

DIREKTNA DEMOKRATIJA I LOKALNA POLITIKA: NEPOSREDNA POLITIČKA PARTICIPACIJA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI

Elvis Fejzić

Uvodni pogledi: direktna demokratija i lokalna politika

Vladavina naroda je višestruko vezana za lokalnu politiku. U malim lokalnim zajednicama nastali su prvi oblici političkog aktiviteta i organiziranja kao, recimo, u starim predantičkim i antičkim državnim tvorevinama. U nekim organskim grupama, koje predstavljaju jedan od oblika društvenog organiziranja bez tradicije državnosti, poput plemena ili klana, moguće je detektirati prvobitne oblike uspostavljene vlasti, autoriteta, moći, uticaja i interesa, iako su te skupine bile zasnovane na biološkoj ili agnatskoj pripadnosti. Takvi oblici neformalne i lokalizirane vlasti, u kojoj se već mogu prepoznavati oni koji vladaju i donose odluke od onih koji sudjeluju u aktivitetu takvih skupina i na koje se te odluke odnose, bili su utemeljeni na direktnoj političkoj komunikaciji, participaciji i odlučivanju (Vinsent, 2009). Iako navedeni oblik vlasti i odlučivanja još uvijek nije imao atribucije demokratske vladavine, zapravo, bio je osnova na kojoj će se kasnije razviti prvi koncepti direktne demokratije u antičkoj političkoj epohi. Atinski koncept demokratije demonstrirao je raznovrsne efekte neposredne narodne vladavine u političkoj praksi, ali je njen elitistički duh zasjenio i eliminirao njenu poliarhijsku notu i destruirao njen istinski demokratski potencijal, koji se ne može praktično realizirati bez vladavine mnoštva u političkoj zajednici. Apostrofirani režim vlasti omogućavao je svim slobodnim građanima, ali u ovom slučaju na ograničenom prostoru lokalnih zajednica, da ravnopravno participiraju u odlučivanju o javnim poslovima na atinskom trgu, s tim da je ključni problem bio u tome što je većina tadašnje atinske populacije bila neslobodna i isključena iz javne sfere. Tako da je atinska demokratska vladavina bila više direktni, nego što je bila demokratski režim vlasti, zato što je otvoreno odbacivala načelo političke jednakosti i ravnopravnosti svih pojedinaca u društvu i javnim poslovima.

Savremeni modeli direktne ili neposredne demokratije zasnovani su, u pravilu, na povremenoj upotrebi instituta direktne demokratije, kao što je referendum, građanska inicijativa, opoziv i peticija građana, pa se taj sistem vladavine ponekad označava i kao poluneposredna demokratija, jer se, ipak, ne implementira u potpunosti direktnim učešćem naroda, već uz upotrebu navedenih političkih instituta koji predstavljaju funkcionalno-političku sponu između vlasti i građana (Prelot, 2002). No, tematske javne rasprave građana u lokalnim zajednicama – iako se određene tematske javne rasprave mogu provoditi i na višim nivoima vlasti kao dopunski mehanizam u odlučivanju – te savjeti i skupštine mjesnih zajednica koje čine zbor građana, uzmimo, i dalje neodoljivo asociraju na antički koncept direktne demokratije, jer građani u ovom slučaju direktno komuniciraju, predlažu i odlučuju nakon provedene rasprave, s tim da u ovim oblicima neposredne građanske participacije mogu učestvovati svi građani, pa zbog toga nemaju izražen elitistički karakter kao u lokaliziranoj antičkoj politici. Takve forme građanske participacije – putem *zbor građana** i *tematske javne rasprave*** – predstavljaju autentični oblik neposredne demokratije, koji i jeste u ovom formatu moguć – u epohi savremene demokratije i predstavničke vladavine sa izraženim prostornim i populacijskim ograničenjima – jedino na mjesnom nivou. Spomenuti obli-

* Zbor građana predstavlja skup građana – saziva se za manja područja općine, odnosno mjesne zajednice – koji ima nadležnost da raspravlja i daje prijedloge o pitanjima iz sfere mjesne i lokalne politike. Ovaj oblik neposredne političke participacije ubrajamo među tri osnovna i najznačajnija oblika direktne demokratije u savremenoj politici, pored referenduma i građanske inicijative, koji se, ipak, ne realiziraju na potpuno neposredan način kao zbor građana. Putem zbora građana može se raspravljati i predlagati, ali se finalna odluka o svim mjesnim pitanjima, u pravilu, donosi na nivou općinskih vijeća, koja čine izabrani vijećnici na lokalnim izborima. Obično je statutima lokalnih zajednica definirano i regulirano održavanje zbora građana koji može donositi važeće zaključke ako na zboru participira, u pravilu, najmanje 5–10% birača sa tog područja lokalne zajednice. Ovaj vid direktne demokratije uglavnom je zastupljen u mjesnim zajednicama. Zbor građana, kao forma direktne participacije, normiran je i reguliran važećim entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini. (Prema: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021)

** Javna rasprava se razlikuje od zbora građana, zbog čega je važno razlikovati ove oblike neposredne političke participacije. Javna rasprava je obično tematski orijentirana, a omogućava zainteresiranim osobama da razmatraju određeno pitanje iz oblasti lokalne politike te da ga, uz to, kritički valoriziraju, a u cilju pronalaženja adekvatnog rješenja. Dok u zboru građana participiraju samo građani s nekog manjeg područja lokalne zajednice, u javnoj raspravi može da sudjeluje znatno šira javnost ili, pak, veći broj zainteresiranih građana. No, ni praksa provođenja javnih rasprava često nije na zadovoljavajućem organizacijskom nivou – zbog toga je podložna različitim zloupotrebama od strane povezanih i interesno orijentiranih aktera – posebno u tranzicijskim demokratijama.

ci neposredne demokratije u globaliziranoj političkoj praksi, koji uključuju odlučivanje uz upotrebu instrumenata direktne demokratije, s jedne strane, i direktno učešće građana u procesu donošenja odluka o mjesnim i tematskim pitanjima, s druge strane, prakticiraju se nerijetko u lokalnoj politici demokratskih režima vlasti što, ipak, u pogledu učestalosti primjene, u velikoj mjeri zavisi od ustavno-političkog okvira države i političke kulture građanstva. Upravo će navedeni politički atributi biti ključni faktori i varijable u formuliranju pretpostavki o karakteru i supstancijalnim obilježjima direktne demokratije u postdejtonskoj bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici, kao političkom kontekstu koji je markiran tranzicijskom vladavinom i još uvijek nedovoljno razvijenom političkom kulturom, a što će biti istraživano, provjeravano i analizirano – u stilu kvalitativnog teorijskog pristupa u politologiji – primjenom kritičke analize, deskripcije i tematskih komparacija.

Instituti i forme neposredne demokratije

U savremenoj demokratskoj politici prakticiraju se različite forme neposredne demokratije – pored zбора građana i javne rasprave kao najneposrednijih političkih modaliteta participacije građana – koje imaju poseban znanstveni status u politologiji, teorijama demokratije i općenito režimima vlasti. U demokratskim državama obično se ne koriste, u pogledu političke namjene i dinamike upotrebe, istovjetni instituti i instrumenti direktne demokratije na različitim nivoima državne vlasti, tj. na nacionalnom, srednjem i lokalnom nivou odlučivanja. No, ipak figurira nekoliko krucijalnih oblika i instituta neposredne demokratije, a moguće ih je diferencirati u teorijskom smislu, koje građanstvo konzumira u procesu donošenja odluka na različitim nivoima vlasti. Najznačajniji instituti direktne demokratije u savremenoj politici koje građanstvo može prakticirati kao dopunske mehanizme odlučivanja i uticaja na politički proces jesu referendum i građanska inicijativa, ali veliki značaj, uz to, imaju opoziv i peticija kao forme poluneposredne građanske participacije.

Referendum je najvažniji instrument savremene direktne demokratije. Referendumsko odlučivanje omogućava građanima da na neposredan način, umjesto uz asistenciju političkih predstavnika, sudjeluju u politici i donošenju političkih odluka. Referendum u demokratskim režimima vlasti ima važnu, ali i veoma kontroverznu ili, bolje rečeno, dvostruku ulogu: državna vlast putem referenduma donošenje bitnih odluka prepušta javnosti – kako ne bi ugrozila svoju trenutnu poziciju – ali ona se, uz to, njegovim korištenjem dodatno legitimira te tako čuva od mogućih građanskih inicijativa i opoziva.

Prema tome, u demokratskim državama referendum u većini slučajeva ima karakter *dopunskog mehanizma* u političkom odlučivanju i predstavničkoj vladavini, što svakako ne korespondira, recimo, sa upotrebom referenduma u švicarskoj političkoj praksi. No, uz praktičnu upotrebu referenduma, a to treba akcentirati, vezuju se različite *kontroverze*. Referendumi u praksi često ne uspijevaju ispuniti svoje demokratske pretenzije, zato što se nerijetko provode u nepovoljnim političkim okolnostima koje su markirane manipulacijskim atribucijama. Štaviše, diktatorske i liderokratske vođe često se služe referendumima – oni u nedemokratskom kontekstu ponekad imaju karakter plebiscita – kako bi ojačali svoju političku poziciju, vlast i autoritet. Državna vlast, uz to, može uticati na krajnji rezultat referendumske odlučivanja, na primjer, određivanjem vremenskog termina za provođenje referenduma ili formulacijom referendumske pitanja, što svakako unosi dodatnu sumnju u njegov demokratski potencijal.

Iako referendumska demokratija može nadomjestiti neke mane predstavničke demokratije – ako se referendum koristi u normativnom smislu – ona nije lijek za sve njene kontradikcije i nedostatke. No, veliki broj svjetskih država “...prihvata referendum i narodnu inicijativu, omogućujući time narodu da bude ponekad zakonodavac ili, kako to lepo kaže jedan francuski autor za referendum u toj zemlji, da ‘svi Francuzi postanu poslanici na jedan dan’.” (Milosavljević, 2011: 134). Prema tome, i pored izražene opasnosti od zloupotrebe instrumenata neposredne demokratije u političkoj praksi, oni se koriste – u većoj ili manjoj mjeri – u mnogim državama. Politički teoretičar Džovani Sartori, u tom kontekstu, ne prihvata mogućnost zamjene predstavničke demokratije neposrednom demokratijom. Različiti oblici neposredne demokratije, u tom uvidu, samo su dopuna predstavničkoj demokratiji. Prema tome, to nisu dva alternativna sistema – kao što tvrdi Norberto Bobio – u smislu da jedan zamjenjuje drugi, već dva sistema koja se uzajamno dopunjuju.* Na osnovu toga moguće je zaključiti da se uloga referenduma različito tumači u savremenoj politologiji.

U određenim politološkim uvidima vjeruje se, čak, da upotreba referenduma uopće ne slabi potencijal predstavničke demokratije, jer u većini zemalja državna vlada strogo kontrolira pristup *referendumske arene*. To ukazuje na činjenicu da instituti direktne demokratije nisu zastupljeni i prisutni u istoj mjeri u političkom procesu svih demokratskih država. Štaviše, ni sve evropske države nemaju unificiran pristup i istovjetan odnos prema elementima direktne političke participacije. Širenje i zastupljenost neposredne demo-

* O režimima demokratije vidjeti u: Lovo, 1999.

kratije u evropskim državama reprezentativno prikazuje jedna znanstvena studija, koju je sačinila radna grupa Fondacije Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe) 2002. godine, a finalizirana je pod vođstvom Andreasa Grosa i Brune Kaufmana.* Dakle, u trideset i dvije evropske države ispitivalo se sljedeće: da li se koriste instrumenti neposredne demokratije na nivou države; da li postoje instrumenti koje mogu raspisati građani kao, na primjer, građanske inicijative i fakultativni referendumi; te, na kraju, da li se upotrebljava instrument obaveznog referenduma u političkoj praksi? No, spomenute evropske države ispitane su, uz to, i prema kvalitativnom i kvantitativnom katalogu kriterija – u kontekstu kvaliteta postupaka koji se tiču neposredne demokratije – te na osnovu toga podijeljene u šest različitih grupa: *avangardne države* – sa širokim spektrom postupaka u vezi sa neposrednom demokratijom (Lihtenštajn i Švicarska); *demokratske države* – u kojima građani djelimično raspolažu mogućnostima da bez pristanka državnih organa iniciraju referendume na državnom nivou i gdje postoji obligatorni referendu (Italija, Slovenija, Letonija, Irska, Danska, Litvanija i Slovačka); *oprezne države* – gdje, doduše, postoje iskustva sa instrumentima neposredne demokratije, ali se ona uglavnom koriste plebiscitarno, što će reći posredstvom parlamenta ili vlade, a ne posredstvom autonomne građanske volje (Francuska, Španija, Austrija, Švedska, Norveška i Mađarska); *bojažljive države* – u kojima, doduše, postoje naznake instrumenata neposredne demokratije, ali političke elite su distancirane od snažnije izgradnje neposredne demokratije (Poljska, Velika Britanija, Finska, Estonija, Belgija, Island, Luksemburg, Njemačka, Grčka i Republika Češka); *beznadežne države* – gdje praktično ne postoji institucionalni postupak ili iskustvo sa neposrednom demokratijom, u kojima su politički i kulturni okviri nepovoljni za izgradnju demokratskog sistema, ali gdje barem donekle postoji debata o neposrednoj demokratiji (Rumunija, Portugal, Bugarska i Malta); *države na začelju* – to su one zemlje u kojima tokom provođenja komparativnog empirijskog istraživanja nisu postojale nikakve naznake u pravcu razvoja direktne demokratije (Kipar i Turska) (prema: Milenković et al., 2010). Iz svega što je akcentirano i prezentirano moguće je zaključiti da evropske države različito tretiraju institute i elemente direktne demokratije u političkoj praksi, što se ne može nužno dovesti u vezu, uzmimo, sa stepenom razvijenosti političke kulture u tim političkim zajednicama.

* Istraživanje je obuhvatilo petnaest država članica Evropske unije, trinaest država kandidatkinja za članstvo u Evropskoj uniji te, uz to, neke članice EFTA (Evropska asocijacija za slobodnu trgovinu), preciznije rečeno, Island, Norvešku, Lihtenštajn i Švicarsku.

Režim poluneposredne i neposredne demokratije u vanevropskom području itekako je razvijen u savezним državnim jedinicama Sjedinjenih Američkih Država, gdje oko petnaest država prakticira ustavni, a oko dvadeset državnih zajednica zakonodavni referendum. Prema tome, ovo je primjer upotrebe referenduma na srednjem nivou vlasti u jednoj složenoj i federalnoj državi. Također, referendumska demokratija imala je ključnu ulogu u periodu najmasovnijeg talasa dekolonizacije, jer su uz pomoć referenduskog odlučivanja mnogi podređeni narodi uspjeli izboriti *pravo na nacionalno samoopredjeljenje*.^{*} Od početka šezdesetih godina dvadesetog stoljeća referendumsko odlučivanje se intenzivnije koristi u političkoj praksi demokratskih država. Između 1900. i 1993. godine provedeno je 728 nacionalnih referenduma, dok je, recimo, 65% njih održano poslije 1960. godine. Najpoznatiji referendumi koji su provedeni u novije vrijeme su referendum u Južnoj Africi – održan 1992. godine, a označio je kraj aparthejda, referendum u Kanadi – proveden je također 1992. godine, a putem njega je biračko tijelo odbacilo daljnju devoluciju ovlasti provincijama, te referendum u Ujedinjenom Kraljevstvu, organiziran 2016. godine, koji je na kraju doveo do Brexita. Ipak, nekolicina demokratskih država učestalije od ostalih koristi referendum, a to su Švicarska, Australija, Novi Zeland i neke federalne jedinice Sjedinjenih Američkih Država (detaljnije pogledati u: Hague et al., 2001). U većini demokratskih država, ustvari, vrlo rijetko ili samo povremeno se upotrebljava referendum u političkoj praksi. Kada predviđaju mogućnost provođenja referenduma u političkoj praksi, ustavi obično ne uređuju sve njihove vrste, već se to regulira *posebnim zakonom*. Zakon kojim se uređuje sprovođenje referenduma može biti ustavni, organski ili, pak, običan zakon. Odredbe o referendumu u ustavu ili zakonu, prema praksi pojedinih zemalja – kao što su, na primjer, Švicarska, Andora, Azerbejdžan, Jermenija, Danska i Irska – mogu se mijenjati samo na referendumu.

^{*} Proklamovanje prava na nacionalno samoopredjeljenje naroda – koji su imali povijesne argumente za stvaranje samostalne države – označilo je prekretnicu u međunarodnoj politici te redefiniralo tradicionalno shvatanje države i ulogu slobodnih nacija u kreiranju svjetske politike. Treba naglasiti da je načelo nacionalnog samoopredjeljenja formulirano u drugoj polovini osamnaestog stoljeća, a razvijalo se "...u različitim dimenzijama. ... Godine 1917. taj princip proklamovali su ponovo Lenjin i Wilson. Prvi ga je shvatio pre svega kao antikolonijalistički postulat; drugi je zastupao načelo samoodređenja u suštini kao merilo demokratije i kao regulatorni princip prilikom podele imperija poraženih u Prvom svetskom ratu (reč je uglavnom o Austrougarskom i Osmanskom carstvu)." (Kaseze, 2011: 45-46). Prema tome, prihvatanje i instaliranje ideje nacionalnog samoopredjeljenja u politici izmijenilo je tradicionalne predstave o politici i međunarodnim političkim odnosima. Opširnije o referendumskoj demokratiji i pravu na nacionalno samoopredjeljenje pročitati u: Fiš, 2013.

Smatra se obično da referendum postoji uvijek kad se jedan akt podnosi na usvajanje narodu. Referendum predstavlja neposredno izjašnjavanje građana o nekom pitanju, a kao odgovori su, u pravilu, uvijek ponuđene dvije alternative, tj. dvostruki izbor. Praktična upotreba referenduma na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini predviđena je u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi.* Postojanje referenduma opravdava se, u osnovi, teorijom narodne suverenosti. Važan segment u diskursu o referendumu čini identificiranje *potrebnog broja potpisa* od strane građana – obično se iskazuje u procentima, a broj potpisa se formira u odnosu na cjelokupno biračko tijelo neke političke zajednice – koji se moraju prikupiti da bi se mogao organizirati referendum.** Također, *tekst* o kojem se odlučuje na referendumu mora biti materijalno validan, a pod tim se misli na njegovu usaglašenost sa ustavom i važećim zakonima – što kontroliraju nadležne političke institucije neke države.*** Međutim, kako se određuje *većina* – koja može donijeti odluku – na referendumu, odnosno na osnovu kojih kriterija se ona formira?**** Broj birača, odnosno procent biračkog tijela koji treba glasati za neku odluku na referendumu – kako bi on bio uspješno realiziran – varira od države do države, ali zavisi i od važnosti tematike o kojoj se odlučuje.

* Pogledati detaljnije u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021.

** Broj građanskih potpisa koje je potrebno prikupiti da bi se iniciralo raspisivanje referenduma, nije standardiziran, preciznije rečeno, varira "...od zemlje do zemlje (od četvrtine birača u Bugarskoj do 1 odsto birača u Estoniji). Interesantan primer predstavljaju države u kojima je zastupljen princip smanjivanja broja potrebnih potpisa u skladu sa veličinom biračkog tela jedinica. Kada je reč o broju građana (sa pravom glasa) koji treba da izađu na glasanje da bi odluka bila validna, i taj broj varira od države do države (od, na primer, 50 odsto plus 1 od ukupnog broja upisanih birača do 30 odsto ili manje)." (Vukelić, 2006: 35-36)

*** U pravilu, obavezno mora biti osigurana sudska kontrola nad referendumskom procedurom, zaštita temeljnih prava participanata u referendumskom odlučivanju i nepristrasna verifikacija rezultata referenduma. Ustav i prateći zakoni nalažu da *referendumsko pitanje* mora biti formalno ispravno, odnosno jasno, nedvosmisleno i nesugestivno, kako bi se na njega – bez dilema i poteškoća – moglo odgovoriti sa da ili ne.

**** S tim u vezi, može se, na primjer, zahtijevati "...apsolutna većina (50% plus 1, na primer u Letoniji se za ustavnu reviziju zahteva preko 50% upisanih birača..., relativna većina (većina od broja izašlih), ili neki drugi procenat (na primer, 40% biračkog tela mora glasati za reviziju ustava u Danskoj i slično). Odluke od naročitog značaja za suverenitet u nekim zemljama se donose posebnom većinom (tri četvrtine biračkog tela u Litvaniji, većina birača u Hrvatskoj za odluku o ujedinjavanju s drugim državama)." (Milosavljević, 2011: 138) Dakle, normativni akti u demokratskim državama – koji uređuju ovu tematiku – identificirali su, recimo, na diferentan način i odredili *većinu* koja može da odlučuje na referendumu.

Referendumi se diferenciraju po različitim osnovama, u zavisnosti od toga šta se uzima kao temelj za njihovo klasificiranje. Tako, na primjer, referendumi se mogu svrstati – prema sadržaju – u tri velike tematske grupe: *konstitucionalna tematika* (npr. referendum o promjeni izbornog sistema), *teritorijalna tematika* (npr. referendum o pridruživanju federaciji država ili, pak, o većoj autonomiji neke pokrajine) i *moralna tematika* (npr. referendum o zabrani točenja alkohola, o razvodu ili, pak, o abortusu). Treba naglasiti da su referendumi o teritorijalnoj tematici nerijetko direktno vezani za implementiranje prava na nacionalno samoopredjeljenje nekog političkog naroda. No, referendumi se mogu klasificirati i prema slijedećim kriterijima: obaveznosti primjene, trenutku primjene, području primjene, predmetu, obaveznosti referendumske odluke, dok, zapravo, posebnu vrstu predstavlja arbitražni referendum. (O detaljima se informirati u: Milosavljević, 2011; referirajući se na navedeni bibliografski izvor, bit će prezentirani različiti oblici referenduma) Unutar šest navedenih kategorija referenduma postoje potkategorije, zbog čega se njihova svrha i funkcija značajno razlikuju. S tim u vezi, treba istaći da se referendumi unutar navedenih kategorija dalje klasificiraju na slijedeći način: prema *obaveznosti primjene* – na obavezni i fakultativni, a ovaj drugi može biti raspisan na zahtjev vlasti ili na zahtjev dijela biračkog tijela* – prema *trenutku primjene* na prethodni i naknadni, a ovaj drugi dijeli se na suspenzivni i abrogativni; prema *području primjene* na državni, regionalni, općinski ili pak za drugačije određeni dio teritorije;** prema *predme-*

* Obavezni referendum se raspisuje za unaprijed predviđena pitanja o kojima je potrebno odlučivati, dok se fakultativni referendum raspisuje na zahtjev vlasti ili, zapravo, samo dijela biračkog tijela. Odluke usvojene na obaveznom referendumu imaju obavezujuću pravnu snagu, kao i odluke koje donosi parlament. S druge strane, odluke fakultativnog ili savjetodavnog referenduma nemaju obavezujuću pravnu snagu. Parlament ne može, u pravilu, preinačiti odluku koja je donesena na referendumu bez organiziranja novog referenduma, ali u nekim državama nema takvog ograničenja, pa je parlamentu – u pravnom smislu – omogućeno da mijenja odluke donesene na referendumu. Ipak, rijetko se događa da političke institucije pokušavaju preinačiti većinsku narodnu volju koja je formirana na obaveznom referendumu.

** Jedna od značajnijih klasifikacija referenduma – posebno za temu ovog rada – jest prema *području primjene*. Državni referendum se, na primjer, raspisuje u kontekstu pristupanja neke države nadnacionalnoj političkoj zajednici kao što je Evropska unija. Uz to, srednji nivoi vlasti – kao što su federalne jedinice, regije, gradovi, pokrajine i kantoni – mogu organizirati referendume. Međutim, i lokalne zajednice – predstavljaju najniže nivoe vladavine u nomenklaturi državne vlasti – mogu raspisati i provesti lokalne referendume. Regionalni i lokalni referendumi učestalije se održavaju od državnih referenduma. U nekim državama – kao što su Sjedinjene Američke Države – jedini su oblik referenduma, ali neke države ne dopuštaju upotrebu ovih referenduma. Državna vlast, odnosno nacionalna vlada ne bi smjela da se miješa u održavanje referenduma na regionalnom

tu – na ustavotvorni, zakonodavni, administrativni, finansijski, arbitražni ili, na primjer, u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava – prema *obaveznosti referendumske odluke* – na obavezujući i savjetodavni te, na kraju, *arbitražni referendum* – putem kojeg se donosi odluka u sporu između najviših organa vlasti, gdje birači imaju konačnu riječ u rješavanju nastalog spora, a njegova upotreba je ustavno osigurana u Austriji. U posebne oblike referenduma moguće je svrstati plebiscit* i građanski veto**.

i lokalnom nivou – ipak, u Španiji su lokalni referendumi podložni odobrenju centralne vlasti, dok ih u Poljskoj nadzire centralna izborna komisija – osim u slučaju kontrole zakonitosti i ustavnosti te, uz to, sudskog rješavanja sporova – ako ih izazove takav vid referenduskog odlučivanja. Na nivou lokalne samouprave pojavljuju se dvije vrste referenduma: savjetodavni i obavezujući referendum. (Navedeno prema: Vukelić, 2006) U državama gdje se provode lokalni referendumi obično se u političkoj praksi kombinirano upotrebljavaju – u zavisnosti od konkretnog slučaja – obje vrste referenduma.

* Plebiscit predstavlja autentičan oblik referenduma. Ipak, između referenduma i plebiscita – u funkcionalnom, namjenskom i normativnom pogledu – postoji neznatna razlika, što se u teoriji, zapravo, različito markira i određuje. Referendum se odnosi na tekst koji se obično tiče prijedloga novog ustava ili, pak, prijedloga za promjenu važećeg teksta ustava, odnosno na tekst običnog zakona, dok je, recimo, plebiscit narodno glasanje kojim se izražava povjerenje ili, štaviše, nepovjerenje prema jednoj političkoj personi u čijim je rukama državna vlast, tako što se odobravaju njeni akti ili im se, ustvari, izražava protivljenje. (Fiš, 2013) Direktna akcija naroda igrala je još od Francuske buržoaske revolucije bitnu ulogu u međunarodnoj politici. Povremeno su održavani referendumi u vezi s teritorijalnim statusom spornih regija. Dakle, prvi referendumi su problematizirali pitanja koja su bila vezana za teritorijalnu tematiku. Doktrina narodnog suvereniteta – zagovarali su je francuski revolucionari koji su bili sljedbenici Žan-Žaka Rusoa – dovela je do ideje o nacionalnom samoopredjeljenju. Diktatori dvadesetog stoljeća nerijetko su se – po uzoru na autokratske lidere kakav je bio Napoleon Bonaparta – oslanjali na “... referendum ili plebiscite radi davanja legitimiteta svojim neustavnim i protivustavnim režimima. Takvo direktno narodno odobrenje pruža impresivnu fasadu za diktatorski *coup d'état* i može da se koristi protiv demokratske opozicije u zemlji i inostranstvu pod izgovorom da je konsultovana ‘volja naroda’.” (Fridrih, 2005: 446) Možda je najlakše identificirati razliku između referenduma i plebiscita na osnovu toga što referendum postoji kad se glasa za ili protiv jednog rješenja, dok plebiscit, ustvari, postoji kada se glasa za ili protiv jedne osobe. Imajući navedene razlike u vidu, Ratko Marković – ekspert za ustavno pravo i političke institucije – tvrdi da se plebiscit – u odnosu na referendum – više tiče političkog izbora, političke opcije i općenito političkog odlučivanja nego, s druge strane, odlučivanja o jednom normativnom aktu, odnosno zakonodavnom tekstu.

** Kao posebnu vrstu referenduma, odnosno neposrednog odlučivanja moguće je označiti *građanski* ili *narodni veto* koji ima *suspenzivni karakter*. Radi se o podvrsti zakonodavnog referenduma, pomoću kojeg birači ukidaju važenje postojećeg zakona. To je jedan od vidova direktne intervencije građana u zakonodavstvu. Tvorac zakona je – u ovom slučaju – zakonodavni organ, ali se on može primjenjivati samo ako – nakon određenog vremenskog roka – od strane dijela biračkog tijela nije zatraženo da bude iznesen na narodno glasanje – na kojem se narod može suprotstaviti zakonu svojim vetom, odnosno

U oblike direktne demokratije ubraja se – uz druge instrumente direktne političke participacije, od kojih se najviše primjenjuje referendum – i *građanska inicijativa*. Od građanske ili narodne inicijative treba razlikovati peticiju ili zahtjev građana. No, važno je naglasiti da je građanska inicijativa samo posebna forma peticije. Građanska inicijativa predstavlja ovlaštenje određenog dijela biračkog tijela da pokrene postupak za promjenu ustava ili, pak, za donošenje formalnog zakona. No, ona se definira i kao politički instrument koji omogućava određenom broju birača da pokrene postupak raspisivanja referenduma u vezi s nekim političkim pitanjem.* Putem građanske inicijative može se prisiliti parlament da odlučuje o zakonu koji birači predlažu, tj. može se tako zakonodavno tijelo usloviti da vodi o njemu raspravu i glasa o njegovom usvajanju. Građanska inicijativa omogućava građanima, zapravo, da dobiju – ako su ispunjeni svi formalni uslovi i propisane procedure – zakonodavstvo kakvo žele. Ako se desi da parlament ne usvoji ili, pak, znatno izmijeni zakon predložen institutom građanske inicijative, demokratski ustavi nerijetko predviđaju da se o prijedlogu tog zakona glasa na referendumu. Ustav može predvidjeti, štaviše, da se inicijativa za donošenje zakona neposredno podnese narodu, tj. na referendumsko glasanje, bez mogućnosti da se o predloženom zakonu odlučuje u parlamentu.

ukinuti njegovo važenje. Ako na glasanju, recimo, zakon bude poništen, smatra se da nikada nije ni bio donesen. Veto naroda na zakon ima retroaktivno djelovanje, jer se smatra da zakon koji je njime tretiran nikada nije ni postojao. No, šta su primarne atribucije ovog instrumenta direktne demokratije? (Detaljnije pogledati u: Lovo, 1999) Građanski veto ima poništavajući i suspenzivni karakter, a zakon koji mu je podvrgnut svoju egzistenciju isključivo zasniva na verificiranju i izglasavanju u parlamentu. Da bi se određeni zakon poništio putem narodnog veta, potrebno je da za ukidanje zakona glasa većina upisanih birača, a ne birača koji su pristupili glasanju. Oni koji apstiniraju od glasanja, zapravo, prihvataju status quo, odnosno tumači se da su oni protiv ukidanja zakona koji je izglasao parlament. Nekolicina teoretičara referendumske demokratije – kao što je, na primjer, Klod Leklerk – smatra da je građanski veto samo vrsta naknadnog zakonodavnog referenduma (pogledati u: Fridrih, 2005). Ipak, građanski veto nije isto što i naknadni referendum, zato što se putem naknadnog referenduma odlučuje o zakonskom tekstu usvojenom u parlamentu, ali koji, zapravo, još uvijek nije postao zakon.

* *Zahtjev za raspisivanje referenduma* – iako se formira po postupku za građansku inicijativu – obično se diferencira od građanske inicijative. S tim u vezi, apostrofira se da je razlika između njih "...vidljiva ne samo u broju zahtevnih potpisa, koji je kod ovog zahteva redovno veći (o čemu je bilo reči kod referenduma), već i po učinku koji podnošenje tog zahteva ima. Kad se ovaj zahtev uredno podnese i ukoliko se odnosi na dopušteni predmet referenduma, njegovim podnošenjem pokreće se mehanizam referenduma. Zbog toga je ovaj zahtev potrebno jasno razlikovati od narodne inicijative." (Milosavljević, 2011: 142). Uprkos tome, ponekad se ističe da on predstavlja samo vrstu građanske inicijative, tako da se – uz ustavnu i zakonodavnu inicijativu – zahtjev za organiziranje referenduma navodi kao oblik inicijative građana.

Putem građanske inicijative obično se testira volja biračkog tijela, kako bi se, recimo, utvrdilo da li želi odlučivati na referendumu o nekom političkom pitanju. Stoga se participacija građana putem građanske inicijative značajno razlikuje od referendumskog ili, pak, plenumskog odlučivanja na zborovima građana.* No, da bi građanska inicijativa bila realizirana, u osnovi moraju biti ispunjeni zakonom propisani uslovi.** Treba znati da iza pojedinih građanskih inicijativa može stajati državna vlast ili neke političke i elitističke grupe, koje preko svojih satelitskih građanskih udruženja ili, pak, drugih naklonjenih grupa mogu kontrolirati ovaj instrument direktne demokratije i njegovu upotrebu. U ovom slučaju građanske inicijative, u osnovi, gube svoju demokratsku svrhu te postaju samo oruđe državne vlasti ili neke elitističke skupine. Prema tome, zahtjev za pokretanje građanske inicijative ponekad je markiran i konspirativnim praksama, pa u tim okolnostima iza akcija građana za pokretanje građanske inicijative može da stoji politička vlast, određena politička partija ili, pak, neka interesna grupa. Ipak, građanske inicijative se

* Iako referendum i građanska inicijativa predstavljaju dva primarna oblika direktnog učešća građana u političkom odlučivanju, u pojedinim državama primjenjuju se i drugi metodi direktnog uključivanja građana u proces donošenja odluka, što se uglavnom označava kao plenumsko odlučivanje ili, pak, korisnička demokratija. Međutim, može se reći da upotreba građanske inicijative obično prethodi referendumskom odlučivanju, tj. putem građanske inicijative – što je uobičajena procedura – traži se raspisivanje referenduma o određenom pitanju. Prema tome, referendum i građanska inicijativa su itekako povezani, i u pogledu značenja – radi se o institutima direktne demokratije – ali i u pogledu praktične primjene – upotreba referenduma uslovljena je primjenom građanske inicijative, odnosno putem referenduma obično se završava politički proces – osim ako nije normirano da se o inicijativi građana isključivo očituje zakonodavno tijelo – koji započinje građanskom inicijativom. Ipak, treba naglasiti da se građanska inicijativa češće primjenjuje od referenduma. Naime, nema svaka građanska inicijativa ishod u referendumskom odlučivanju. Uprkos tome, ona predstavlja tek drugi oblik – ako prosuđujemo po značaju – neposredne participacije “...građana u odlučivanju o javnim poslovima.” (Vukelić, 2006: 41). Referendum je, ipak, važniji instrument direktne demokratije od građanske inicijative.

** S tim u vezi, srpski teoretičar Bogoljub Milosavljević ističe da broj potpisa koje je potrebno prikupiti da bi se realizirala građanska inicijativa “... u načelu zavisi od domašaja koji se inicijativi pridaje. Kod nas je potrebno 30.000 potpisa. Jedno od važnih pitanja jeste rok u kojem se moraju prikupiti potpisi: kod nas je to svega sedam dana, u Hrvatskoj 15, u Rusiji 45, u Italiji, Litvaniji i BJRM tri meseca, u Mađarskoj četiri meseca i tako dalje. Provera potpisa je obično centralizovana i poverena državnoj izbornoj komisiji, naročito organu (Savezno poslanstvo u Švajcarskoj, posebna kancelarija Kasacionog suda u Italiji, Ministarstvo pravde u BJRM), parlamentu (Poljska, Portugalija) ili referendumskom odboru (Hrvatska).” (Milosavljević, 2011: 141). Zakonska regulativa o građanskoj inicijativi – odnosi se na broj potpisa koje je potrebno prikupiti, vrijeme predviđeno za prikupljanje potpisa i tijelo koje ima mandat da izvrši provjeru prikupljenih potpisa – razlikuje se i varira od države do države, odnosno nije unificirana i ujednačena.

provode – u najvećem broju slučajeva – na normiran, ispravan i zakonski definiran način, a kao njihov predlagač pojavljuje se isključivo narod.

Putem građanske inicijative ne može se raspravljati o nekom zakonskom rješenju niti se, pak, može odlučivati o donošenju zakona, ali se zato putem građanske inicijative može *predložiti* donošenje određenog zakona, odnosno tako nerijetko započinje procedura koja na kraju rezultira usvajanjem novog zakona. No, iz čega se sastoji građanska inicijativa, odnosno na kojem pravu se zasniva te, uz to, koje pravo podrazumijeva? Grupa građana ima pravo da – ako ispuni formalne uslove – predloži donošenje određenog akta. Preciznije rečeno, građanska inicijativa uključuje pravo određenog broja birača da upute “...prijedlog zakona ili drugog akta parlamentu. Ona je po tome kolektivno pravo određenog broja građana, a ne individualno pravo. Zavisno od toga da li parlament ima obavezu da inicijativu samo razmotri i obavesti o tome podnosiocu ili da, u slučaju njenog odbijanja, potom raspiše referendum, razlikuje se inicijativa sa užim i širim pravnim domašajem. U drugom slučaju je volja birača presudna, a u prvom se ograničava na zakonodavnu inicijativu.” (Milosavljević, 2011: 141). Prema tome, građanska inicijativa zasnovana je na kolektivnom pravu građana da – kao zainteresirana populacija – participiraju u političkom procesu, odnosno u prvoj fazi ovog procesa, koja uključuje formiranje i upućivanja prijedloga u zakonodavnu proceduru.

Svaka odgovorna vlada trebala bi, u osnovi, blagovremeno rezonirati i razmatrati zahtjeve biračkog tijela kako bi izbjegla i prevenirala građansko nezadovoljstvo i protest, zato što mu je direktno odgovorna. Zbog toga se obično tvrdi da u demokratskim režimima “...mudra vlada ima ne samo pravo nego i dužnost pažljivo slušati kritike svojih protivnika, iz kojih može više naučiti nego iz pohvala svojih laskavaca, a posebno je dužna procijeniti značenje narodnih inicijativa” (Smerdel, 2010: 9). U ovom diskursu se apostrofiraju da odgovorna i stabilna demokratska vlada na vrijeme reagira na inicijative građana, kako njen legitimitet ne bi bio doveden u pitanje. Ipak, nerijetko se događa da predstavnička vlast, odnosno njen zakonodavni organ, odbije neku inicijativu građana, pa tako svjesno preuzima rizik da izgubi ili ugrozi prethodno stečeno građansko povjerenje.

Inicijativa građana – kao instrument direktne političke participacije – koristi se na svim nivoima vlasti ili, bolje rečeno, na lokalnom, srednjem – uključuje nivoe regija, provincija, kantona i federalnih jedinica – i državnom nivou vlasti. Na lokalnom nivou vlasti – gdje se građanska inicijativa često upotrebljava – predmet građanske inicijative obično se odnosi na “...donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga opštine, promena statuta

ili drugih akata i raspisivanje referenduma” (Vukelić, 2006: 42). Upotreba građanske inicijative na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini regulirana je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi (pogledati detaljnije u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021). Građanska inicijativa uglavnom ima *zakonodavni karakter* – na višim nivoima vlasti – mada, u osnovi, uz pomoć ovog političkog instrumenta nerijetko započinje *proces ustavne revizije* – kao, recimo, u švicarskoj političkoj praksi, koja predstavlja najreprezentativniji primjer upotrebe građanske inicijative. Ipak, status i praktična primjena građanske inicijative različito se tretira u ustavima, zakonima, ali i političkoj praksi demokratskih režima vlasti. Građanska inicijativa predstavlja, zapravo, jednu od formi *peticije građana* koju prati komplicirana procedura provođenja i realiziranja. Tako, recimo, zakonska regulativa obično predviđa “...složenu proceduru izrade predloga zakona i drugih akata od strane građana i veoma kratak rok i složeni postupak u kome građani mogu da organizuju prikupljanje potpisa drugih građana koji inicijativu podržavaju. To praktično znači da je za narodnu inicijativu kao jednu od ‘formi’ peticije, neophodna dobra organizaciona infrastruktura u cilju brzog prikupljanja potpisa, kao i visok stepen ‘pravničkog’ znanja građana koji, u formi predloga, dostavljaju akte zakonodavnom telu podržane potpisima građana, koje zatim zakonodavno telo usvaja ili odbija.” (Milenković et al., 2010: 15) Iz onoga što je prethodno navedeno može se zaključiti da je – zbog rigorozne zakonske regulative i formalnih ograničenja – građanima teško da putem građanske inicijative redovno i efikasno participiraju u političkom procesu.

Postoji više različitih klasifikacija građanske inicijative koje su, u osnovi, etablirane i priznate u politologiji. Građanske inicijative diferenciraju se – u odnosu na *stepen učešća građana* u proceduri provođenja inicijative, odnosno u odnosu na njenu složenost – na *neformulirane* i *formulirane* (prema: Marković, 2006). Neformulirana inicijativa označava se kao opća, a formulirana kao konkretizirana inicijativa građana. Uz to, građanske inicijative klasificiraju se – prema *sadržaju* ili, pak, *tematici* – na ustavotvorne, zakonodavne ili pak usmjerene ka rješavanju pitanja za koje nije potrebno donositi pravni akt (klasifikacija preuzeta od: Milosavljević, 2011). Građanska inicijativa nema u svim državama isto pravno značenje i domašaj. Imajući to u vidu, moguće je – s aspekta njenog *dosega* – razlikovati *uže* i *šire* poimanje građanske inicijative.* Moguće je predvidjeti ustavom i zakonom *tematske*

* Tako se građanska inicijativa ponekad sastoji u ovlaštenju određenog broja birača da predlože “...donošenje odluke ili rješavanje određenog pitanja o kome je predstavničko telo dužno da održi debatu i da se izjasni. To je njeno *uže shvatanje* koje se svodi na pravo

oblasti i pitanja o kojima nije moguće pokretati građansku inicijativu. Ovo je, zapravo, jedan vid regulacije neposrednog odlučivanja građana koji se vrši u cilju očuvanja ljudskih, građanskih i manjinskih prava.*

Opoziv predstavlja poseban politički instrument, koji omogućava građanima da direktno utiču na vlast, pa tako i na političku selekciju. To nije isto što i zahtjev za raspisivanje referendumu. Putem opoziva omogućava se određenom broju birača da zatraže "...da se raspiše referendum o tome treba li nekog dužnosnika ukloniti s položaja." (Hague et al., 2001: 176). Prema tome, u slučaju opoziva na referendumu se odlučuje isključivo o tome treba li neku *političku osobu* smijeniti s političke pozicije, dok se, recimo, putem ovog instrumenta ne može odlučivati o drugim političkim pitanjima. U članu 6. Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine normirano je pitanje i procedura opoziva općinskih načelnika, pa između ostalog pokretanje postupka opoziva načelnika može inicirati 10% građana sa prostora općine upisanih u birački spisak. Ako općinsko vijeće donese odluku o prihvatanju inicijative opoziva načelnika, sprovodi se postupak u kojem građani odlučuju direktnim tajnim glasanjem, a mandat načelnika prestaje ukoliko natpolovična većina građana koji su glasali donese obavezujuću odluku o opozivu načelnika (prema: Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2008). Ovaj model i instrument direktne demokratije omogućava građanima da vrše efikasan nadzor nad radom vlasti, pri čemu mogu čak

birača da stave na dnevni red lokalne politike pitanja koja žele. Prema *širem shvatanju*, građanskom inicijativom se postiže konačna realizacija predloga, jer ako predstavničko telo odbije da usvoji podneti predlog, o njemu će birači odlučivati na referendumu. Time se neposredna demokratija ostvaruje u punom obimu, jer se zakonski predlog može pretvoriti u zakon i bez učešća predstavničkog tela." (Vukelić, 2006: 36). Prema užem shvatanju građanske inicijative, određena grupa birača inicira prijedlog o kojem raspravlja i odlučuje zakonodavni organ, dok prema širem shvatanju građanske inicijative biračko tijelo predlaže te, uz to, konačno odlučuje o istom prijedlogu.

* Tako, na primjer, neki ustavi saveznih američkih država predviđaju "...različite načine zaštite temeljnih prava i sloboda od neposrednog odlučivanja naroda. Jedan od najradikalnijih je *zabrana raspisivanja referendumu i narodne inicijative o područjima temeljnih prava i sloboda*. Ustav Massachusettsa... određuje zabranu raspisivanja ustavne inicijative o pravu na odštetu u slučaju eksproprijacije zbog javnog interesa, pravu na suđenje s porotom, slobodu tiska, slobodu izražavanja, biračkom pravu, pravu mirnog okupljanja. Ustav Massachusettsa (1780.) određuje trajnu zabranu revizije tog članka." (Kostadinov, Barić, 2006: 67). Naime, nekada je neophodno precizno navesti i identificirati tematske oblasti o kojima nije moguće odlučivati putem instrumenata direktne demokratije – samim time ni putem građanske inicijative – kako ne bi bila ugrožena elementarna ljudska i građanska prava – kao što je, na primjer, pravo na slobodu izražavanja i pravo na slobodu mirnog okupljanja.

i opozvati pojedince u egzekutivi ako su neodgovorni i ne vladaju u interesu naroda. Iako se instrument opoziva – kao, na primjer, praksa impičmenta u američkoj politici – može koristiti na različitim nivoima vlasti, ovaj politički institut ima poseban značaj na lokalnom nivou vlasti, gdje građanima nudi neposrednu mogućnost da direktno utiču na političke akcije i aktivitet vlasti.

Peticija je jedan od instrumenata direktne demokratije koji se najviše koristi u političkoj praksi. Peticija je, ustvari, pismena molba, pismena predstava ili molba grupe građana predstavničkom tijelu.* Ona se definira i kao oblik obraćanja građana – kao grupe pojedinaca – u formi zahtjeva ili molbe nekom državnom organu. No, peticija se istovremeno označava i kao pismena predstava – u smislu pritužbe građanina kao pojedinca – određenom državnom organu. Uz to, peticija predstavlja i grupno obraćanje ili zahtjev građana određenom državnom organu – obično predstavničkom tijelu – u cilju rješavanja nekog pitanja od užeg ili šireg interesa na državnom, ali i nižim nivoima vlasti. Upotreba peticija u Bosni i Hercegovini nije sadržajnije regulirana, iako se garantira ustavnim odredbama i konvencijama o pravima građana, ali se zato na lokalnom nivou, uzmimo, navodi i predviđa mogućnost podnošenja različitih podnesaka i pritužbi građana, što je regulirano entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi (pogledati opširnije u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021). Građani uz pomoć peticije utiču na institucije državne vlasti, odnosno putem nje se, recimo, predlaže usvajanje ili, pak, povlačenje nekog zakona iz zakonodavne procedure. No, peticija nije isto što i građanska inicijativa, zbog čega je važno razlikovati ove institute direktne demokratije. Prema tome, peticija obično izražava zahtjev za nekom promjenom, uz koji se prilažu prikupljeni potpisi zainteresiranih osoba koje podnose predstavku državnoj vlasti.

Upotreba peticija predviđena je i zagarantirana, u pravilu, u ustavima demokratskih država, ali se ovo pravo građana, u osnovi, vrlo rijetko i neredovno praktično realizira u većini zemalja. Naime, vlast u nekim državama demo-

* Uz pojam peticija koriste se i drugi pojmovi koji imaju blisko značenje. Naime, diferentni vidovi obraćanja građana političkim i javnim institucijama označavaju se sljedećim terminima: peticija, prijedlog, predstava, pritužba, a ponekad čak i građanska inicijativa. Podnoseći peticije, u osnovi, građani pokušavaju ostvariti svoje interese i zaštititi svoja prava. No, peticiju treba razlikovati od niza do sada "...zakonski 'neuređenih' neformalnih oblika, kao što su javne rasprave, istraživanja i ankete, internet forumi i debate ili razne druge vrste prikupljanje predloga građana." (Vukelić, 2006: 22). S tim u vezi, izuzetno je važno praviti značenjske i funkcionalne razlike između peticije i drugih oblika neposredne participacije u politici.

kratskog svijeta – kao, na primjer, u tranzicijskim državama – neredovno odgovara na peticije građana, pri čemu se ignorira njihova ustavna pozicija i praktični značaj. Ovo je jedan od primarnih razloga zbog kojeg se građani u tranzicijskim državama rijetko odlučuju na upotrebu instituta peticije. Štaviše, većina građana nikada nije potpisala peticiju. S druge strane, treba naglasiti da se peticije koje potpisuju građani ponekad zloupotrebljavaju i od strane državne vlasti. U takvim okolnostima, recimo, one umjesto građanske volje reflektiraju volju državne vlasti. Stoga peticije nisu baš uvijek pouzdan politički instrument. Drugim riječima, kada državna vlast koristi peticije kao svoje manipulativno oruđe, one tada štete zdravlju demokratije.

Pravo na predstavku, odnosno peticiju, staro je, u osnovi, koliko i sama institucija parlamenta. Procedura podnošenja zahtjeva građana parlamentu detaljnije se uređuje poslovníkom te institucije. No, u nekim državama postoje i posebni akti koji se odnose na upotrebu peticija i predavki.* Navedena praksa prisutna je jako dugo u britanskoj političkoj tradiciji, kao i u francuskoj praktičnoj politici, gdje pravo na podnošenje predstavke parlamentu – radi ostvarivanja zaštite prava – postoji gotovo neprekidno još od vremena Francuske buržoaske revolucije. S tim u vezi, u povelji o pravima i dokumentu Virginia Bill of Rights neka prava su proglašena “...neotuđivim ljudskim pravima i čine jezgru ljudskih prava: pravo na život, slobodu i privatno vlasništvo; sloboda okupljanja i sloboda tiska; sloboda kretanja i pravo na peticiju; pravo na pravnu zaštitu; glasačko pravo.” (Kolednjak, Šantalab, 2013: 323). Podnošenje predavki parlamentu postaje, zapravo, jedan od glavnih metoda za postupanje po pritužbama, zbog čega su parlamenti primorani da ustanove odbore koji će se baviti sve većim brojem pristiglih predavki. Oni imaju karakter odbora za ljudska prava, zbog toga što je njihov primarni cilj, ustvari, da ispravljaju nepravdu. Upućivanje potpisane peticije – od strane građana – institucijama vlasti, zapravo stvara obavezu izabranoj političkoj vlasti da razmotri peticiju, blagovremeno uputi odgovor njenim podnosiocima te, uz to, eventualno poduzme neke konkretne mjere.

Pravo na podnošenje peticija u demokratskim režimima vlasti, u osnovi, dovodi se u direktnu vezu sa poštivanjem temeljnih ljudskih prava i stvaranjem slobodnog društva.** Preciznije rečeno, pravo na podnošenje peticija i dru-

* Takva praksa postoji, recimo, u Češkoj, Njemačkoj, Velikoj Britaniji i Rusiji, ali to nije slučaj u većini drugih država.

** Ugovor o Evropskoj uniji regulirao je, između ostalog, i pitanje upotrebe peticija. Tako se, na primjer, ističe da pravo na podnošenje peticije predavka temeljno pravo i neraskidivo je povezano sa građanstvom Evropske unije. Tako građani država članica mogu posredno i neposredno participirati u političkom procesu Evropske unije, pa im je osigurano pored

gih prijedloga "...u mnogim zapadnim demokratijama i danas ima značajnu ulogu u promociji, zaštiti i unapređenju ljudskih prava s jedne, i stvaranju otvorenog, modernog i demokratskog društva sa druge strane. Razvoj informatičke tehnologije u posljednje vreme pokrenuo je i pitanje pravne regulacije mogućnosti podnošenja peticija i drugih predloga, uključujući i prikupljanje potpisa preko interneta." (Milenković et al., 2010: 26). Informatička tehnologija i internet dali su građanskoj participaciji, pa i pravu građana na podnošenje peticije, jednu sasvim novu dimenziju, odnosno omogućili su građanima da na jednostavniji i efikasniji način komuniciraju i udružuju se u cilju zadovoljenja svojih interesa. Tako, na primjer, elektronska demokratija i teledemokratija pospešuju sveukupnu političku participaciju građana, odnosno nude im više mogućnosti za sudjelovanje u političkom procesu (opširnije pročitati u: Swift, 2008; Alexander, Pal, 2001). Ipak, treba imati na umu da širi i raznovrsniji milje za političku participaciju građana, a to nudi sudjelovanje u virtuelnoj sferi, nerijetko otvara prostor, što je zaista paradoksalno, za nove političke zloupotrebe i opasnosti po demokratski proces.

Direktna demokratija kao politički model: neposredna participacija i emancipacija

Neposredna demokratija uključuje, u svom normativnom poimanju i razumijevanju, permanentnu, kontinuiranu i učestalu participaciju građana u politici i sferi javnih poslova. Bez toga se ona ne može, u osnovi, realizirati u političkoj praksi kao režim vlasti. Prema tome, postoji neraskidiva veza između direktne demokratije, tj. neposredne vladavine naroda, i političke participacije, odnosno direktnog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja o pitanjima iz sfere javnih i državnih poslova, zato što u ovom slučaju "mnoštvo" istovremeno i odlučuje, ali i participira u miljeu praktične politike. Stoga je režim neposredne vlasti zasnovan nužno na masovnom aktivitetu i učešću građanstva u političkoj sferi, pa tako ima obilježja *masovne vladavine*. No, svaki oblik masovne vlasti, osim što osigurava političku jednakost građanstva u zajednici i stvara osnove za socijalnu harmoniju, osjetljiv je na različite vidove manipulacije, demagogije i populizma, što se može pripisati i neposrednoj demokratiji.* Populizam se obično vezuje za neproduktivnu ili

"...biračkog prava (izbori za Evropski parlament i učešće na izborima za lokalne organe vlasti)... pravo peticije Evropskom parlamentu, pravo predstavke ombudsmanu i obraćanje institucijama EU na jednom od zvaničnih jezika država članica." (Vujadinović, 2011: 55, 56). Pravo na podnošenje peticije predstavlja efikasan način za direktno uključivanje građana u aktivnosti Evropskog parlamenta.

* Na prijedlog vlade Alexisa Ciprasa, koja se protivila *ekonomskom diktatu* međunarodnih

protudemokratsku državnost, a markiran je i liderokratskim atribucijama u sferi vlasti. Drugim riječima, populizam i doživljava svoj procvat "...upravo u uvjetima koji asociraju na slabu ili, pak, minimalističku državnu strukturu koja ne može adekvatno očuvati *harmoniziran odnos* između državne vlasti i građana. Pluralistička demokratija ne može koegzistirati sa populističkom i nacionalističkom politikom, niti može u takvim uvjetima normalno funkcionirati politički sistem." (Fejzić, 2021: 265). No, najbolji zaštitnik demokratske politike, pa tako i referendumske demokratije, u pravilu je istinska politička participacija i zrela politička kultura građanstva.

Vjeruje se da neposredna demokratija predstavlja najbolju paradigmu narodne vladavine – iako je, razumljivo, ne treba bespogovorno sakralizirati s obzirom na to da ne postoji idealan režim vlasti – zato što u ovom slučaju građani direktno participiraju u donošenju odluka. Neposredna participacija u politici omogućava građanima da sami iznose inicijative i prijedloge te donose odluke, kada smatraju da je to neophodno. Tako da, ako dovoljan broj građana – to je obično propisano posebnim zakonom – određeno pitanje smatra "...vrednim potpisa, onda je i najviše zakonodavno telo u obavezi da ispoštuje volju građanstva. Čini se, dakle, da će demokratski sistem proizvesti najbolje rezultate ako postoji sprega između reprezentativne i direktne demokratije." (Milenković et al., 2010: 89). Respektirajući značaj i ulogu predstavničke demokratije u sistemu vladavine, treba istaći da demokratska vlast zaista najefikasnije funkcionira, ipak, kada kombinira instrumente predstavničke i direktne demokratije u kreiranju i donošenju politika.* Prema

kreditora, održan je referendum u Grčkoj 5. jula 2015. godine, a imao je atribucije *populističke politike*. Na referendumu su se građani izjašnjavali o planu štednje koji su Grčkoj nametnule međunarodne finansijske institucije. Plan štednje su sačinili Evropska komisija, Međunarodni monetarni fond i Evropska centralna banka. Grčki narod podržao je prijedlog grčke vlade i premijera Alexisa Ciprasa ili, drugim riječima, više od 61% birača koji su participirali na referendumskom odlučivanju glasalo je protiv nametnutih striktnih mjera štednje (pogledati u: Fejzić, 2017). Također, izražena populistička obilježja "...imalo je *referendumsko izjašnjanje o predloženim promjenama ustava u Turskoj* koje je realizirano 16. aprila 2017. godine. U ovom slučaju građani su podržali izmjenu turskog ustava čime je transformiran parlamentarni sistem vlasti u predsjednički politički sistem, a na čemu je insistirao predsjednik države Recep Tayyip Erdoğan." (Fejzić, 2019: 42). Prema tome, ne mora po svaku cijenu upotreba referenduma u praksi biti kompatibilna sa vladavinom naroda.

* Sve učestalije se smatra da građani trebaju imati aktivnu ulogu "...u političkim procesima i nakon što daju svoj glas na izborima, a jedan od načina može biti odlučivanje na referendumu, bilo da je inicijator referenduma vlada ili sami građani. Referendumom se povećava utjecaj građana u procesima političkog odlučivanja, što u konačnici može imati pozitivan utjecaj na razvoj demokratske političke kulture." (Pereša, Zelić, 2012: 6).

tome, demokratija uvijek treba da počiva na pluralizmu, pa tako i na *multi-verzičnom pristupu političkoj participaciji*, koji jednako preferira *direktno* i *indirektno* sudjelovanje građana u političkom procesu. Svaki vid političke participacije ima svoj značaj i ulogu te doprinosi sveopćoj *emancipaciji građanstva*, kao i generiranju uslova za razvoj *participativne političke kulture*, ali direktna politička participacija, ipak, u većoj mjeri angažira građane i osposobljava ih da bez posrednika sudjeluju u političkom procesu, odlučivanju i reguliranju pitanja iz miljea javnih poslova.

Prema tome, neposredna participacija građana u politici, koja se vezuje za upotrebu instituta direktne demokratije u političkoj praksi, ima izraženiji demokratski potencijal u odnosu na indirektnu ili posrednu političku participaciju, putem koje narod u izbornoj proceduri bira svoje političke predstavnike. Apostrofirani vidovi participacije mogu se pojaviti u različitim sektorima državnih poslova i vladavine. Neposredna demokratija u formi direktne participacije građanstva može se "...manifestovati na svim nivoima vlasti, ali je najlakše izvodljiva na lokalnom i regionalnom nivou. Razlog tome leži, pre svega, u veličini ovih jedinica. Najčešće se javlja u oblastima obrazovanja, zdravstva, socijalnih servisa, zaštite čovekove okoline, ekonomskog i komunalnog razvoja itd. Građani takođe mogu biti uključeni i u analizu, podsticanje, formulisanje, sprovođenje i evaluaciju različitih odluka. Uprkos ovako široko određenoj areni za direktnu participaciju, prisutna je značajna tenzija između stručnjaka i građana." (Vukelić, 2009: 295). Neposredna participacija građana je, po svemu sudeći, najefektivnija na nižim nivoima vlasti kao što je *lokalni nivo*, jer su pojedinci na tom nivou vlasti najviše osposobljeni i zainteresirani za sudjelovanje u javnim poslovima, s obzirom na to da im lokalizirani politički proces nije nepoznat niti je distanciran od njihovih svakodnevnih potreba i interesa. *Lokalna demokratija* nije ograničena i uvjetovana, uz to, problemima teritorijalne politike i geografije kao državne političke zajednice, a sa tim izazovima se stalno suočava demokratski proces na višim nivoima vlasti, pa je i zbog tih okolnosti neposredna građanska participacija znatno efikasnija i produktivnija na lokalnom nivou. Također, na tom nivou vlasti građani u demokratskim državama, u pravilu, putem direktne političke participacije odlučuju o pitanjima koja su vezana za njihov životni standard, funkcionalne javne usluge i općenito sigurnu egzistenciju u lokalnim zajednicama, što ih dodatno motivira da efektivno i neposredno sudjeluju u reguliranju lokaliziranog političkog procesa.

I u ovom teorijskom uvidu otvoreno se preferira direktna participacija građana u politici, zato što može kompenzirati i dopuniti sve nedostatke predstavničke vladavine i, uz to, doprinijeti razvoju civilne i demokratske političke kulture.

Upotreba instituta direktne demokratije u politici, nerijetko se to akcentira, ima širi društveni značaj, jer producira osjećaj *zadovoljstva* i *sreće* među građanima, pa tako može uticati na dinamičniju participaciju pojedinaca u javnim poslovima i nastajanje civilne političke kulture. Osigurana mogućnost za neposrednu političku participaciju, prema dostupnim podacima i informacijama, utiče u velikoj mjeri na opće zadovoljstvo građana u Švicarskoj. Štaviše, moguće je zaključiti da su intenzivno referendumsko odlučivanje i procesi "...izravne demokratije izuzetno privlačni. U skladu s rezultatima općenitijih ispitivanja javnog mnijenja... iskustvo Švicarske, s jedne strane, pokazuje da građani doista nisu preopterećeni zadatkom čije se izvršenje od njih očekuje u okviru tih procesa. ... S druge strane, iskustvo Švicarske ukazuje i na to da građani imaju dvostruku korist od procesa izravne demokratije: ti procesi povećavaju ne samo uspješnost javnih službi nego i legitimnost političkih odluka, te samim time i općenito zadovoljstvo građana životom." (Kriesi, 2007: 56). Funkcionalnija sfera praktične politike i legitimna vladavina su ključne političke implikacije, u navedenom teorijskom uvidu, referendumske demokratije u švicarskoj političkoj praksi. Korist od direktne i referendumske demokratije mogu imati istovremeno i državna vlast, ali i građani čiju *emancipaciju* snažno razvija direktna politička participacija.* Neposredno sudjelovanje građana u politici doprinosi kontinuirano rastu njihovog znanja o političkom procesu, tako da su u takvim okolnostima *socijalizacijski procesi* znatno produktivniji te asistiraju u stvaranju libertanskog, heretičkog i slobodarskog duha kod pojedinaca u političkoj zajednici. To je posebno primjetno kod *lokalnih manifestacija direktne demokratije*, što treba posebno apostrofirati, jer su građani, ipak, najskloniji da neposredno sudjeluju u politici na lokalnom nivou vlasti, koji je najbliži njihovim interesnim preferencijama, ciljevima i svjetonazorima. Po svemu sudeći, demokratske države u kojima se permanentno primjenjuje referendumska demokratija

* Primjenu direktne demokratije u Švicarskoj zaista je moguće posmatrati iz različitih uglova. Naime, u švicarskoj političkoj praksi primjenjuje se "...obavezna referendumska procedura... putem ustavne inicijative prema kojoj 50.000 glasača može da zahtijeva ustavni amandman. Rečeno je da ova metoda djeluje kao udarac mamuzom u slabine zakonodavnog konja, dok mu je obavezni referendum kao đem u ustima. ... Međutim, direktna narodna akcija se ne ograničava na ustavne amandmane. Ustav takođe predviđa referendum u vezi značajnih zakonodavnih prijedloga ukoliko osam kantona ili 30.000 glasača to zahtijevaju." (Fridrih, 2005: 450) Na osnovu prezentiranog uvida moguće je zaključiti da u ovom slučaju direktna politička participacija građana ima nadmoć nad političkom inicijativom državne vlasti. No, u ovom političkom kontekstu, ipak, rezultati referenduma ne korespondiraju nužno sa demokratskim i emancipacijskim načelima, a posebno kada se odlučuje o osjetljivim pitanjima, pa tada konzervativna volja građanstva može presudno uticati na rezultate referenduskog odlučivanja.

i drugi instituti neposredne građanske participacije, na različitim nivoima vlasti i kod odlučivanja o diferentnim političkim pitanjima, tokom vremena osiguravaju *optimalnu društvenu harmoniju* i neophodnu dozu *građanskog zadovoljstva*, što je svakako obilježje razvijenih i stabilnih demokratskih režima vlasti.

U političkom diskursu, unutar kojeg se sakralizira referendumski demokratija, ističe se da je ona jedini lijek za *nesavršenu* predstavničku demokratiju. Drugim riječima, tvrdi se da ona predstavlja autentični oblik narodne vladavine. Politički teoretičar Jan Art Šolte apostrofira, dok raspravlja o zdravlju demokratije u doba globalizacije, da se ono može "...unaprijediti većom upotrebom javnih referenduma o osnovnim pitanjima o upravljanju globalizacijom. Na ovaj način bi izborno tijelo – radije nego ministarski savjet, zakonodavno tijelo ili sud – imalo završnu riječ o pristupu države ključnim multilateralnim institucijama i sporazumima. Nesumnjivo da djelotvorna demokratija putem referenduma pretpostavlja kompetentno izborno tijelo, praćeno poboljšanim javnim obrazovanjem i većom transparentnošću o globalnim predmetima." (Šolte, 2009: 411). Unutar ovog pristupa dominira mišljenje da jedino narod – doduše uz adekvatnu političku socijalizaciju – putem referendumskog odlučivanja može donositi odluke o bitnim političkim pitanjima kao, recimo, o prihvatanju ili verificiranju pristupanja neke države transdržavnim asocijacijama. Državna vlast se tako u ovom kontekstu svodi na provedbeni mehanizam. Također, politički filozof Adam Swift pozitivno promatra referendumski demokratiju te vjeruje da ima izraženiji demokratski kapacitet od predstavničke vladavine naroda. On tako favorizira direktnu političku participaciju građana, mada zna da njen kvalitet uvijek zavisi od političkog konteksta unutar kojeg se realizira. Referirajući se na britansku političku praksu, ističe da odluke donesene "...referendumom, kada narod neposredno izražava svoju volju, očigledno su 'demokratskije' od onih koje donose izabrani predstavnici. To, svakako, ne znači da su one bolje. Mogu i da ne budu bolje. Referendumi, sami po sebi, ne moraju predstavljati bolji način donošenja odluka. No, jesu demokratskiji." (Swift, 2008: 214). U Swiftovom razumijevanju, uzimimo, apostrofira se da su referendumske odluke uvijek *demokratskije* – jer su kompatibilnije principima ravnopravnosti, jednakosti i slobode – od odluka koje donose izabrani politički predstavnici, ali priznaje da one ne moraju biti nužno korisnije i bolje. Uz to, u ovom političkom diskursu ističe se da model teledemokratije ima poseban i ogroman demokratski potencijal, kao oblik virtualizacije politike, zbog čega je markiran kao jedan od najznačajnijih vidova savremene neposredne demokratije, tako da se s razlogom favorizira participacija građana u virtualnoj sferi.

Pored toga što referendumska demokratija može biti u službi populističke politike, što onda umanjuje njen demokratski značaj, treba biti posebno oprezan kada se putem referenduma odlučuje o osjetljivim pitanjima. Štaviše, moguće je očekivati neproduktivne, destruktivne i loše rezultate pri upotrebi referenduma “...u rješavanju i planiranju nekih mjera iz sfere ekonomske politike – kao osnove za planiranje održivih javnih politika – te odlučivanja o pitanjima koja su usko vezana za temeljna ljudska prava. Zbog toga treba oprezno definirati oblasti i pitanja o kojima se može odlučivati na referendumu, kako takav vid odlučivanja ne bi izazvao kontraefekte, odnosno neželjene posljedice koje nisu korespondentne poveljama o ljudskim pravima ili, pak, izvornim premisama održive ekonomske politike.” (Fejzić, 2016: 26). Demokratija poprima rizični karakter kada se putem referenduma odlučuje o finansijskim pitanjima, pa treba apostrofirati da, recimo, građani u Kaliforniji putem “...referenduma odlučuju o proračunskim i poreznim pitanjima, a odluke su im vođene neodrživom željom za većim brojem i boljom kvalitetom javnih usluga, uz što niža porezna davanja. Takve su referendumske odluke u uvjetima recesije američkog gospodarstva dovele do velikog manjka u proračunu, što je pak dovelo do otežanog funkcioniranja javnih službi.” (Pereša, Zelić: 2012: 6-7). Dakle, moguće je zaključiti da referendumsko odlučivanje o poreskim i budžetskim pitanjima, čak i u ekonomski razvijenim državama, može dovesti do poremećaja u ekonomskoj politici, zbog nerealnih zahtjeva građana u pogledu trošenja budžetskih sredstava i normiranja visine poreskih stopa. S tim u vezi, trebalo bi, što je najefektivniji pristup, unaprijed normirati o kojim se pitanjima ne može odlučivati na referendumu, i to imajući u vidu sve nivoe vlasti.

Načela ustavnosti i zakonitosti se detroniziraju kada državna vlast na različite načine provodi manipulaciju nad narodom, koji bi trebao da ima suvereno pravo da autonomno odlučuje o pitanjima iz djelokruga javnih poslova, putem instrumenata neposredne demokratije ili preko svojih izabranih političkih predstavnika.* Narod ne može biti na bilo koji način sveden na sredstvo demokratske politike, već narod i njegove potrebe mogu biti samo cilj takve politike. No, iako imaju antidemokratski karakter, treba apostrofirati da su navedene

* Državna vlast može na različite načine manipulirati narodom, kada je u pitanju planiranje i realiziranje referenduskog odlučivanja, pa tako nerijetko utiče na rezultate referenduma “...određivanjem vremena njihova održavanja i formulacijom pitanja. Primjerice, 1997. godine britanska je vlada održala referendum u Walesu o devoluciji tek *nakon* sličnog glasanja u Škotskoj, jer se znalo da je podrška za devoluciju tamo čvršća. Trik s određivanjem vremena održavanja referenduma je uspio – za dlaku.” (Hague et al., 2001: 175). Stoga je jako važno da se referendum uvijek koristi u pozitivne svrhe, tj. kako bi se na taj način omogućilo građanima da neometano i slobodno odlučuju o bitnim pitanjima iz sfere praktične politike, jer bez toga ne može biti realizirana njegova normativna namjena.

realpolitičke prakse uveliko “...prisutne u savremenoj politici, a moguće ih je identificirati, recimo, u demokratskim državama koje u većoj ili manjoj mjeri upotrebljavaju referendumsko odlučivanje u rješavanju političkih, ekonomskih i drugih socijalnih pitanja. Referendumi koji su provedeni u nekim državama Evropske unije tokom nekoliko posljednjih godina – tematski se uglavnom odnose na migracije stanovništva, vjerska prava, tretman manjina ili, pak, korespondiraju sa separatističkim zahtjevima pristalica euroskepticizma i nacionalne autarhije u ekonomiji i politici – na adekvatan način reprezentiraju zloupotrebu volje naroda i egzistencijalnih interesa građana. Takve atribucije imaju i referendumi ili, bolje rečeno, *probni referendumi* koji se provode, a ponekad samo najavljuju – pri čemu služe kao vid političke prijetnje – u vjerski, etnički i jezički polariziranim državama.” (Fejzić, 2016: 26). Apostrofirani politički aktivitet može imati čak i antiustavna obilježja, a takav karakter su, uzimimo, imali “neustavni referendum u pokušaju o državnom sudstvu i tužilaštvu”, ali i “iznuđeni i protivustavni referendum o danu entiteta Republika Srpska”, a spomenute nelegalne prakse je, zapravo, režirao i realizirao Milorad Dodik prije nekoliko godina, u saradnji sa svojim političkim istomišljenicima, u bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska. Referendumska demokratija može, doduše, indirektno promovirati političku majorizaciju, a to može biti čak i opasnost za demokratski proces. Dakle, narod kroz referendumsko odlučivanje može “...učiniti i nepravdu. Budući da se njegova volja izražava u većinskim odlukama, nepravda se događa većinom na štetu manjina, čija se temeljna i ljudska prava krše.” (Ballestrem, 1998: 74) Ključni problem je u tome što neposredna demokratija uopće ne ističe “...značaj *pregovaranja* i *dogovaranja* u politici, ona nije dobar mehanizam za donošenje političkih odluka u heterogenim društvima. Njenom primjenom *majoriziraju* se manjinske i marginalne grupe u društvu.” (Fejzić, 2017: 40). Spomenuti politički problem, koji ponekad nastaje kao posljedica implementiranja referendumske demokratije, može se pojaviti na svim nivoima vlasti, pa čak i u lokalnim zajednicama sa heterogenom strukturom po različitim osnovama. Stoga uvijek treba imati u vidu apostrofirane okolnosti koje mogu dovesti do komplikacija u referendumskom odlučivanju.

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini: iskustva iz lokalne politike

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini – u periodu društvene, političke i ekonomske tranzicije – ima nepovoljan ustavni, zakonski, ali i praktično-politički status. Ipak, postojeća zakonska regulativa ne suspendira u potpunosti mogućnost neposredne građanske participacije, odnosno iniciranje ili

donošenje odluka upotrebom instituta direktne demokratije, kao što su referendum, građanska inicijativa, opoziv, peticija, predstavka i drugi podnesci građana. Politički realitet je nažalost u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi – što se odnosi na različite nivoe vlasti, pa, čak, i lokalni nivo – takav da je korištenje instrumenta direktne demokratije još uvijek *incidentna pojava*. Pored nepovoljne zakonske osnove za prakticiranje instituta neposredne demokratije na višim nivoima vlasti – izuzimajući *lokalni nivo* gdje je upotreba različitih formi direktne demokratije regulirana, u osnovi, entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi – značajno ograničenje u spomenutom kontekstu reprezentira, važno je to akcentirati, neadekvatan i nedostatan *socijalizacijski potencijal građanstva* o političkim procesima (detaljnije o mogućnostima za upotrebu instituta direktne demokratije u bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici informirati se u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021; Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2008). No, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina kao multinacionalna država, onda je prakticiranje referendumske demokratije u ovom političkom kontekstu primjerenije na lokalnom nivou nego na višim nivoima vlasti, posebno imajući u vidu izraženu heterogenu etnonacionalnu strukturu, jer u kompliciranim i fragmentiranim uvjetima referendumsko odlučivanje može generirati majorizaciju i tiraniju većine u donošenju odluka, a posebno kada se tematski odnosi na osjetljiva pitanja oko kojih ne postoji izgrađen konsenzus protagonista etnonacionalne politike. Također, praktična upotreba referenduma u ovim okolnostima ne može se osloboditi ni štetnih populističkih i manipulacijskih uticaja, odnosno kozmetičkog produciranja rezultata referenduma, koji onda ne mogu korespondirati sa istinskom voljom naroda, pa referendumsko odlučivanje gubi svoju normativnu svrhu.

U postdejtonskoj Bosni i Hercegovini nije organiziran nijedan značajan tematski referendum, ali, uz to, nedostaje u evidenciji i ozbiljnih građanskih inicijativa za održavanje referenduma. To na reprezentativan način oslikava stanje i nezrelost bosanskohercegovačke političke kulture koja je ispražnjena od participacijskog građanskog potencijala i želje za političkim promjenama. Zbog toga je teško očekivati da će zakonska regulativa o primjeni neposredne demokratije na višim nivoima državne vlasti uskoro biti izmijenjena, jer ne postoji izgrađen socijalni pritisak građanstva na političku vlast, koji bi mogao iznuditi korisne izmjene u ovoj sferi. Avanturističko-egzibicionistički pokušaji referenduskog odlučivanja u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini o nekim problematičnim, rizičnim i neustavnim pitanjima imaju antino-

mijske i plebiscitarne atribucije, a uglavnom su bili u funkciji konstruirane etničke homogenizacije i izbornog inženjeringa. Stoga takav *referendumski avanturizam* pripada svijetu nerealne populističke politike i nije legalistički utemeljen. Ipak, treba akcentirati da je uspješno organiziran i proveden jedan referendum na *nacionalnom nivou* u Bosni i Hercegovini – u prvoj fazi političke tranzicije koja je trajala do donošenja dejtonskog Ustava – na kojem se odlučivalo o *nezavisnosti države*, odnosno o istupanju Bosne i Hercegovine iz tadašnje zajedničke jugoslavenske države.* U ovom slučaju radilo se o referendumskom odlučivanju, u kontekstu realiziranja prava naroda na nacionalno samoodređenje ili samoopredjeljenje, što je bilo potpuno opravdano, jer je navedena praksa bila zasnovana na objektivnim političkim argumentima i povijesno utemeljenoj državnoj tradiciji, koja se respektira kao neupitni politički standard u mandatu Ujedinjenih nacija (opširnije se informirati u: Fiš, 2013; Fridrih, 2005). Bosanskohercegovački referendum o nezavisnosti ispunjavao je sve potrebne političke uvjete.** U ovom diskursu važno je istaknuti da se ne može, barem u demokratskim režimima vlasti, pozivati na

* Referendum o nezavisnosti Bosne i Hercegovine "...održan je 29. februara i 1. marta 1992. godine. Većina od preko 60% birača podržala je nezavisnu državnu egzistenciju Bosne i Hercegovine. Ipak, treba naglasiti da većina bosanskih Srba – pod uticajem političke indoktrinacije i elita koje su sakralizirale ekspanzionistički aktivitet i ciljeve srbijanskog režima vlasti – nije podržala *referendum o nezavisnosti države*." (Fejzić, 2016: 28). Na ovom referendumu je bosanskohercegovačko građanstvo, u svojstvu političkog naroda, a u skladu sa međunarodnim pravom, realiziralo i referendumski potvrdilo svoje pravo na nacionalno samoopredjeljenje.

** Referendumskom odlukom *bosanskohercegovački narod* demonstrirao je svoju političku zrelost i opredijeljenost za autonomnu i demokratsku političku egzistenciju. Rezultati referenduma o nezavisnosti Bosne i Hercegovine su na indirektan način dodatno legitimirani parafiranjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime su dobili trajan i nepobitan politički karakter i integritet. Štaviše, činjenica je da su rezultate referendumskog odlučivanja bosanskohercegovačkih građana "...o suverenom i nezavisnom statusu države Bosne i Hercegovine pozitivno... vrednovala vlade evropskih demokratskih država i Evropska ekonomska zajednica." (Pejanović, 2012: 19). No, u budućnosti bi trebalo, recimo, putem amandmanske procedure na ustav, kao najznačajniji pravno-politički akt, efikasnije regulirati status i upotrebu instituta neposredne demokratije u bosanskohercegovačkoj politici te, uz to, definirati pitanja o kojima se može odlučivati putem referenduma. Pri tome treba posebno voditi računa o *zaštitnim mehanizmima*, zbog heterogene etnonacionalne populacijske strukture, odnosno mjerama putem kojih bi se štitila prava konstitutivnih i manjinskih naroda u Bosni i Hercegovini te općenito građanska prava. Donošenje posebnog zakona koji bi regulirao upotrebu instituta direktne demokratije – prije svega referenduma i građanske inicijative – pojednostavilo bi i uredilo praktičnu primjenu različitih oblika neposrednog odlučivanja u politici, a posebno na višim nivoima vlasti. Drugim riječima, nakon toga bosanskohercegovačko iskustvo s neposrednom demokratijom ne bi više predstavljalo primjer *direktnе demokratije na marginama*.

pravo naroda na referendumsko odlučivanje o nacionalnom samoopredjeljenju u političkim okolnostima koje nisu kompatibilne sa navedenim političkim uvjetima, niti ta praksa smije imati antiustavni karakter, separatističke namjere i antidemokratske posljedice.

Upotreba instituta direktne demokratije ili, pak, njihov status u lokalnoj bosanskohercegovačkoj politici znatno je povoljniji, što je već apostrofirano, nego primjena tih političkih instrumenata na višim nivoima vlasti. Naime, zakonska regulativa u oblasti lokalne politike i samouprave osigurava optimalniji politički i zakonski okvir za prakticiranje instituta neposredne demokratije na ovom nivou vlasti koji je najbliži, ali i najpotrebniji građanima, kao servis za pružanje diferentnih usluga. Tako postoje različiti primjeri koji ukazuju na to da se neki instituti direktne demokratije koriste povremeno, ali vrlo uspješno na nivou lokalne politike u Bosni i Hercegovini. To se prije svega odnosi na referendume o opozivu općinskih načelnika, različite građanske inicijative iz oblasti lokalne politike i samouprave, peticije građana za očuvanje okoliša, prijedloge i predstavljanje građana lokalnim vlastima te, uz to, mjesne zborove građana i tematske rasprave iz sfere lokalne politike kao konvencionalne oblike direktne demokratije. Važnu ulogu u promoviranju neposredne demokratije i direktne građanske participacije u lokalnoj bosanskohercegovačkoj politici imaju također nevladine civilno-društvene organizacije, interesne grupe i mreže širih društvenih pokreta, od kojih povremeno dolaze značajne inicijative i prijedlozi za zaštitu prirodnih dobara, kulturne baštine, ljudskih prava i različitih sloboda.

No, ključno pitanje je sljedeće: ko inicira referendumsko odlučivanje ili upotrebu drugih instituta direktne demokratije u bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici?* Do sada su, na primjer, sve opozive općinskih načelnika, u pravilu, inicirala općinska vijeća i skupštine, a tek nakon toga su građani na referendumu odlučivali o tome, iako oni nisu bili inicijatori takvih prijedloga (detaljnije o ovoj temi u: Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2008). S tim u vezi, bitno je naglasiti da referendumsko odlučivanje o skiciranom opozivu

* Na osnovu odredbi u entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, uzimimo, građani u Bosni i Hercegovini mogu putem lokalnog referenduma odlučivati o prijedlogu za izmjenu statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne samouprave, kao i o svim drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Radi se o obaveznom i obavezujućem referendumu, zato što je odluka donesena na referendumu obavezna za općinsko vijeće ili skupštinu općine jedinice lokalne samouprave (vidjeti u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021).

ima izraženiji demokratski potencijal kada, recimo, opozive iniciraju građani, zbog toga što su uvidjeli propuste u radu općinske egzekutive, nego kada te opozive inicira općinsko vijeće ili skupština, jer to nerijetko čini iz političkih razloga, tj. zato što inicijatori opoziva u općinskom vijeću i općinski načelnik ne pripadaju možda istim političkim strankama. U takvim okolnostima otvara se prostor za zloupotrebu referenduma na lokalnom nivou vlasti, posebno u tranzicijskim državama sa izraženom podaničkom kulturom, jer kada inicijator opoziva načelnika nije narod koji o opozivu treba glasati na referendumu, onda obično inicijatori opoziva iz općinskog vijeća na različite načine, pa čak i nedopuštene, pokušavaju uticati na građane i njihove preferencije, kako bi njihova inicijativa bila, zapravo, verificirana i podržana na referendumu.

Pretpostavka je da vlast na lokalnom nivou, pa i u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi, može u znatno manjoj mjeri uticati na zloupotrebu drugih instituta direktne demokratije i neposredne građanske participacije – poput građanske inicijative, peticije i drugih predstavnika – ali to ne znači da su manipulacijski uticaji vlasti u ovom kontekstu u potpunosti isključeni (opširnije o drugim institutima direktne demokratije u bosanskohercegovačkoj lokalnoj politici pogledati u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021). Kod podnošenja građanskih inicijativa, peticija i drugih podnesaka – prema normativnom poimanju ovih instrumenata direktne građanske participacije – najvažnije je da ti prijedlozi budu inicirani od strane autonomnih građana, čiji je aktivitet oslobođen od uticaja lokalne vlasti i koji, uz to, žele da takvim javnim djelovanjem koncipiraju i naprave funkcionalne političke promjene na lokalnom nivou ili, pak, da zaštite resurse lokalnih zajednica.* Itekako je bitno da građanstvo navedene institute neposredne demokratije koristi u skladu sa zakonskim procedurama i instrukcijama, nakon čega lokalne vlasti imaju obavezu da razmatraju takve inicijative i prijedloge te poduzimaju određene mjere, kao politički odgovor na upućene zahtjeve građanstva na lokalnom nivou vlasti.

* Prema entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, iako su evidentne određene regulacijske razlike, građani u Bosni i Hercegovini imaju osigurano pravo da podnose inicijative lokalnim vlastima za donošenje nekog akta ili rješavanje nekog pitanja iz njihove nadležnosti. Potrebno je da oko 5% građana upisanih u birački spisak – za područje određene jedinice lokalne samouprave – svojim potpisom podrži neku građansku inicijativu, kako bi općinsko vijeće raspravljalo i razmatralo inicijativu te u ostavljenom roku dalo odgovor zainteresiranim građanima (pogledati u: Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2006; Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021).

Jedan od tradicionalnih oblika direktne demokratije je zbor građana, ali ima izrazito ograničenu prostornu primjenu, pa se najčešće prakticira na mjesnom nivou u lokalnim zajednicama, a takav je slučaj i u bosanskohercegovačkoj političkoj praksi. Zbor građana, u pravilu, saziva predsjednik savjeta mjesne zajednice, ali to može, u određenim okolnostima, učiniti i gradonačelnik, načelnik općine i predsjedavajući općinskog vijeća, što se u izvjesnim slučajevima, tj. kada neko drugi saziva mjesni savjet i određuje njegov dnevni red, može tumačiti kao svojevrstan politički pritisak na savjet mjesne zajednice, pa zbog toga nije u potpunosti isključena ni zloupotreba ove forme direktne demokratije.* Također, u lokalnim zajednicama provode se učestalo i tematske javne rasprave, kao vid konvencionalne direktne participacije građanstva, ali njihov politički doseg je unaprijed ograničen njihovim tematskim okvirom. Tako, na primjer, lokalne vlasti sprovode obavezno javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu, ali i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom. Građani na lokalnom i mjesnom nivou, pored svega navedenog, mogu sudjelovati u tematskim raspravama, na kojima se razmatraju planovi prostornog uređenja ili razvoja ekonomsko-društvenih djelatnosti te im je, uz to, omogućeno da daju inicijative, prijedloge i doprinose u različitim lokalnim akcijama, a u cilju, na primjer, razvoja lokalne infrastrukture, komunalnih objekata i saobraćajnica, zaštite prirodne sredine, izgradnje sportsko-zabavnih sadržaja i participacije u različitim humanitarnim aktivnostima na lokalnom i mjesnom nivou. Prema tome, građani u Bosni i Hercegovini imaju višestruki izbor u pogledu sticanja mogućnosti i ostvarivanja neposrednog učešća u javnim poslovima lokalnih zajednica – iako se nažalost rijetko odlučuju na takav vid političkog sudjelovanja – a dok su neke od praksi direktne građanske participacije na tom nivou do kraja zakonski formalizirane, dio njih ima još uvijek nedefiniran status, ili čak neformalni karakter.

Kritički osvrt: direktna demokratija, aktivno građanstvo i funkcionalna vlast

Bez učestale primjene različitih formi direktne demokratije u lokalnoj politici, ali i općenito u političkoj praksi, ne može figurirati, odnosno biti održiva *funkcionalna spona* između građana i vlasti, zasnovana na permanentnim zahtjevima građanstva i produktivnim odgovorima vlasti na upućene zahtjeve,

* Predsjednik savjeta mjesne zajednice dužan je, recimo, da sazove zbor građana na pismeni zahtjev najmanje 5% birača, koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se zbor građana saziva (prema: Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, 2021).

prijedloge i peticije, što ima presudan politički značaj za demokratske režime vlasti, posebno ako imamo u vidu da se na toj političkoj formuli temelji svaki demokratski politički sistem. Drugim riječima, resursi direktne demokratije i neposredne političke participacije asistiraju angažiranim građanima u izgradnji funkcionalnog političkog procesa i vlasti. No, svaki od navedenih uslova nužno je osigurati da bi vlast efikasno funkcionirala, a to je, po svemu sudeći, jednostavnije postići u demokratskim državama sa razvijenom i participativnom političkom kulturom, nego u tranzicijskim državama s atribucijama slabe državnosti, koje još uvijek nisu ni spremne, niti sposobne da unaprijede, prodube i konsolidiraju demokratski proces.

Iako je za uspješnu upotrebu različitih instituta i formi direktne demokratije na svim nivoima vlasti, pa tako i na lokalnom nivou, važan zakonski okvir, koji normira ulogu i granice neposredne političke participacije, ipak je *volja građanstva* da sudjeluje u tim političkim procesima presudna. Volju građana da učestvuje u akcijama i projektima neposredne demokratije trebala bi pratiti njihova sposobnost i *znanje o politici*, koje stiču kroz procese sveukupne socijalizacije, kako bi mogli na efikasan i produktivan način participirati u diferentnim formama direktnog građanskog sudjelovanja u političkoj praksi. To se posebno odnosi na neposredno učešće građana u lokalnoj politici, s obzirom na to da se političke odluke i mjere koje donosi lokalni nivo vlasti, u osnovi, najviše reflektiraju na svakodnevnicu i životni standard pojedinaca u lokalnim zajednicama. Zbog toga je bitno da građani u svojim lokalnim sredinama budu uvijek adekvatno politički socijalizirani te aktivni i angažirani, u pogledu spremnosti da sudjeluju u različitim vidovima neposredne i posredne političke participacije, kako bi bili subjekti, a ne objekti lokalne politike.

Conclusion

The functional connection between citizens and the state government cannot be sustainable without the frequent application of various forms of direct democracy in local politics, and it is based on submitted political demands of citizens and productive responses of the state government to submitted proposals. Therefore, the resources of direct democracy and direct political participation assist citizens in building a functional political process. This is easier to achieve in democratic states with a developed political culture than in transition states with weak statehood, which are still neither ready nor capable of consolidating the democratic process. Although the legal framework is important for the successful use of different forms of direct democracy at all levels of government, the will of citizens to participate in these political

processes is crucial. The political will of citizens to participate in the actions of direct democracy should be determined by their ability and knowledge about politics, which they acquire through the processes of overall socialization. This especially applies to the direct participation of citizens in local politics because those political decisions significantly reflect on the living standards of individuals.

Literatura

- Alexander, Cynthia J.; Pal, Leslie A. (ur.) (2001) Digitalna demokracija: politike i politika u umreženom svijetu. Osijek – Zagreb – Split: Panliber.
- Ballestrem, Carl (1998) Narodni suverenitet u ustavnoj državi. *Politička misao* 35(3), 64-77.
- Bieber, Florian (2006) Post-war Bosnia: ethnicity, inequality and public sector governance. New York: Palgrave Macmillan, UNRISD.
- Dal, Robert (1999) Demokracija i njeni kritičari. Podgorica: CID.
- Fejzić, Elvis (2016) Nedostaci i ograničenja referendumske demokratije. *Godišnjak BZK Preporod* 16, 17-32.
- Fejzić, Elvis (2017) Referendum i demokratska vlast: plebiscitarna demokratija kao prijetnja. *Pregled* 58(1), 27-43.
- Fejzić, Elvis (2019) Ustavna aksiologija republikanizma i aktivitet parlamentarnih stranaka u Bosni i Hercegovini: kontradikcije, apologije i preporuke. *Sveske za javno pravo* 10(35–36), 37-44.
- Fejzić, Elvis (2021) Populizam i nacionalizam u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini: desnica, ljevica i zloupotrebe volje naroda. U Veselinović, Velimir (ur.) *Populistički duhovi vremena i izazovi demokraciji: studije o populizmima*. Zagreb: Despot infinitus, 250-269.
- Fiš, Jerg (2013) Pravo naroda na samoopredeljenje: obuzdavanje jedne iluzije. Beograd: Albatros plus.
- Fridrih, Karl Joakim (2005) Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi. Podgorica: CID.
- Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Shaun (2001) Komparativna vladavina i politika: uvod. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hague, Rod; Harrop, Martin (2014) Usporedna vladavina i politika: uvod. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Kaningam, Frenk (2003) Teorije demokratije. Beograd: Filip Višnjić.
- Kaseze, Antonio (2011) Samoodređenje naroda. Beograd: Službeni glasnik.

- Kolednjak, Marijana; Šantalab, Martina (2013) Ljudska prava treće generacije. Tehnički glasnik 7(3), 322-328.
- Kostadinov, Biljana; Barić, Sanja (2006) Sudski nadzor referendumskih odluka u saveznim državama Sjedinjenih Američkih Država. Hrvatska javna uprava 6(3), 57-84.
- Kriesi, Hanspeter (2007) Izravna demokratija: švicarsko iskustvo. Anali Hrvatskog politološkog društva 4(4), 43-58.
- Lovo, Filip (1999) Velike savremene demokratije. Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića Sremski Karlovci.
- Marković, Ratko (2006) Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: IPD Justinijan.
- Menser, Michael (2018) We Decide!: Theories and Cases in Participatory Democracy. Philadelphia: Temple University Press.
- Milenković, Dejan; Golubović, Katarina; Čopić, Hana; Đurđević-Filipović, Nina (ur.) (2010) Peticije i predlozi – pravo i praksa. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava.
- Milosavljević, Bogoljub (2011) Uvod u teoriju ustavnog prava. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – JP Službeni glasnik.
- OHR (1995) Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo: OHR – Office of the High Representative.
- Pejanović, Mirko (2012) Društveno-istorijski značaj referenduma iz 1992. godine za razvoj državnosti Bosne i Hercegovine. Pregled 53(1), 11-30.
- Pereša, Irena; Zelić, Dragan (2012) Analiza referenduma u Hrvatskoj: u odnosu na evropske standarde. Zagreb: GONG – European Fund for the Balkans.
- Prelot, Marcel (2002) Političke institucije: opća teorija političkih institucija. Zagreb: Politička kultura.
- Qvortrup, Matt (ur.) (2014) Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smerdel, Branko (2010) Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice. Hrvatska pravna revija 10(11), 1-9.
- Svift, Adam (2008) Politička filozofija: vodič za studente i političare. Beograd: Clio.
- Šolte, Jan Art (2009) Globalizacija: kritički uvod. Podgorica: CID.
- Vinsent, Endrju (2009) Teorije države. Beograd: Službeni glasnik.
- Vujadinović, Dragica (2011) Evropski politički identitet i Srbija. U Podunavac, Milan, Ustav i demokratija u procesu transformacije. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije.
- Vukelić, Jelisaveta (2009) Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji. Sociologija 51(3), 291-311.

Vukelić, Zorica (ur.) (2006) Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.

Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 19/08, 16. 4. 2008.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (sa izmjenama zakona). Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/2016, 36/2019 i 61/2021, 2. 7. 2021.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06, 30. 8. 2006.