zenicko-dobojskog-kantona](http://www.zdk.ba/budzet/item/158-ustav-zenicko-dobojskog-kantona) (Pristupljeno 06. 01. 2017).
- [24] Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske; Dostupno na [http://www.paragraf.ba/propisi-republike-srpske/zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.html](http://www.paragraf.ba/propisi-republike-srpske/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html) (Pristupljeno 11. 01. 2017).
- [25] Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine; Dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2006/zakoni/34bos.htm> (Pristupljeno 09. 01. 2017).
- [26] Zakon o referendumu u građanskoj inicijativi u Republici Srpskoj; Dostupno na [https://www.google.ba/search?client=opera&q=narodna+skupstina+republike+srpske+-+zakon+o+referendumu&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gws\\_rd=cr&ei=mYGoWLC8NMntaKbyk5AE](https://www.google.ba/search?client=opera&q=narodna+skupstina+republike+srpske+-+zakon+o+referendumu&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gws_rd=cr&ei=mYGoWLC8NMntaKbyk5AE) (Pristupljeno 11. 01. 2017).

### *Korišćene internet stranice*

- [1] <http://tip.ba/2013/10/12/u-banovicima-referendum-gradani-odlucuju-o-sudbini-nacelnika/> (Pristupljeno 25. 01. 2017).
- [2] <http://tvk3.info/izbori-u-stanarima-istocnom-drvaru-domaljevku-samcu/> (Pristupljeno 06. 02. 2017).
- [3] <http://www.atvbl.com/sslavlje-u-sipovu-propao-opoziv-cirko-ostaje-nacelnik/> (Pristupljeno 13. 02. 2017).
- [4] <http://www.avaz.ba/clanak/191680/rezultati-glasanja-u-bosanskom-grahovu-vecina-izglasala-nepovjerenje-uros-u-makicu?url=clanak/191680/rezultati-glasanja-u-bosanskom-grahovu-vecina-izglasala-nepovjerenje-uros-u-makicu> (Pristupljeno 26. 01. 2017).
- [5] <http://www.balkaniyum.tv/bih/vijesti/34300.shtml> (Pristupljeno 24. 01. 2017).
- [6] <http://www.frontal.ba/novost/46005/referendum-u-osmacima-uspio-uprkos-bokota-nacelnika> (Pristupljeno 05. 02. 2017).
- [7] <http://www.glassrpske.com/drustvo/vijesti/Kotorsko-kod-Doboja-Nece-svjedocanstva-zbog-naziva-jezika/lat/186735.html> (Pristupljeno 17. 02. 2017).
- [8] <http://www.index.hr/vijesti/clanak/referendum-u-vecinski-bosnjackoj-opcinisjever-u-mostaru/170517.aspx?mobile=false> (Pristupljeno 26. 01. 2017).
- [9] <http://www.infobiro.ba/article/326483> (Pristupljeno 03. 02. 2017).

- [10] <http://www.infobiro.ba/article/708995> (Pristupljeno 25. 01. 2017).
- [11] <http://www.infobiro.ba/article/420583> (Pristupljeno 04. 02. 2017).
- [12] <https://www.klix.ba/vijesti/bih/referendum-za-opoziv-nacelnika-opstine-sekovic/100808004> (Pristupljeno 05. 02. 2017).
- [13] <http://www.mojportal.ba/novost/64320/huso-susic-ostaje-na-celu-donjeg-vakufa> (Pristupljeno 24. 01. 2017).
- [14] <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Gradjani-glasali-o-opozivu-nacelnika-opstine/2236> (Pristupljeno 01. 02. 2017).
- [15] <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Opozvani-nacelnici-u-Celincu-i-Cajnicu/6432> (Pristupljeno 03. 02. 2017).
- [16] <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Krsmanovic-opozvan/6933> (Pristupljeno 04. 02. 2017).
- [17] <http://www.nezavisne.com/novosti/gradovi/Nacelnik-u-Sekovicima-dobio-podrsku-na-referendumu/131131> (Pristupljeno 06. 02. 2017).
- [18] <http://www.ntv.ba/referendum-u-miljanovcima-kod-kalesije-brdo-se-otcijepilo-od-miljanovaca/> (Pristupljeno 27. 01. 2017).
- [19] <http://pressrs.ba/info/vesti/opozvati-nerad-i-samovolju-nacelnika-jezera-13-08-2014> (Pristupljeno 07. 02. 2017).
- [20] <http://rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=125550> (Pristupljeno 12. 02. 2017).
- [21] <http://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=178174> (Pristupljeno 14. 02. 2017).
- [22] <http://www.rtvbn.com/325671/Referendum-o-opozivu-nacelnika-Kotor-Varosi> (Pristupljeno 12. 02. 2017).
- [23] [https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/22286/novi\\_poraz\\_dodikovog\\_snsd\\_a\\_gradjani\\_na\\_referendumu\\_opozvali\\_nacelnika\\_milica\\_zivojina\\_jurosevisa.html](https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/22286/novi_poraz_dodikovog_snsd_a_gradjani_na_referendumu_opozvali_nacelnika_milica_zivojina_jurosevisa.html) (Pristupljeno 13. 02. 2017).
- [24] <http://www.telegraf.rs/vesti/2372513-otvorena-glasacka-mesta-u-republici-srpskoj-referendum-o-danu-republike> (Pristupljeno 01. 02. 2017).

*Mirjana Šmitran*

## THE POSSIBILITIES OF THE APPLICATION OF DIRECT DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

*Abstract*

The paper deals with the possibilities of implementation of direct democracy in Bosnia and Herzegovina. The first part of the paper is devoted to the determination of idea of direct democracy and the definition of basic forms in which can occur, and its possible representation in Bosnia and Herzegovina.

In the second part of the paper analyzes the possibility of implementation direct democracy in Bosnia and Herzegovina, and advantages and disadvantages that will be stem from its implementaton.

*Key words:*

Direct democracy, implementation, advantages, disadvantages, Bosnia and Herzegovina.