

Dejan Lučka
Decembar 2025.

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini

Stanje i mogućnosti



Friedrich
Ebert 
Stiftung

Impressum

Izdavač

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Ured u Bosni i Hercegovini
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
bih@fes.de

Izdavački odjel

Odjel – međunarodna saradnja (Internationale Zusammenarbeit IZ)

Odgovornost za sadržaj i uredništvo

Sarah Hees-Kalyani

Kontakt

Tanja Topić
tanja.topic@fes.de

Dizajn

Filip Andronik

Stavovi, mišljenja i zaključci u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u publikaciji.

Sva prava zadržana od Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-9926-576-20-2

CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod ID brojem 67292678

Novembar 2025.

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Sva druga izdanja Fondacije Friedrich Ebert možete naći na stranici:

bosnia-and-herzegovina.fes.de

Dejan Lučka
Decembar 2025.

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini

Stanje i mogućnosti

Sadržaj

Uvod	3
1. Direktna demokratija – šta je to?	4
2. Koji su napoznatiji instituti direktne demokratije?	5
Vrste referenduma	6
Vrste narodne inicijative	7
3. Kakva je situacija u bosni i hercegovini?	8
Nivo Bosne i Hercegovine	8
Nivo entiteta i kantona	8
Nivo lokalne samouprave	10
Primjer Grada Bijeljina	12
4. Gdje treba da se gleda?	13
Ustavna regulacija u Jugoslaviji nekada i kod susjednih država danas	13
Švajcarska direktna demokratija	13
Plenumi i zborovi u Srbiji	15
Broj saveznih referenduma u Švajcarskoj Konfederaciji od 1848. do 2025. godine	15
5. Umjesto zaključka – šta bi moglo da se učini?	17
Nivo Bosne i Hercegovine	18
Nivo entiteta i kantona	19
Građansko samoorganizovanje i nivo lokalne samouprave	20
O autoru	21

Uvod

„Suverenitet ne može biti predstavljen iz onog razloga iz koga ne može biti otuđen; suština njegova nalazi se u opštoj volji, a volja se ne može nikako predstaviti, jer, ili je ona opšta ili je tuđa – sredine nema [...]

Ni jedan zakon ne može biti zakon dokle ga narod lično ne potvrdi [...]

Bilo kako mu drago, čim jedan narod dâ sebi predstavnike, on nije više slobodan, on ne postoji više.”¹

Žan Žak Ruso (Jean-Jacques Rousseau), filosof i pisac

Prošlo je tri decenije od kako je *Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*, poznatiji pod nazivom *Dejtonski sporazum*, okončao ratne sukobe i kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda. *Dejtonski sporazum* je kroz svoj Aneks IV donio novu strukturu pravnog i političkog sistema u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH) sa specifičnostima koje idu uz federalno uređenje države, dok su se ranije doneseni *Ustav Republike Srpske* i *Ustav Federacije BiH* morali usaglasiti sa ustavnim aranžmanima datim u ovom aneksu.

Napravljen je veoma složen i višeslojan poredak zasnovan na podjeli nadležnosti između državnog nivoa, dva entiteta, a kasnije i Brčko distrikta BiH te na konsocijativnim mehanizmima čiji je cilj zaštita konstitutivnih naroda i politička stabilizacija. Međutim, iako se BiH ustavno odredila kao demokratska država, uz predstavničku demokratiju, u njenom krovnom aktu izostali su mehanizmi neposrednog demokratskog učešća građana. Navedeni mehanizmi nisu prepoznati ni u *Ustavu Federacije BiH*, dok postoje u *Ustavu Republike Srpske*. Ovakva asimetrija dodatno se prelama preko fragmentisanog prostora različitih propisa, drugačijih modela upravljanja i promjenjive političke ravnoteže.

U tom kontekstu, razmatranje direktne demokratije i njenih mogućnosti u BiH predstavlja pokušaj da se dâ odgovor na tri strukturna izazova:

1. Trajno nisko povjerenje građana u institucije i percepcija da izabrani predstavnici imaju veoma ograničenu odgovornost za svoje postupke.
2. Potreba za procedurama koje mogu dopuniti konsocijativne aranžmane bez njihovog smanjivanja i potkopavanja.
3. Standardi dobre prakse u pogledu transparentnosti, učešća građana i javne kontrole vlasti.

Ova studija polazi od pretpostavke da se instrumenti direktne demokratije **mogü normativno uklopiti** u sistem koji postoji u BiH, ali samo pod uslovom da budu *pažljivo dizajnirani*, kako bi se zaštitila lična ljudska prava, ali i prava etničkih grupa u državi. Istovremeno, jasno je da svako normativno rješenje mora uzeti u obzir političku realnost koja postoji u državi, a koja podrazumijeva etničku segmentaciju javne sfere, dominaciju političkih organizacija nad institucijama, asimetrične medijske i ekonomske resurse, kao i rizik plebiscitarne mobilizacije oko identitetskih pitanja.

Studija je struktuisana na način da u njoj najprije konceptualno razjašnjavam šta je u stvari direktna demokratija i čemu služi; potom mapiram njene najpoznatije institute poput referendumâ i narodne inicijative; da bi na toj osnovi pregledno analizirao stanje u Bosni i Hercegovini na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, kao i na nivou lokalne samouprave.

Komparativni dio studije odgovara na pitanje „gdje treba gledati?” U tom smislu prvi dio komparativnog pregleda je namijenjen za pregled ustavne regulacije neposredne demokratije u bivšoj Jugoslaviji i savremenih rješenja u susjednim državama. Drugi dio se tiče švajcarskog modela direktne demokratije, dok treći dio obrađuje pojavu plenumâ i zborova u Srbiji, dajući uvid u neposredne oblike učešća građana u društvu i njihove učinke na mobilizaciju građana.

Na kraju, u završnom dijelu studije ne nudim recept koji sigurno može da unaprijedi demokratske mehanizme u BiH, nego sintetišem nalaze u svojevrsni set kriterijuma i ideja vodilja za ustavnopravni dizajn prilagođen demokratskom konsocijativnom poretku u BiH. Na ovaj način nastojim povezati teoriju, domaću i komparativnu praksu sa realnim institucionalnim i društvenim kontekstom BiH i naznačiti koje bi forme direktne demokratije mogle povećati odgovornost i uključivost građana, a da ne potkopaju postojeće mehanizme zaštite prava i ravnotežu među etničkim zajednicama.

¹ Ruso, Žan-Žak, *Društveni ugovor ili principi političkog prava*, [Štamparija S. Horovica, Beograd: 1892], stranice 126-131.

U ovoj studiji stoga ne polazim od pretjeranog normativnog entuzijazma niti od skepse prema direktnoj demokratiji, već od realistične procjene njenih potencijala i ograničenja u veoma specifičnom institucionalnom i društvenom kontekstu Bosne i Hercegovine. Pitanje nije da li neposrednu demokratiju treba „uvoziti” u BiH, nego kako je rasporediti po nivoima vlasti, kojim je zaštitnim okvirima obuhvatiti i na koja je pitanja primijeniti da bi ona povećala odgovornost i uključenost građana, a istovremeno čuvala delikatnu ravnotežu konsocijativnog poretka i temeljne standarde zaštite prava.

Svi izrazi koji se upotrebljavaju u ovom tekstu za označavanje određenog roda podrazumijevaju sve rodove u onim dijelovima teksta koji nisu rodno određeni i koji se mogu odnositi na više rodova.

1. Direktna demokratija – šta je to?

Direktna demokratija, koja se često naziva i **neposrednom demokratijom** ili **izravnom demokratijom**, predstavlja neposredno, odnosno direktno odlučivanje od strane pripadnika jedne političke zajednice (naroda; građana i građanki) u jednoj državi o pitanjima koja su od javnog značaja. U odlučivanju putem direktne demokratije *ne postoje posrednici* između naroda koji odlučuje i donošenja odluke.

Direktna demokratija označava primjenu ideje demokratije kao *neposredne vladavine naroda*. Dakle, narod u svojim rukama *drži državnu vlast, donosi političke odluke i usvaja pravne akte*, i za to mu *nisu potrebni posrednici ili predstavnici*. U ovom obliku demokratije cijeli narod u jednoj državi ili određenoj teritoriji predstavlja svojevrсни „državni organ” koji sam donosi odluke, odnosno vrši vlast. Drugačije rečeno, narod kroz direktno demokratsko odlučivanje, po principu većine, postaje *zborni instrument* za donošenje odluka. Na ovaj način građani upravljaju samim sobom i zajednicom u kojoj žive.²

Za razliku od direktne demokratije, **posredna demokratija** predstavlja izražavanje volje naroda kroz odlučivanje predstavnika koji su *izabrani od strane naroda* da donose određene odluke. Ona se naziva još i **predstavničkom** ili **reprezentativnom demokratijom**.

U ovom obliku demokratije lica koja čine državne organe smatraju se *predstavnicima naroda*, koji na vlast dolaze izrazom narodne volje, izborom od strane naroda, na način da ono lice koje dobije većinu glasova na izborima bude izabrano. U posrednoj demokratiji narod ne vrši direktno vlast niti neposredno donosi određene državne odluke, nego *određuje ko će vršiti vlast*, odnosno predstavljati narodnu volju. U idealnom scenariju predstavljanje bi trebalo da bude

izvršavanje volje naroda: odnosno rad narodnih predstavnika na način na koji bi narod sam radio kada bi vršio direktnu vlast.³

Direktna demokratija u stvari postoji u onoj mjeri u kojoj građani mogu direktno glasati o političkim pitanjima i odlučivati šta će se raditi po svakom pitanju. Ovo je u stvari u suprotnosti sa političkim aranžmanima koji postoje u okviru predstavničke demokratije u kojoj birači mogu glasati samo za pojedince i političke partije, koji će zatim odlučivati o ishodima politike.⁴

U današnjem vremenu **sinteza direktne i posredne demokratije** praktično je postala pravilo. Ovaj spoj odgovara dvostrukom izazovu legitimiteta i kapaciteta. Naime, predstavničke institucije same ne mogu da u potpunosti ostvare ideal narodne suverenosti, dok čista neposrednost često otežava razmatranje kompleksnih zakona i politika.⁵ Država u sebi sadrži jedan *kompleksan državni aparat* i u modernom vremenu još uvijek ne postoji tehnička mogućnost da se vlast vrši direktno; potpuna neposredna demokratija u današnje vrijeme je praktično neizvodiva, naročito ukoliko pogledamo broj građana koji bi trebalo da neposredno odlučuju o svakom pitanju. Takođe, mnogi građani ne žele, a većina građana i ne razumije baš najbolje mnoge procese u državi, zbog čega se ne bi mogli donijeti kvalitetni zakoni. Prema tome, funkcionalnost i racionalnost su bili osnovni razlozi za uvođenje reprezentativne demokratije.⁶

Jasno je da direktna demokratija omogućava građanima da glasaju o važnim pitanjima koja mogu biti isključena iz stranačke politike, odnosno predstavničke demokratije. U tom smislu odluka narodne većine može da se izrazi izvan predstavničkih procesa koji su potencijalno iskrivljeni i elitistički. Međutim, mehanizmi direktne demokratije mogu postati i *alat većinskog populizma*, putem kojih lideri mogu zaobići i oslabiti predstavničke procese obraćajući se direktno narodu i manipulišući procesima u korist svoje politike. Pri tome se otvaraju pitanja kompetentnosti birača i upravljivosti, naročito stoga što se istorijski pokazalo da su mase podložne manipulaciji kada je u pitanju donošenje mnogih odluka. Stoga je predstavnička demokratija u stvari trenutno uzeta kao najbolje rješenje da se moderna demokratija razvija i da državni mehanizmi budu funkcionalni, uz dodatak institucija direktne demokratije. Direktni mehanizmi dopunjuju izbore za predstavnike, dajući glas građanima između izbornih ciklusa, dok predstavničke i ostale institucije treba da pretvore taj glas u održive politike. Time bi

² Blagojević, Borislav T. et al., *Pravni leksikon*, [Savremena administracija, Beograd: 1970], stranica 168; Marković, Goran, *Ustavno pravo*, [Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Istočno Novo Sarajevo: 2021], stranica 210; Jović, Miodrag, „Referendum u svetu i kod nas”, *Strani pravni život – Teorija, zakonodavstvo, praksa*, [Institut za uporedno pravo, Beograd: 1963], stranica 3.

³ Blagojević, Borislav T. et al., *Pravni leksikon*, stranica 168.

⁴ Barry Clarke, Paul et al., *Encyclopedia of Democratic Thought*, [Routledge, London-New York: 2001], Page 276.

⁵ Hendriks, Frank, Michels, Ank, “Exploring the Democratic Merits of Hybrid Democratic Innovation. Combining Deliberation and Voting in Participatory Budgeting New Style”, *International Journal of Public Administration*, [Routledge Taylor & Francis Group: 2025, <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01900692.2024.2390492?needAccess=true>].

⁶ Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, [Fondacija Konrad Adenauer e. V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: 2012], stranica 61.

trebalo da se smanji jaz između „volje naroda” i sposobnosti sistema da tu volju pretvori u razložne odluke.⁷

2. Koji su napoznatiji instituti direktne demokratije?

U današnjoj praksi u demokratskim zemljama ogroman broj odluka se donosi od strane izabranih predstavnika. Međutim, narod, odnosno građani i građanke, ne bi trebalo da budu lišeni prava da direktno učestvuju u određenim procesima i odlukama; i to ne samo onda kada je u pitanju izbor predstavnika koji će ih reprezentovati u određenim državnim organima. Iako je u današnjim modernim državama kontinuirana istinska direktna demokratija praktično nemoguća, u smislu direktnog građanskog upravlja državom, kroz okupljanja na jednom mjestu i zajedničkog odlučivanja o vođenju javnih poslova, u pravno-političkom životu su se iskristalisali određeni instituti, odnosno instrumenti i principi direktne demokratije. Nekada se ovaj upliv direktne demokratije u predstavničku naziva i *poluneposrednom* demokratijom.⁸ **Najpoznatiji mehanizmi** direktne demokratije su:

- *referendum* (pod koje možemo svrstati i plebiscite koji se nekada navode kao posebna vrsta referendumskog izjašnjavanja);
- *narodni veto* (koji se nekada svrstava u vrstu naknadnog zakonskog referenduma);
- *narodna inicijativa* (*građanska inicijativa*);
- *pravo peticije*;
- *skupštine* (*zborovi*) *građana*.

Referendumi svakako predstavljaju najrasprostranjeniju instituciju direktne demokratije. **Referendum**, generalno gledano, predstavlja *neposredno glasanje svih građana* i građanki, koji ispunjavaju uslove za glasanje, o određenom važnom političkom, pravnom ili ekonomskom pitanju, kao što su npr. izmjene ustava ili donošenje zakona.

Da bi referendum mogao biti raspisan, mora da postoji *pravni osnov* za to. Za države on se obično nalazi u ustavu, koji sadrži opšte norme, koje se kasnije razrađuju kroz zakone. Različiti akteri mogu predložiti održavanje referenduma, ali su u uporednoj ustavnoj praksi to najčešće: određen

broj građana, određen broj članova parlamenta, vlada ili šef države.⁹

Da bi referendum bio valjan i istinski demokratski, potrebno je da se *ispune određeni politički uslovi*. Prije svega, glasači na referendumu moraju biti *potpuno slobodni* da iskazu svoju volju i da bez političkog pritiska odluče kako će glasati. U tom smislu javna rasprava i referendumsko kampanja moraju biti *otvorene i slobodne*. Takođe, glasači moraju biti *dovoljno obavješteni* o temi referenduma. S tim u vezi neophodno je da se u toku referendumске kampanje glasači detaljno upoznaju sa temom referendumskog izjašnjavanja. Pored toga, *referendumsko pitanje* mora biti formulisano jasno, nedvosmisleno, nesugestivno i ne smije favorizovati određenu opciju.¹⁰

Postoje različite vrste referenduma, koji se mogu razvrstati prema različitim mjerilima, koji postoje u ustavnim sistemima različitih država. U tabeli ispod iznosim određene vrste referenduma koji mogu postojati. Ovaj spisak nije konačan, ali daje određenu vizuru kakvi referendumi mogu biti.¹¹

Plebiscit predstavlja *opredeljivanje naroda* putem opšteg glasanja o *nekom političkom pitanju*. Teško je dati tačno razgraničenje između referenduma i plebiscita, pa se plebisciti često podrazumijevaju kao jedna od vrsta referenduma. Pod referendumom se u određenim pravnim sistemima podrazumijeva bilo koji vid izjašnjavanja građana pa i plebiscitarno izražavanje volje. U oba slučaja se radi o direktnom izjašnjavanju građana. Razlike se objašnjavaju tako što se kaže da se narod kroz plebiscit izražava o određenom *specifičnom političkom pitanju* (oblik vladavine, podrška određenoj politici, otcjepljenje ili ujedinjenje), dok se kod referenduma izjašnjava o *pravnim aktima* (ustav, zakon), ali situacija u praksi nije takva, pa je ovo većinom teorijska podjela. Ustanova plebiscita je poznata već više vijekova, a postala je veoma značajna nakon prvih godina Francuske revolucije u primjeni principa suvereniteta naroda, naročito kod ujedinjenja/prisajedinjenja određenih teritorija. U tom smislu se često o njemu govori kao o načinu vršenja prava naroda na samoopredjeljenje pri čemu predstavlja izjašnjavanje stanovnika određene oblasti kome će pripasti ta oblast.¹²

Narodni veto je mehanizam koji građanima daje mogućnost da *spriječe donošenje određenog akta* koji je već usvojen. Zakon donosi parlament, ali on ulazi u primjenu samo ako nakon proteka određenog vremena građani nisu tražili da se on iznese na narodno glasanje. Dakle, građanima se ostavlja

⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy*, [International Institute for Democracy and Electoral Assistance: 2014, https://constitutionnet.org/sites/default/files/direct_democracy_0.pdf]; Lučka, Dejan, *Princip direktne demokratije i Ustav BiH*, [Inicijativa Građanke za ustavne promjene: 2022, <https://gradjankezaustavnepromjene.wordpress.com/2022/03/26/princip-direktne-demokratije-i-ustav-bih/>]; Fishkin, James, „Democracy When the People Are Thinking: Deliberation and Democratic Renewal”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, [University of Pennsylvania Press: 2019, <https://amc.sas.upenn.edu/sites/www.sas.upenn.edu/andrea-mitchell-center/files/Fishkin-Deliberative-Polling.pdf>].

⁸ Stanković, Marko, *Institucije političkog sistema*, [Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet – Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd: 2023], stranica 91; Lučka, Dejan, *Princip direktne demokratije i Ustav BiH*.

⁹ Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranice 212-213.

¹⁰ Stanković, Marko, *Institucije političkog sistema*, stranice 94-95.

¹¹ Vid. Marković, Ratko, *Ustavno pravo*, [Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet – Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd: 2017], stranica 216; Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranice 218-223; Petrov, Vladan, Stanković, Marko, *Ustavno pravo*, [Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd: 2020], stranice 169-173.

¹² Baruh, Iso et al., *Mala politička enciklopedija*, [Savremena administracija, Beograd: 1966], stranica 845; Kuzmanović, Rajko, *Ustavno pravo*, [Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka: 2002], stranica 248; Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranica 223; Marković, Ratko, *Ustavno pravo*, stranice 220-221.

Vrste referenduma

MJERILO	VRSTE	OBJAŠNJENJE
Prema predmetu na koji se odnose	<i>Ustavotvorni referendum</i>	Odnosi se na donošenje ili promjenu ustava.
	<i>Referendum u vezi sa zakonom</i>	Odnosi se na donošenje, izmjenu ili ukidanje zakona.
	<i>Administrativni referendum</i>	Odnosi se na pitanja upravnog karaktera (npr. lokalna samouprava, teritorijalna organizacija).
	<i>Finansijski referendum</i>	Odnosi se na pitanja finansijskog karaktera kao što su ona vezana za budžet.
	<i>Referendum u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava</i>	Odnosi se na međunarodne ugovore i pitanja iz oblasti međunarodnog prava.
	<i>Opšti politički referendum</i>	Građanima se postavlja određeno opšte političko pitanje, a da se istovremeno ne izjašnjavaju o određenom pravnom aktu.
Prema vremenu primjene	<i>Prethodni referendum</i>	Održava se prije donošenja određene odluke.
	<i>Naknadni referendum</i>	Održava se nakon donošenja određene odluke.
Prema pravnom osnovu	<i>Obavezni referendum</i>	Postoji obaveza održavanja ovog referenduma i bez nje ga nema mogućnosti donošenja neke odluke.
	<i>Fakultativni referendum</i>	Referendum može zahtijevati određena institucija ili više građana.
Prema pravnoj snazi (obaveznosti odluke)	<i>Obavezujući referendum</i>	Obavezno se mora postupiti u skladu sa voljom izraženom na referendumu.
	<i>Savjetodavni referendum</i>	Raspisuje se radi saznavanja mišljenja građana o određenom pitanju, ali organ koji donosi odluku nije obavezan da postupi u skladu sa mišljenjem izraženim na referendumu.
Prema pravnom dejstvu	<i>Konstitutivni referendum</i>	Sa njim se donosi, potvrđuje valjanost ili dejstvo određenog akta.
	<i>Abrogativni referendum</i>	Stavlja se van snage ili ukida određeni akt, ali se ne donosi novi.
Prema području na kojem se organizuje	<i>Državni referendum</i>	Organizuje se na nivou cijele države.
	<i>Referendum federalne jedinice</i>	Organizuje se na nivou federalnih jedinica u okviru države.
	<i>Regionalni referendum</i>	Organizuje se na nivou više teritorijalnih jedinica u okviru države, ili u okviru određenog regiona ili pokrajine.
	<i>Lokalni referendum</i>	Organizuje se na nivou lokalnih jedinica kao što su gradovi i opštine.

Vrste narodne inicijative

VRSTA	OBJAŠNJENJE
<i>Formulisana (specifikovana) narodna inicijativa</i>	Sačinjena u formi pravnog akta čije usvajanje se traži u onom obliku u kojem bi ga predložili drugi predlagači (npr. vlada ili poslanici).
<i>Neformulisana (prosta) narodna inicijativa</i>	Predlaganje donošenja pravnog akta na uopšten način kroz koji se opštim izrazima opisuje kakav treba da bude sadržaj akta.

mogućnost da traže da im se na izjašnjavanje ponudi određeni zakon. Ukoliko ga putem glasanja ne prihvate, smatra se da zakon nije ni donesen i tako ga građani praktično poništavaju (kasiraju) stavljajući veto na njega. Međutim, ukoliko se građani pozitivno izjasne o zakonu ili ne traže uopšte da se o njemu izjasne, on će stupiti na snagu. U tom smislu smatra se da zakon koji su građani kasirali u stvari nikada nije ni postojao, kako nije dobio odobrenje naroda. U određenim slučajevima govori se da je narodni veto u stvari vrsta naknadnog zakonskog referenduma.¹³

Od institucija neposredne demokratije veoma bitna je i **narodna inicijativa**, koja predstavlja pravo određenog broja građana i građanki da *podnesu prijedlog za promjenu ustava*, ili donošenje novog, izmjenu starog zakona ili drugog opšteg akta, odnosno zahtjev da institucije raspravljaju o određenom pitanju. U slučaju narodne inicijative građani ne glasaju o određenom pitanju, nego predlažu određenom organu donošenje ili izmjenu nekog akta. Veoma slična narodnoj je i **građanska inicijativa** koja daje mogućnost za jednog građanina, ili za znatno manju grupu građana da iniciraju raspravljanje o određenom pitanju.¹⁴ Ipak, u nekim slučajevima narodna i građanska inicijativa se poistovjećuju.

Do određene mjere je tačno da je narodna inicijativa kojom se npr. traži donošenja zakona instrument neposredne demokratije, kako zaista *uključuje* građane u zakonodonski proces. Štaviše, za razliku od referenduma, građanima se kroz nju daje mogućnost da *sami pokreću* zakone i da tako neposredno skreću pažnju parlamenta na vlastite prijedloge i ideje, a ne samo da pristanu ili odbiju već izrađen nacrt zakona. Međutim, sa druge strane, ona se ipak ne može se smatrati institucijom neposredne demokratije u punom smislu te riječi, budući da *konačna riječ* o sudbini te inicijative ostaje u rukama predstavničkog tijela, odnosno parlamenta.¹⁵

Po pravilu, kada narodna inicijativa bude podnesena, ona prolazi kroz isti postupak koji je predviđen za donošenje tog akta. Tako, ukoliko je u pitanju inicijativa za donošenje zakona upućena parlamentu države, ona treba da prođe iste korake koji bi bili potrebni da je zakon iniciran od strane poslanika ili vlade. Da bi narodna inicijativa bila validna, potrebno je da je određeni broj građana *podrži svojim potpisima*. Koliki je neophodan broj građana određuje nadležni organ vlasti, odnosno država, uglavnom kroz ustav ili zakon. U slučaju podnošenja narodne inicijative organ koji odlučuje o njenom prijedlogu u pravilu bi trebalo da bude obavezan da to odlučivanje i sprovede, a ne da ignoriše podneseni prijedlog, iako u pravnoj praksi postoje i drugačija rješenja. U tabeli ispod iznosim dvije osnovne vrste narodne inicijative. Ovaj spisak nije konačan, ali daje određenu vizuru kako narodna inicijativa može da bude formulisana.¹⁶

Slično narodnoj inicijativi je **pravo peticije**. Ono predstavlja pravo grupe građana da se *obraćaju javnim organima* u vezi sa različitim pravnim i političkim pitanjima. Može da ima više vidova kao što su: neformalni prijedlog za donošenje ili ukidanje nekog akta, prijedlog za raspravu o određenom pitanju, žalba na postupanje određenih organa i sl. Peticije treba da budu moguće *bez pretjeranog formalizma* i u tom smislu svi treba da imaju mogućnost da podnesu određeni zahtjev u ovom pogledu. Međutim, uglavnom, organ ili ličnost kome se upućuje peticija, *nije u obavezi da po njoj postupi* ili *da na nju odgovori*. Peticija se u nekim pravnim sistemima gleda kao jedan od dijelova narodne inicijative, koji u određenim slučajevima može i samostalno da funkcioniše. Ona je instrument sudjelovanja građana koji može pokrenuti raspravu, nadzor i politički pritisak. Ipak, ona ne predstavlja direktnu demokratiju u užem smislu, ali joj može biti pogonsko gorivo kako peticije mogu dovesti do inicijative za izmjenu zakona ili referenduma ako pravni okvir to predviđa.¹⁷

¹³ Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranica 227; Marković, Ratko, *Ustavno pravo*, stranice 218-219;

¹⁴ Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, stranica 62.

¹⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on Legislative Initiative*, [Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session, Venice: 12-13 December 2008, CDL-AD(2008)035], [https://www.venicecoe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2008\)035&lang=en](https://www.venicecoe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2008)035&lang=en)), §§ 79-81.

¹⁶ Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranice 225-226; Marković, Ratko, *Ustavno pravo*, stranice 214-215.

¹⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Albania Joint Opinion on the Draft Law on the Legislative Initiative of the Citizens*, [Adopted by the Council for Democratic Elections at its 63rd meeting (Venice, 18 October 2018) and by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018)], CDL(2018)028, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/402176.pdf>], §§ 16, 21-23; Blagojević, Borislav T. et al., *Pravni leksikon*, stranica 768.

Specifičan oblik direktne demokratije su i **skupštine građana**, odnosno **zborovi građana**. Oni predstavljaju *skup građana određene teritorije* koji raspravljaju i odlučuju o bitnim pitanjima, a odluke o tim pitanjima se donose *javnim glasanjem*. Ovakav oblik demokratije u suštini označava neposredno odlučivanje što većeg broja građana jedne političke zajednice o najbitnijim pitanjima za tu zajednicu. Ovaj institut je najrasprostranjeniji u jedinicama lokalne samouprave. Najpoznatiji primjer u ovom smislu su kantonalne građanske skupštine (*Landsgemeinde*) u Švajcarskoj, koje postoje u dva kantona, o čemu će biti više riječi kasnije.¹⁸

3. Kakva je situacija u bosni i hercegovini?

Nivo Bosne i Hercegovine

U *Ustavu Bosne i Hercegovine* trenutno **ne postoje osnovni mehanizmi** za korišćenje instrumenata direktne demokratije od strane građana i građanki. Zbog toga stanovništvo u BiH ne može da inicira mijenjanje *Ustava*, niti može da sprovede određenu narodnu ili građansku inicijativu sa pozivanjem na vrhovni državni pravni akt, a pogotovo nema mogućnost da direktno stopira donošenje određenog zakona. Prema tekstu ustava praktično ne postoji mogućnost da se sprovede neposredna demokratija na državnom nivou vlasti.

Ustav BiH određuje da je Bosna i Hercegovina demokratska država, koja funkcioniše na principu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, a u određenim članovima spominje izbore i izborni zakon.¹⁹ Dakle, ustvano je određeno da će u BiH postojati **predstavnički** demokratski politički sistem, kako državni ustav poznaje samo instrumente posredne, odnosno predstavničke demokratije.

Konstitutivni akt BiH ipak svoje nadahuće nalazi u *Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima*, koji se nalazi i u *Aneksu I Ustava* među dodatnim sporazumima o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH.²⁰ Ovaj pakt predviđa da svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja da učestvuje u upravljanju javnim poslovima kako **neposredno**, tako i preko slobodno izabranih predstavnika.²¹ *Ustav* nadahuće nalazi i u *Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima*, koja takođe navodi da svako ima pravo da učestvuje u upravljanju svojom zemljom, **neposredno** ili preko slobodno izabranih predstavnika.²² Međutim, u njemu nije konkretno naglašeno da se građani mogu služiti nekim

oblikom direktne demokratije na državnom nivou, pa tako u njemu i **ne postoje ovi mehanizmi**.

Ovim se suštinski građanstvo sprečava da putem instituta direktne demokratije učestvuje u političkim i pravnim promjenama na ozbiljnijem nivou na državnoj razini. Građani i građanke su na ovaj način isključeni iz artikulisanja stavova i izražavanja mišljenja u cilju mijenjanja određenih stvari na najvišem nivou u zemlji.²³

Kada se stvarao *Ustav BiH* njegovi pisci su očigledno smatrali da instituti direktne demokratije *nisu nešto što je neophodno* da u tom trenutku stoji eksplicitno definisano u ustavnom tekstu. Razlozi za ovo su svakako mnogobrojni: od činjenice da je *Ustav* sastavljen i zagovaran po američkim uticajem; preko toga da je njegova glavna svrha bila zastavljanje rata, pa je usmjeren prvenstveno na aranžmane podjele vlasti i jednoglasnu podršku tri bivše zaraćene strane; do toga da su tvorci ustava željeli samo da uredi osnovna pitanja uređenja države, a ne da stvore cjelovito uređen pravni sistem. Iako u *Ustavu* nema odredbi o neposrednoj demokratiji, određeni pravници, politikolozi i pravničke grupe smatraju da se u okviru spomenutih međunarodnih instrumenata u *Ustavu BiH* nalazi osnov za donošenje zakona kojim bi se regulisali instituti direktne demokratije u BiH.²⁴

Postoje i određene mogućnosti, mimo onih u zakonima, koje su slične instrumentima neposredne demokratije. Tako, iako to nije istinsko pravo narodne inicijative, Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH u svojim poslovniciima navode mogućnost da inicijativu za donošenje zakona mogu pokrenuti i građani prema ovlaštenim predlagateljima.²⁵

Nivo entiteta i kantona

Ustav Republike Srpske jasno navodi da građani imaju pravo da javno iznose mišljenje o radu državnih i drugih organa i organizacija, da im podnose predstavke, peticije i prijedloge i da na njih dobiju odgovor. U njemu se takođe spominje i ustanova referenduma u okviru nadležnosti Narodne skupštine i pitanja u vezi sa međuentitetskom linijom razgraničenja; kao i pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata, koje imaju predsjednik i Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: RS), svaki narodni poslanik ili najmanje 3.000 birača.²⁶

¹⁸ Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranica 228; Petrov, Vladan, Simović, Darko, *Ustavno pravo*, [Službeni glasnik, Beograd: 2018], stranica 160.

¹⁹ *Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini)*, [pregovori započeti u Dejtonu 21. novembra 1995, a sporazum potpisan u Parizu 14. decembra 1995], I/2, III/2, IV/2, 3, V/1.

²⁰ *Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini)*, [pregovori započeti u Dejtonu 21. novembra 1995, a sporazum potpisan u Parizu 14. decembra 1995], Preambula, Aneks 1.

²¹ *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights)*, [United Nations General Assembly, 2200A (XXI): 1966], Article 25.

²² *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights)*, [United Nations General Assembly, A/RES/217: 1948], Article 21.

²³ Lučka, Dejan, *Princip direktne demokratije i Ustav BiH*.

²⁴ Petrić, Davor, "Elements of Direct Democracy in Legal System of Bosnia and Herzegovina: Analysis, Developments and Perspectives", *Balkan Social Science Review*, [Goce Delcev University Stip: 2016, <https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/1582/1403>], Pages 103-104; Marković, Goran, *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*, [Službeni glasnik, Beograd: 2021], stranica 101.

²⁵ *Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 58/2014, 88/2015, 96/2015, 53/2016, 71/2024 i 44/2025], član 94; *Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, brojevi 79/2014, 81/2015, 97/2015, 78/2019, 26/2020, 53/2022, 59/2023, 87/2023, 50/2024, 73/2024 i 56/2025], član 104.

²⁶ *Ustav Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 21/1992, 28/1994, 8/1996, 13/1996, 15/1996, 16/1996, 21/1996, 21/2002, 31/2002, 31/2003, 98/2003 i 115/2005], članovi 2, 32, 70, 76-77.

U vezi sa ovim naročito je bitan Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi iz 2024. godine kojim se uređuje raspisivanje i sprovođenje referenduma u Republici Srpskoj i referendumu u gradu, odnosno opštini, organi za sprovođenje i način neposrednog izjašnjavanja građana na **referendumu i druga pitanja bitna za referendum**, kao i način ostvarivanja **građanske inicijative**.²⁷

Na način utvrđen ovim zakonom građani mogu da iniciraju promjenu Ustava, te da iniciraju, odnosno predlažu donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, kao i da podnose druge prijedloge. Referendum i građanska inicijativa u Republici Srpskoj su oblici *neposrednog i slobodnog izjašnjavanja građana* i niko ne može pozvati građanina na odgovornost zbog izjašnjavanja na referendumu, odnosno zbog učestvovanja u građanskoj inicijativi. Na radnje, akte, podneske i ostale spise u vezi sa sprovođenjem referenduma i ostvarivanjem građanske inicijative ne plaćaju se takse.²⁸

Na **referendumu** se građani izjašnjavaju o *jednom* ili *više pitanja* lično i *tajno*, na glasačkim listićima. Postupak sprovođenja referenduma je javan. Javnost postupka sprovođenja referenduma podrazumijeva pravo svakog građanina da pod jednakim uslovima, putem sredstava javnog informisanja ili na drugi odgovarajući način, bude blagovremeno i istinito informisan o svim fazama postupka.²⁹

Narodna skupština *odluku o raspisivanju* republičkog referenduma donosi većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika. Prijedlog za raspisivanje republičkog referenduma mogu podnijeti predsjednik i Vlada Republike Srpske, najmanje 30 narodnih poslanika ili najmanje 10.000 glasača.³⁰

Građani koji su upisani u glasački spisak imaju pravo izjašnjavanja na referendumu. U njega se upisuju oni koji su *navršili 18 godina* ili će na dan održavanja referenduma *navršiti 18 godina*, imaju prijavljeno *prebivalište* u RS i imaju pravo da glasaju na referendumu, a žive u inostranstvu.³¹

Pitanje o kome se građani referendumom izjašnjavaju mora biti izraženo jasno tako da se na njega može odgovoriti sa riječima „za” ili „protiv”, odnosno „da” ili „ne”. Kada se na referendumu građani izjašnjavaju istovremeno o više pitanja, svako pitanje mora biti posebno formulisano na glasačkom listiću tako da se na svako može odgovoriti sa riječima „za” ili „protiv”, odnosno „da” ili „ne”. Glasa se *zaokruživanjem* na glasačkom listiću jednog od mogućih odgovora. Referendumsko pitanje dobilo je podršku

građana ako se za njega izjasnila *natpolovična većina građana* koja je glasala na referendumu.³²

Rezultat republičkog referenduma objavljuje se u formi izvještaja u „Službenom glasniku Republike Srpske”, najkasnije u roku od 30 dana od dana konstatovanja rezultata referenduma.³³

Pravo učestvovanja u **građanskoj inicijativi** imaju građani koji u skladu sa ustavom i zakonom imaju biračko pravo. U građanskoj inicijativi građani učestvuju *potpisivanjem odgovarajućeg prijedloga*. Građani radi ostvarivanja građanske inicijative obrazuju inicijativni odbor od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Inicijativni odbor može obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa na pojedinim mjestima.³⁴

Ukoliko se građanskom inicijativom traži promjena Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, lista potpisnika inicijative mora da sadrži najmanje 3.000 potpisa građana.³⁵

Prijedlog za promjenu ili donošenje odgovarajućeg akta, odnosno drugi prijedlog obuhvaćen građanskom inicijativom, mora biti sačinjen tako da se iz njega *jasno vide pravci promjena*, odnosno *rješenja* o kojima nadležni organ treba da se izjasni. Takođe, prijedlog za promjenu ili donošenje odgovarajućeg akta mora biti sačinjen u skladu sa poslovníkom organa nadležnog za donošenje akta.³⁶

Inicijativni odbor dostavlja prijedlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rješavanje o pitanju na koji se prijedlog odnosi radi obavještenja da se za taj prijedlog prikupljaju potpisi. Nadležni organ potvrđuje prijem prijedloga, a od podnošenja prijedloga za koji se prikupljaju potpisi prijedlog se ne može mijenjati ni dopunjavati.³⁷

Inicijativni odbor najkasnije tri dana prije početka prikupljanja potpisa prijavljuje prikupljanje potpisa Ministarstvu unutrašnjih poslova, odnosno opštini na čijoj će se teritoriji prikupljati potpisi. Prikupljanje potpisa građana koji učestvuju u građanskoj inicijativi traje najduže 30 dana, računajući od dana koji je u prijavi Ministarstvu unutrašnjih poslova označen kao početni dan prikupljanja potpisa. Građanin se može samo jednom potpisati na listi potpisnika građanske inicijative i može svoj potpis povući do isteka posljednjeg dana određenog za prikupljanje potpisa. Kada se skupe potpisi, inicijativni odbor dostavlja listu potpisnika građanske inicijative nadležnom organu.³⁸

²⁷ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 61/2024; Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 23/2025], član 1.

²⁸ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, članovi 3-5, 8.

²⁹ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, članovi 7-9.

³⁰ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, član 11.

³¹ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, članovi 21-22, 33, 35.

³² Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, članovi 48, 52, 55-57.

³³ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, član 54.

³⁴ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, članovi 4, 7, 61.

³⁵ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, član 62.

³⁶ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, član 63.

³⁷ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, član 64.

³⁸ Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi, članovi 65, 67, 70.

Pored ove istinske građanske inicijative, postoji i mogućnost inicijative za donošenje zakona ili drugih akata iz nadležnosti Narodne skupštine koju mogu dati i građani, koja je predviđena poslovníkom ovog tijela.³⁹

Na nivou **Federacije Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: FBiH) nije donesen zakon kojim bi se regulisali instrumenti direktne demokratije u ovom entitetu. Iako je bilo pokušaja da se ovakva regulativa donese, sve je ostalo samo na prijedlozima. Posljednji je bio pokušaj kroz *Nacrt Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista* koji nije usvojen u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH.⁴⁰

Ustav Federacije BiH pak govori o tome da će u cilju poboljšanja transparentnosti i odgovornosti Parlamenta FBiH, svaki dom u ovom parlamentu omogućiti učešće građana u svom radu. Oni bi trebalo da poslovníkom o radu propišu odgovarajuće vidove neposrednog učešća građana u pitanjima koje spadaju u nadležnost parlamenta, uključujući i pravo građana Federacije BiH da iniciraju donošenje zakona u određenim oblastima, kao i uslove za ostvarivanje takvog prava.⁴¹ Iako to nije istinsko pravo narodne inicijative Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH u svojim poslovnícima navodi mogućnost da inicijativu za donošenje zakona mogu pokrenuti i građani.⁴²

U Federaciji BiH specifičan je **Zapadnohercegovački kanton** u kome Skupština ovog kantona prema *Ustavu Zapadnohercegovačkog kantona* može da raspiše referendum. Ona takođe može donositi odluke na osnovu izjašnjavanja građana na referendumu. Na referendumu se odlučuje većinom glasača koji su glasali, uz uslov da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja glasača u kantonu. Odluka donesena na referendumu je obavezna.⁴³

Nivo lokalne samouprave

Kada je u pitanju nivo direktne demokratije u lokalnoj samoupravi na prvi pogled je vidljivo da je normativno ova oblast mnogo bolje uređena nego učešće na državnom nivou.

U **Republici Srpskoj**, kroz *Zakon o lokalnoj samoupravi*, propisano je da jedinica lokalne samouprave, u interesu

lokalnog stanovništva, razvija odgovarajuće oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi koji nisu izričito zabranjeni zakonom. Tako su kao oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi određeni: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, sati građana u skupštinama i drugi oblici učešća.⁴⁴

Građani **neposredno učestvujući** u lokalnoj samoupravi imaju pravo da odlučuju o izgradnji objekata komunalne infrastrukture, načinu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korišćenja i upravljanja tim objektima, pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, upućivanju preporuka i prigovora na rad organa jedinice lokalne samouprave, pokretanju inicijative za teritorijalnu promjenu i o drugim pitanjima utvrđenim statutom jedinice lokalne samouprave.⁴⁵

Lokalni referendum može se raspisati radi *prethodnog izjašnjavanja građana* o pitanjima iz nadležnosti grada, odnosno opštine, utvrđenih zakonom i statutom grada, odnosno opštine. On se sprovodi na način i po postupku utvrđenim *Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi* i statutom grada, odnosno opštine.⁴⁶ Dakle, pravila koja su propisana ovim zakonom se, pored referenduma na nivou Republike Srpske, primjenjuju i na referendum na lokalnom nivou.

Skupština jedinice lokalne samouprave *odluku o raspisivanju lokalnog referenduma* donosi većinom glasova ukupnog broja odbornika. *Prijedlog za raspisivanje lokalnog referenduma* mogu podnijeti jedna trećina odbornika, gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, najmanje 10% glasača upisanih u glasački spisak grada, odnosno opštine ili 3.000 glasača ako je u glasački spisak grada, odnosno opštine upisano više od 30.000 glasača.⁴⁷

Rezultati lokalnog referenduma objavljuju se na način na koji se objavljuje odluka o raspisivanju referenduma, najkasnije u roku od 30 dana od dana konstatovanja rezultata referenduma.⁴⁸

Zbor građana može sazvati gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, predsjednik skupštine i predsjednik savjeta mjesne zajednice. Sazivanje i način rada zbora građana reguliše se posebnom odlukom skupštine. Predsjednik savjeta mjesne zajednice dužan je da sazove zbor građana na *pismeni zahtjev najmanje 5% birača* koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se zbor građana saziva.⁴⁹

39 Poslovník Narodne skupštine Republike Srpske, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 66/2020], član 186.

40 Aarhus centar u BiH, *Zakon o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista srušen od strane onih koji „predstavljaju“ građane*, [Aarhus centar u BiH: 2025, <https://aarhus.ba/2025/07/30/aarhus-centar-u-bih-zakon-o-gradanskoj-inicijativi-i-zastiti-gradana-i-aktivista-srusen-od-strane-onih-koji-predstavljaju-gradane/>]; *Prijedlog nacrtu Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista Federacije Bosne i Hercegovine*, [Javna rasprava: 2024, <https://javnaraspava.blob.core.windows.net/content/LawText/K8XT3OZO.pdf>].

41 *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 1/1994, 13/1997, 16/2002, 22/2002, 52/2002, 60/2002, 18/2003, 63/2003, 9/2004, 20/2004, 33/2004, 71/2005, 72/2005 i 88/2008], IV/A/12a.

42 *Poslovník Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 69/2007, 2/2008, 26/2020 i 13/2024], član 159; *Poslovník Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 27/2003, 21/2009, 24/2020 i 60/2024], član 151.

43 *Ustav Županije Zapadnohercegovačke*, [Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, brojevi 1/1996, 2/1999, 14/2000, 17/2000 1/2003 i 10/2011], članovi 26, 26a.

44 *Zakon o lokalnoj samoupravi*, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 97/2016, 36/2019 i 61/2021], članovi 105-106.

45 *Zakon o lokalnoj samoupravi*, član 107.

46 *Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi*, član 2.

47 *Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi*, član 11.

48 *Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi*, član 54.

49 *Zakon o lokalnoj samoupravi*, član 109.

Građani jedinice lokalne samouprave mogu da **pokrenu inicijativu** za donošenje ili izmjenu statuta, donošenje ili izmjenu akta kojim se uređuje određeno pitanje iz samostalnog djelokruga i raspisivanje referenduma. Skupština je dužna da u roku od 60 dana od dana prijema inicijative obavi raspravu i građanima dostavi obrazložen odgovor. Ona ima dužnost da razmotri svaku inicijativu koju dobije, pod uslovom da je pokrenuta na način i u obliku propisanim zakonom. Broj građana koji podnose inicijativu utvrđuje se statutom, s tim da ne može biti manji od 5% birača upisanih u birački spisak za područje jedinice lokalne samouprave. Organi jedinice lokalne samouprave sprovode javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom.⁵⁰

Kada su u pitanju **mjesne zajednice**, područje jedinice lokalne samouprave dijeli se na njih ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika jedinice lokalne samouprave. Mjesna zajednica osniva se za dio naseljenog mjesta, odnosno za područje jednog ili više međusobno povezanih naseljenih mjesta.⁵¹

U mjesnoj zajednici svoje potrebe i interese građani mogu da zadovoljavaju i ostvaruju putem, između ostalog, pokretanja inicijativa i učešćem u javnoj raspravi prilikom pripreme i donošenja dokumenata prostornog uređenja jedinice lokalne samouprave za područje mjesne zajednice, pokretanja inicijativa, pokretanja inicijative i učešćem u javnim raspravama o aktivnostima koje su u vezi sa razvojem privrede i društvenih djelatnosti, prikupljanja i dostavljanja inicijativa i prijedloga građana za rješavanje pitanja od njihovog zajedničkog interesa i dr.⁵²

Građani i građanke u **Federaciji BiH**, na osnovu *Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH*, mogu da neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti **organa jedinica lokalne samouprave** putem: referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja.⁵³

Takođe, svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom. Jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme participativne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom, a postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom.⁵⁴

Referendum u lokalnoj samoupravi se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu opšteg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne

samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Odluka donesena na referendumu obavezna je za vijeće jedinice lokalne samouprave.⁵⁵

Građani imaju i pravo da organu jedinice lokalne samouprave **podnose inicijative** za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. O inicijativi vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom. Ovaj broj ne smije da bude veći od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak.⁵⁶

Kako Federacija BiH ima specifično unutrašnje (federalno) uređenje, **određeni kantoni** imaju sopstvenu regulativu u oblasti lokalne samouprave. Određeni kantonalni ustavi ne sadrže odredbe o direktnoj demokratiji, dok su neki kantoni regulisali određene mehanizme neposredne demokratije na lokalnom nivou.

Ustav Kantona Sarajevo određuje da je u postupku obrazovanja opština, obavezno pribavljanje mišljenja građana, putem referenduma na dijelu kantona koji se želi organizovati u posebnu opštinu. Takođe, ovaj ustav navodi da je jedna od vlastitih nadležnosti Grada Sarajevo, kao jedinice lokalne samouprave, i raspisivanje referenduma za područje grada.⁵⁷ Sličan zahtjev za referendumom je propisao i Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, uz navod prema kome opštine ne mogu uvoditi nikakve druge poreze ili druge izvore prihoda, osim ako se radi o projektima za čije finansiranje se građani na području opštine izjasne posebno putem referenduma.⁵⁸

Ustav Tuzlanskog kantona propisuje da građani mogu neposredno odlučivati o poslovima od interesa i značaja za lokalno stanovništvo putem referenduma i zbora građana u skladu sa zakonom i statutom opštine ili grada. Takođe, ovaj ustav određuje da građani imaju pravo podnijeti građansku inicijativu za rješavanje određenih pitanja, kao i da će se oblici neposrednog učestvovanja građana u odlučivanju bliže urediti kantonalnim zakonom.⁵⁹ Ustav Posavskog kantona navodi da će se pitanje izjašnjavanja građana putem referenduma urediti posebnim zakonom.⁶⁰ Ustav Zapadnohercegovačkog kantona isto tako navodi da građani mogu direktno odlučiti o poslovima od interesa i značenja za lokalno stanovništvo referendumom i zborom građana, u skladu sa zakonom i statutom opštine ili grada. Građani

⁵⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi, članovi 110-111.

⁵¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, član 113.

⁵² Zakon o lokalnoj samoupravi, član 118.

⁵³ Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 49/2006 i 51/2009], član 43.

⁵⁴ Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 43.

⁵⁵ Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 44.

⁵⁶ Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 45.

⁵⁷ Ustav Kantona Sarajevo, [Službene novine Kantona Sarajevo, brojevi 1/1996, 2/1996, 3/1996, 16/1997, 14/2000, 4/2001, 28/2004, 6/2013 i 31/2017], članovi 4a, 4d, 35.

⁵⁸ Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, [Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, broj: 8/1998, 10/2000, 5/2003 i 8/2004], članovi 56, 58.

⁵⁹ Ustav Tuzlanskog kantona, [Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona, brojevi 7/1997 i 3/1999; Službene novine Tuzlanskog kantona, brojevi 13/1999, 10/2000, 14/2002, 6/2004 i 10/2004], članovi 65, 68.

⁶⁰ Ustav Županije Posavske, [Narodne novine Županije Posavske, broj 15/2023 – prečišćeni tekst], član 26a.

takođe imaju pravo podnijeti građanski poticaj za rješavanje određenih pitanja.⁶¹

Posebne odredbe o mehanizmima direktne demokratije propisane su zakonima u kantonima, kao što je to npr. urađeno u **Unsko-sanskom kantonu**. U ovom kantonu građani organizovani i udruženi u mjesnu zajednicu, kao i svi drugi građani nastanjeni na teritoriji jedinice lokalne samouprave, imaju, pod određenim uslovima, pravo učestvovati u raspravi i vođenju poslova iz djelokruga jedinice lokalne samouprave na zboru građana, putem građanske inicijative i referendumu.⁶²

Primjer Grada Bijeljina

Kako se zakonima na nivou entiteta određuju samo generalne stvari vezane za učešće građana u lokalnoj samoupravi, detaljnija regulativa se nalazi uglavnom u statutima jedinica lokalnih samouprava, kao što su gradovi. Na primjeru **Grada Bijeljine** može da se pokaže na koji način konkretno građani mogu da uzmu učešće u direktnoj demokratiji na lokalnu. Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi u Bijeljini su: referendum, građanska inicijativa, zbor građana, mjesna zajednica, javna rasprava, paneli građana, „sati građana” u Skupštini Grada Bijeljina, forum odgovornosti izabranih zvaničnika i drugi oblici učešća.⁶³

Građani, neposredno učestvujući u lokalnoj samoupravi, odlučuju o, između ostalog, izgradnji objekata komunalne infrastrukture, pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata na lokalnom nivou, pokretanju inicijative za izdvajanje naseljenih mjesta iz sastava Grada Bijeljina, o specifičnim pitanjima zaštite životne sredine i o drugim pitanjima.⁶⁴

Skupština Grada Bijeljina može raspisati **referendum** za teritoriju Grada Bijeljina, radi prethodnog izjašnjenja građana, za jedno ili više naseljenih mjesta i za dio naseljenog mjesta, o pitanjima iz njene nadležnosti, koja se odnose na posebne potrebe i interese građana. U postupku odlučivanja, bijeljinska skupština uzima u obzir rezultate izjašnjenja građana na referendumu.⁶⁵

Prijedlog za raspisivanje referenduma može podnijeti 1/3 odbornika, gradonačelnik i najmanje 3.000 birača, upisanih u birački spisak Grada Bijeljina. Pravo odlučivanja na referendumu imaju građani koji imaju prebivalište na području Bijeljine, odnosno dijelu područja grada za koji se sprovodi referendum i koji imaju biračko pravo.

Referendum sprovode komisija za sprovođenje referenduma i glasački odbori. Referendum je punovažan ako je na njemu glasala natpolovična većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak. Referendumsko pitanje je dobilo podršku građana ako se za njega izjasnila *natpolovična većina građana* koja je glasala na referendumu.⁶⁶

Građani **pokreću inicijativu** za donošenje ili izmjenu statuta, donošenje ili izmjenu akta kojim se uređuje određeno pitanje iz samostalnog djelokruga i raspisivanje referenduma. Skupština Bijeljine je dužna da u roku od 60 dana od dana prijema inicijative obavi raspravu i građanima dostavi obrazložen odgovor. Ona je dužna da razmotri svaku građansku inicijativu koju dobije, pod uslovom da je pokrenuta na pravilan i zakonit način. Građanska inicijativa mora sadržavati potpise građana, a broj potpisa ne može biti manji od 5% birača upisanih u birački spisak za područje Grada Bijeljina. Predmet građanske inicijative može biti opšti ili konkretizovan prijedlog.⁶⁷

Građani na **zboru građana** raspravljaju i daju prijedloge o pitanjima iz nadležnosti organa Grada Bijeljina koja su od neposrednog i zajedničkog interesa za građane određenog područja grada, odnosno područja za koje je zbor građana sazvan, iniciraju i predlažu načine rješavanja određenih pitanja i donošenje akata iz djelokruga bijeljinske skupštine i odlučuju o drugim pitanjima. Zbor građana saziva se za naseljeno mjesto, mjesnu zajednicu ili njihov dio (ulica, kvart, naselje, zaselak).⁶⁸

Mjesna zajednica se osniva odlukom Skupštine Grada Bijeljina, za područje na kojem postoji interes stanovnika, koje predstavlja teritorijalnu i funkcionalnu cjelinu, a na kojem postoji međusobna povezanost građana i mogućnost ostvarivanja zajedničkih interesa i potreba. Ona se formira za dio naseljenog mjesta, odnosno za područje jednog ili više međusobno povezanih naseljenih mjesta i nema status pravnog lica.⁶⁹

U mjesnoj zajednici svoje potrebe i interese građani zadovoljavaju i ostvaruju, između ostalog, i pokretanjem inicijativa i učešćem u javnoj raspravi prilikom pripreme i donošenja prostornih i urbanističkih planova za područje mjesne zajednice. Građani putem savjeta mjesne zajednice učestvuju u postupku utvrđivanja prijedloga planova izgradnje objekata komunalne infrastrukture na području mjesne zajednice.⁷⁰

Javna rasprava se sprovodi o nacrtu statuta Grada Bijeljina, nacrtu odluke o budžetu, planu razvoja, prostornom planu i nacrtima urbanističkih i regulacionih planova, u

⁶¹ Ustav Županije Zapadnohercegovačke, [Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, brojevi 1/1996, 2/1999, 14/2000, 17/2000 1/2003 i 10/2011], član 58a.

⁶² Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, [Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, broj 8/2011], članovi 51-52.

⁶³ Statut Grada Bijeljina, [Službeni glasnik Grada Bijeljina, broj: 9/17], član 102.

⁶⁴ Statut Grada Bijeljina, član 103.

⁶⁵ Statut Grada Bijeljina, član 104.

⁶⁶ Statut Grada Bijeljina, članovi 105-108, 110.

⁶⁷ Statut Grada Bijeljina, članovi 111-112, 114.

⁶⁸ Statut Grada Bijeljina, član 115.

⁶⁹ Statut Grada Bijeljina, član 117.

⁷⁰ Statut Grada Bijeljina, član 117.

skladu sa posebnim propisima, i drugim aktima koje nadležni organ Grada Bijeljina uputi na javnu raspravu.⁷¹

Propisani oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, razlikuju se u zavisnosti od lokalne samouprave i njenih propisa, u kojima se ti instituti definišu.

4. Gdje treba da se gleda?

Ustavna regulacija u Jugoslaviji nekada i kod susjednih država danas

U bivšoj **Jugoslaviji** postojalo je specifično federalno uređenje države, koje umnogome podsjeća na današnje uređenje Bosne i Hercegovine. Ipak, za razliku od današnjeg *Ustava BiH*, koji je plod rada međunarodnih uz doprinos domaćih aktera, ustav bivše države je bio plod jugoslovenske (socijalističke) misli. Tako je u skladu sa socijalističkim svjetonazorom napisan veoma komplikovan, ideološki obojen i pridjevima „okićen” *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* u kome je bilo propisano da radni ljudi ostvaruju vlast i upravljaju drugim društvenim poslovima odlučivanjem na zborovima, referendumom i drugim oblicima ličnog izjašnjavanja u osnovnim organizacijama udruženog rada i mjesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama.⁷²

Samoupravljanje u osnovnoj i drugim organizacijama udruženog rada radnici su ostvarivali odlučivanjem na zborovima radnika, referendumom i drugim oblicima ličnog izjašnjavanja. Ustav je određivao i da skupština društveno-političke zajednice može raspisati referendum radi prethodnog izjašnjavanja radnih ljudi o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti, ili radi potvrđivanja zakona, propisa i drugih opštih akata, a takva odluka donesena na referendumu bila je obavezna.⁷³

Danas, kada država Jugoslavija više ne postoji, Srbija, Crna Gora i Hrvatska, njene nekada federalne jedinice, a danas samostalne države, imaju svoje ustave u kojima su predviđjele određene instrumente neposredne demokratije.

U **Republici Srbiji** je ustavno određeno da suverenost potiče od građana koji je vrše **referendumom, narodnom inicijativom** i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Srpska Narodna skupština na zahtjev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača raspisuje referendum o pitanju iz svoje nadležnosti, a dužna je da akt o promjeni *Ustava Srbije* stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promjena *Ustava* odnosi na preambulu i načela *Ustava*, ljudska i manjinska prava i

slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promjenu *Ustava Republike Srbije*.⁷⁴

Predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti srpske Narodne skupštine. Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada Srbije, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača.⁷⁵

U **Crnoj Gori** prijedlog za raspisivanje državnog referenduma mogu podnijeti najmanje 25 poslanika, predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo. U okviru mijenjanja crnogorskog *Ustava*, potrebno je da se za promjenu članova koji se odnose na određena bitna državna pitanja, koja su određena u *Ustavu*, na državnom referendumu za promjenu izjasni najmanje tri petine svih birača. Pravo predlaganja zakona ima 6.000 birača, preko poslanika koga ovlaste.⁷⁶

Hrvatski Sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu *Ustava Hrvatske*, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga. Predsjednik Republike Hrvatske može na prijedlog hrvatske Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene *Ustava* ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za nezavisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske. O ovim pitanjima hrvatski Sabor će raspisati referendum ako to zatraži 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.⁷⁷

Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, a odluka donešena na referendumu je obavezna. Takođe, građani mogu neposredno učestvovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa propisima u Hrvatskoj.⁷⁸

Švajcarska direktna demokratija

Veoma značajnu ustavnopravnu karakteristiku Švajcarske Konfederacije (*Confoederatio Helvetica*) čini visok stepen upliva birača na odlučivanje o važnim političkim pitanjima. Direktna demokratija u ovom sistemu uživa status kakav je

⁷¹ Statut Grada Bijeljina, član 133.

⁷² Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, [Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, broj 11/1974], član 89.

⁷³ Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, članovi 98, 146.

⁷⁴ Ustav Republike Srbije, [Službeni glasnik Republike Srbije, brojevi 98/2006 i 115/2021], članovi 2, 108, 203.

⁷⁵ Ustav Republike Srbije, članovi 107-108.

⁷⁶ Ustav Crne Gore, [Službeni list Crne Gore, brojevi 1/2007 i 38/2013], članovi 93, 157.

⁷⁷ Ustav Republike Hrvatske, [Narodne novine – Službeni list Republike Hrvatske, brojevi 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 05/2014], članak 87.

⁷⁸ Ustav Republike Hrvatske, članak 87, 98, 128.

teško naći u drugom savremenom ustavnom uređenju.⁷⁹ Moglo bi se reći da nijedna druga zemlja u Evropi nema toliko neposredne demokratije kao Švajcarska.⁸⁰ Švajcarski građani nalaze svoj identitet u lokalnoj demokratiji na nivou opštine (komune), a država predstavlja samo produženje opšte, zajedničke volje i delanja. U toj konstalaciji odnosa ni federalni izbori npr. nekada nemaju toliko značaj koliki ima neposredna demokratija.⁸¹

Ustav Švajcarske Konfederacije je potvrđen na referendumu održanom 1999. godine i iako je jedan od „najmlađih” ustavnih dokumenata u Evropi, u ovaj akt ugrađena su načela direktne demokratije koja su u ovoj federaciji u primjeni kroz vijekove.⁸² Švajcarski ustav daje pravo svim švajcarskim državljanima starijim od osamnaest godina politička prava u saveznim pitanjima, osim ako im nije oduzeta poslovna sposobnost. Oni mogu pokretati ili potpisivati narodne inicijative i zahtjeve za referendum u saveznim pitanjima.⁸³ Za Švajcarce, upravo pravo na neposredno učestvovanje u javnim pitanjima predstavlja „**esencijalnu političku slobodu**”, koja čini jednu od osnovnih karika ove alpske države.⁸⁴

Zakone u Švajcarskoj donosi parlament i *većina zakona* stupa na snagu *bez održavanja referenduma*. Međutim, ponekad se o novom ili izmijenjenom zakonu raspisuje glasanje na referendumu. U tom smislu postoji **opcion** (**fakultativni, neobavezni**) **referendum**. Ova vrsta referenduma održava se samo kada neko izrazi protivljenje novom ili izmijenjenom zakonu i zato pokrene postupak za raspisivanje referenduma. Opcioni referendumi mogu se održavati na saveznom (federalnom), kantonalnom (nivo federalnih jedinica) i opštinskom (komunalnom) nivou. Na saveznom nivou procedura je takva da je potrebno da u roku od 100 dana od zvaničnog objavljivanja propisa 50.000 glasača ili bilo kojih osam kantona podnesu zahtjev kako bi se određeni akt stavio na referendumsko glasanje. Zakon stupa na snagu samo ako ga prihvati većina glasača.⁸⁵

Fakultativni referendum, iako se ne koristi uvijek, ima važnu političku funkciju jer djeluje kao *mehanizam pritiska javnosti* na donosioce odluka. Svijest da bi građani mogli zatražiti izjašnjanje u stvari podstiče parlament da u toku procesa donošenja propisa vodi računa o različitim interesima u društvu i traži rješenja koja odražavaju širi politički kompromis.⁸⁶

Međutim, u određenim slučajevima referendum se mora održati, kada švajcarski Ustav propisuje njegovu **obaveznost**. Za razliku od fakultativnog referenduma, za ovaj referendum nije potrebno prikupljati potpise. Ovo je uvijek slučaj kada parlament želi da npr. izmijeni švajcarski Ustav ili kada je u pitanju pristupanje organizacijama za kolektivnu bezbjednost ili nadnacionalnim zajednicama, kao što su Evropska unija ili NATO (Organizacija Sjevernoatlantskog sporazuma). Obavezni referendumi održavaju se i na kantonalnom i opštinskom nivou.⁸⁷

U referendumskoj tradiciji koju su sagradili, švajcarski građani se **redovno pozivaju** na birališta da odlučuju o pitanjima u lokalnoj zajednici, federalnim jedinicama, kao i o federalnim pitanjima.⁸⁸ Upravo je učestala primjena instituta referenduma jedna od ključnih karakteristika političkog sistema Švajcarske, koja ga ističe u odnosu na mnoge druge. Tokom više od dvije decenije važenja i sam švajcarski Ustav je u velikoj mjeri više puta mijenjan i dopunjavao upravo putem referenduma. Od uspostavljanja federalne države 1848. godine, švajcarski građani su se na referendumima izjašnjavali o skoro 700 različitih pitanja, pri čemu se ovaj broj odnosi samo na savezne, a ne i na kantonalne ili lokalne referendume. Posebno je ilustrativan podatak da je samo tokom zadnje decenije XX vijeka u toj zemlji održano više od stotinu referenduma.⁸⁹

Referendumsko odlučivanje je bilo zaista *raznovrsno*. Ono se kretalo od utvrđivanja promjene stope poreza na dodatnu vrijednost, preko uvođenja zabrane izgradnje dijelova vjerskih objekata do preciznije raspodjela nadležnosti između federalnih vlasti i kantona.⁹⁰

Ipak, u okviru švajcarskog referenduskog izjašnjavanja **nisu sve situacije** bile u korist demokratije i ravnopravnosti. Dobar primjer za to je da su žene u Švajcarskoj dobile aktivno pravo glasa i pravo da budu birane tek nakon referenduma 1971. godine, što je 26 godina nakon što su to pravo dobile žene u Jugoslaviji, 53 godine nakon Njemačke, a 52 godine nakon Austrije. Na prethodnom referendumu koji je održan 1959. godine, birači (koji su tada bili isključivo muškarci) odbili su da ženama daju pravo glasa, sa 654.939 glasova „protiv” (66,9%) i 323.727 glasova „za” (33%).⁹¹ Na referendumu održanom dvanaest godina kasnije pravo glasa za

79 Mikić, Vladimir, „Referendum i narodna inicijativa u pravu Švajcarske – upored-nopravni osvrt”, *Uvod u pravo Švajcarske*, [Institut za uporedno pravo, Beograd: 2018], stranica 69.

80 Leysinger, Vera, Von Wyl, Benjamin, Turuban, Pauline, *How Swiss direct democracy works*, [Swissinfo: 2025, <https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-democracy/how-swiss-direct-democracy-works/89073820>].

81 Vasović, Vučina, *Savremene demokratije II*, [Službeni glasnik, Beograd: 2012], 160-163.

82 Mikić, Vladimir, „Referendum i narodna inicijativa u pravu Švajcarske – upored-nopravni osvrt”, stranica 70.

83 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, [RO 1999 2556: 1999, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>], Article 136.

84 Nikolić, Oliver, „Referendum (sa posebnim osvrtom na Švajcarsku i Hrvatsku)”, *Strani pravni život*, [Institut za uporedno pravo, Beograd: 2013], stranica 20.

85 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Article 141; <https://www.ch.ch/en/votes-and-elections/referendum/#the-optional-referendum>

86 Miletić, Vladimir, Švajcarska, „zemlja referenduma”, [Nova srpska politicka mi-

sao - časopis za političku teoriju i društvena istraživanja: 2012, <http://www.nspm.rs/savremeni-svet/svajcarska-zemlja-referenduma.html?alphabet=l>].

87 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Article 140; <https://www.ch.ch/en/votes-and-elections/referendum/#the-mandatory-referendum>

88 Leysinger, Vera, Von Wyl, Benjamin, Turuban, Pauline, *How Swiss direct democracy works*.

89 Mikić, Vladimir, „Referendum i narodna inicijativa u pravu Švajcarske – upored-nopravni osvrt”, stranica 70; Vincenz, Curdin, *The Swiss vote often – but frequency isn't everything*, [Swissinfo: 2023, <https://www.swissinfo.ch/eng/business/the-swiss-vote-often-but-frequency-isn-t-everything/48660116>]; Office fédéral de la statistique, *Politique – Votations populaires fédérales: objets acceptés et rejetés*, [Office fédéral de la statistique: 2025, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique.html>].

90 Mikić, Vladimir, „Referendum i narodna inicijativa u pravu Švajcarske – upored-nopravni osvrt”, stranice 75-77.

91 The Swiss Parliament, *Women's suffrage in Switzerland: 100 years of struggle*, [The Swiss Parliament, <https://www.parlament.ch/en/%C3%BCber-das-parlament/political-women/conquest-of-equal-rights/women-suffrage>].

Broj saveznih referenduma u Švajcarskoj Konfederaciji od 1848. do 2025. godine

TIP REFERENDUMA I NJIHOV BROJ	KOJA JE ODLUKA DONESENA	BROJ
Obavezni referendumi (243)	Prihvaćeni referendumski prijedlozi	177
	Odbijeni referendumski prijedlozi	66
Neobavezni (opcion, fakultativni) referendumi (216)	Prihvaćeni referendumski prijedlozi	125
	Odbijeni referendumski prijedlozi	91
Narodne inicijative (236)	Prihvaćene narodne inicijative	26
	Odbijene narodne inicijative	210

žene je prihvaćeno sa 621.109 glasova „za” (65.73%) naspram 323.882 „protiv” (34.27%).⁹² Čak i nakon referenduma, nisu svi kantoni uveli pravo glasa za žene. Tako je kanton *Appenzell Innerrhoden* uveo ovo pravo tek u novembru 1990. godine, i to nakon odluke Saveznog suda.⁹³

Referendumi se ne održavaju samo kada su u pitanju zakoni na nivou federacije. Birači u nekom kantonu ili opštini mogu pokrenuti opcion referendum ako se protive odluci lokalnog parlamenta. Obavezni referendum takođe postoji i na tim nivoima vlasti.

Švajcarska u svom sistemu ima i **narodnu inicijativu** na državnom nivou. Ona daje švajcarskim građanima mogućnost da predlože izmjene *Ustava*, tako što će pokrenuti glasanje ako u roku od 18 mjeseci od dana zvaničnog objavljivanja njihove inicijative prikupe najmanje 100.000 potpisa birača koji imaju pravo glasa. Oni mogu zahtijevati potpunu i djelimičnu reviziju ustava, što takođe u konačnici treba da se nađe na referendumskom glasanju. Inicijativa se može koristiti za predlaganje dodavanja novih članova u *Ustav* ili za izmjenu postojećih odredbi.⁹⁴

Ipak, dobar dio narodnih inicijativa pokrenutih tokom istorije Švajcarske nije uspjelo da dobije podršku i na saveznom i na kantonalnom nivou. To, međutim, ne znači da te inicijative nemaju uticaj. Naprotiv, one su djelotvorno sredstvo za stavljanje određenih pitanja u *središte političke agende*.⁹⁵

Na državnom nivou građani nemaju pravo pokretanja postupka kojim bi se putem inicijative mogli mijenjati

postojeći ili predlagati novi zakoni, ali takva mogućnost postoji u određenim kantonima.⁹⁶

Veoma specifičan instrument direktne demokratije u Švajcarskoj su i **kantonalne skupštine** (*Landsgemeinde*). U današnjem vremenu ove skupštine postoje u dva od 26 federalnih jedinica (kantona) u Švajcarskoj, i to u *Appenzell Innerrhodenu* i *Glarusu*, a prva službeno zabilježena *Landsgemeinde* održana je još u XIII vijeku. Svake godine, građani ovih kantona dolaze na kantonalne skupštine kako bi javnim glasanjem odlučivali o najvažnijim pitanjima za svoju zajednicu.⁹⁷

Skupštine se održavaju pod otvorenim nebom a odlučuje se o različitim oblastima, od izbora vlasti do zakona i finansijskih pitanja. Ponekada se vode i veoma žustre rasprave u kojima učestvuju prisutni građani, dok se glasanje obavlja podizanjem ruku. Muškarci iz kantona *Appenzell Innerrhodenu* dužni su da nose mač, a u kantonu *Glarus* djeci je dozvoljeno da stoje unutar kruga koji formiraju birači, kako bi već od malih nogu učila svoje buduće građanske dužnosti. Građani *Glarusa* su čak 2007. godine na kantonalnoj skupštini izglasali da se smanji starosna granica za glasanje sa 18 na 16 godina, čime je *Glarus* postao jedini kanton u Švajcarskoj koji omogućava građanima da glasa prije navršenih 18 godina.⁹⁸

Plenumi i zborovi u Srbiji

Nadstrešnica na Željezničkoj stanici u Novom Sadu srušila se 1. novembra 2024. godine, pri čemu je poginulo ukupno 16 osoba, četrnaest na licu mjesta i dvije naknadno usljed zadobijenih povreda. Ovaj događaj je izazvao snažnu

⁹² *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la rotation populaire du 7 février 1971 concernant l'institution du suffrage féminin en matière fédérale*, [26 février 1971, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10099781>].

⁹³ *Theresa Rohner et consorts contre Appenzell Rhodes-Intérieures*, [ATF 116 Ia 359, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F116-Ia-359%3Afr&lang=fr&type=show_document&zoom=OUT].

⁹⁴ *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Articles 138-140.

⁹⁵ Leysinger, Vera, Von Wyl, Benjamin, Turuban, Pauline, *How Swiss direct democracy works*,

⁹⁶ <https://www.ch.ch/en/votes-and-elections/popular-initiative/#what-is-a-federal-popular-initiative>

⁹⁷ *Landsgemeinden*, [<https://www.myswitzerland.com/en/experiences/events/traditional-events-summer/landsgemeinden/>]; Marković, Goran, *Ustavno pravo*, stranica 228.

⁹⁸ *Landsgemeinden*; Beard, Nadia, *No polls, no machines, just hands in the air – here's how one Swiss canton votes*, [National Geographic: 2025, <https://www.nationalgeographic.com/culture/article/switzerland-direct-democracy-voting>].

reakciju javnosti. Već u narednim danima građani su počeli spontano da se okupljaju i organizuju proteste, zahtijevajući odgovornost nadležnih institucija i predstavnika vlasti, uz simboličnu poruku vlastima da su im „**ruke krvave**”.⁹⁹

Tokom novembra mjeseca 2024. godine protesti su postali redovna pojava u javnom prostoru. Na jednom od skupova, održanom u blizini Fakulteta dramskih umjetnosti u Beogradu, došlo je do fizičkog sukoba kada su pristalice vladajuće stranke napale okupljene građane, među kojima su se nalazili brojni profesori i studenti. Studenti su potom **započeli blokade** fakulteta, o kojima su odluke donošene na plenumima. Istovremeno, studenti su počeli sa kontinuiranim konkretnim zahtjevima prema vlastima, koje vlasti nisu uvažavale. Narednih mjeseci studenti i građani su organizovali veliki broj protesta sa masovnim odzivom naroda, dok su studenati sa ogromnog broja visokoškolskih ustanova stupali u blokade. Istovremeno, vlast je putem bezbjedonosnih struktura primjenjivala fizičku silu prema demonstrantima na protestima i u vezi sa protestima i blokadama. U više navrata policijske snage su grubo kršile zakone i ljudska prava građana i narušile autonomiju univerziteta. Uporedo sa tim formirane su određene grupe bliske vladajućoj partiji sa ciljem zastrašivanja i vršenja nasilja nad građanima i studentima.¹⁰⁰ Godinu dana nakon pada nadstrešnice, protesti i dalje traju i odigravaju se uz nastavak represije i nasilja od strane policijskih snaga i grupa povezanih sa vlašću.

Plenumi u generalnom smislu riječi i pojma označavaju *punu sjednicu, generalnu skupštinu*, odnosno skup svih ili velikog broja ljudi jedne organizacije, kolektiva ili teritorije koji učestvuju u plenumskom (punom) radu.¹⁰¹ **Studentski plenumi** predstavljaju *najviši organ odlučivanja* na određenoj univerzitetskoj jedinici, odnosno tijelo svih studenata, u kome studenti koji pripadaju toj jedinici imaju pravo glasa i pravo da učestvuju u raspravama. Oni su specifična vrsta ostvarivanja direktne demokratije u okviru studentskog samoorganizovanja.

Plenum je postao **centralno tijelo za odlučivanje** na fakultetima u okviru studentskih blokada, koje je zaduženo za **donošnje ključnih odluka** o njihovom daljem toku. Prisustvo sjednicama plenuma *otvoreno je za sve studente* određenog fakulteta. Ipak, nije neophodno da svakom plenumskom zasjedanju prisustvuju apsolutno svi studenti sa jednog fakulteta. Sa druge strane, važno je da svi prisutni

učestvuju u donošenju odluka *lično*, bez prenošenja glasa nekom drugom predstavniku.¹⁰²

Odluke na plenumu se donose *većinskim* izjašnjavanjem prisutnih. Svakom odlučivanju prethodi sveobuhvatna rasprava, tokom koje se prijedlozi detaljno razmatraju, preispituju i unapređuju iz različitih perspektiva. Plenumi su u stvari *otvoreni forumi* na kojima se usaglašavaju glavne tačke studentske borbe, kao što su blokade fakulteta i organizovanje protesta.¹⁰³

Plenum funkcioniše tako da u njemu *ne postoji striktno definisana hijerarhija* niti vođa ili formalni lideri. Svi učesnici su ravnopravni, a plenumi moraju da djeluju nezavisno od političkih partija, interesnih grupa ili državnih institucija.¹⁰⁴ Plenumsko zasjedanje moderira grupa od par ljudi, u kojoj svako ima određene dužnosti (npr. jedno lice je zaduženo da moderira raspravu, drugo da vodi zapisnik, treće da mjeri vrijeme za govore i sl.). Na kraju svakog plenuma se izglasava nova grupa moderatora koja će pripremiti i voditi sljedeći plenum.¹⁰⁵

Da bi se efikasno izvršavale odluke plenuma, kao i da bi se na uspješan način pripremala plenumska zasjedanja, obrazuju se i različite **radne grupe** koje imaju definisane nadležnosti. U zavisnosti od potrebe postoje specijalizovane radne grupe za bezbjednost, strategiju, medije, donacije, saradnju itd. U njima se debatuje o posebnim problemima i daljem toku akcija i djelovanja, kako bi se iskristalisali određeni stavovi, pa se nakon rasprave u grupama, određene teme upućuju na plenumsku raspravu i odlučivanje. U radne grupe se studenti uključuju u skladu sa svojim preferencijama i mogućnostima. U njima može da učestvuje svaki student, a odgovorne su plenumu kao centralnom tijelu.

U martu 2025. godine studenti su pozvali građane da se samostalno organizuju po modelu plenumske neposredne demokratije kroz **zborove**, ističući da su zborovi za narod ono što su plenumi za studente.¹⁰⁶ Građani su nakon poziva pristupili samoorganizovanju kroz zborove.

Zbor je zamišljen na način da se sugrađani okupe i *zajedno rješavaju probleme* koji ih pogađaju.¹⁰⁷ Zborovi funkcionišu na sličan način kao plenumi, sa tom razlikom što su organizovani *na teritorijalnom principu*, pa su se građani zborni samoorganizovali u svojim jedinicama lokalne samouprave. Pravila održavanja zbora su slična kao i kod plenuma:

⁹⁹ Istinomer, *Hronologija događaja*, [Istinomer, <https://padnadstresnice.istinomer.rs/>].

¹⁰⁰ Studenti u blokadi, *O blokadama*, [Blokade, <https://blokada.org/sr/o-blokada/>]; Radenković Jeremić, Milica, Maričić, Slobodan, *Ko sve protestuje u Srbiji i zbog čega*, [BBC: 2024, <https://www.bbc.com/serbian/articles/cvg7310lk2ro-lat>]; Lazić, Miloš Ž., *Službenici javnih preduzeća, lokalni političari i jurišnici SNS: Ovi su ljudi koji su napali studente FDU*, [Nova S: 2024, <https://nova.rs/vesti/hronika/sluzbenici-javnih-preduzeća-lokalni-politiciari-i-jurisnici-sns-ovi-su-ljudi-koji-su-napali-studente-fdu-foto/>].

¹⁰¹ Baruh, Iso et al., *Mala politička enciklopedija*, stranica 846; Plenum, [<https://www.merriam-webster.com/dictionary/plenum>].

¹⁰² Studenti Filozofskog fakulteta u Zagrebu, *Blokadni kuvar – recepti za uspešnu blokadu*, [Centar za libeterske studije, Beograd: 2011], stranica 37.

¹⁰³ Simić, Aleksa, *Demokratija nas štiti od spoljnih uticaja*, [Radar: 2025, <https://radar.nova.rs/drustvo/kako-se-organizuju-studentski-plenumi/>].

¹⁰⁴ Stevanović, Milica, Šta je plenum?, [Univerzitetski odjek!: 2024 <https://www.univerzitetskiodjek.com/drustvo/sta-je-plenum/>].

¹⁰⁵ A., V., Šta je studentski plenum?, [Danas: 2024, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/plenum-studentski-plenum/>].

¹⁰⁶ *Pismo narodu Srbije*, [https://www.instagram.com/p/DG_TxI2KCiA/?utm_source=ig_embed&ig_id=01b56324-aaa5-466e-be81-2edb2cd0dc63].

¹⁰⁷ *Prozbori – Priručnik za zborni organizovanje*, [https://www.instagram.com/p/DHb030bNvv4/?utm_source=ig_embed&ig_id=86c82afd-27a5-44c3-b7e8-e5f44af68499&img_index=11].

primjena principa direktne demokratije uz određena pravila ponašanja koja treba poštovati na svakom okupljanju. U okviru zborova su se takođe osnovala različite radne grupe. Kao dio svoje organizacije i rada, svaki zbor je donosio i određene odluke koje su vezane za samo funkcionisanje zbora.

Akteri koji se nalaze u plenumima i zborovima u svom aktivizmu i radu kroz direktnu demokratiju koriste i *moderne načine komunikacije* kroz aplikacije za dopisivanje, ali i društvene mreže. Na ovaj način se jednostavnije organizuju aktivnosti u njima, istupa se prema javnosti, ali se i pospješuje komunikacija u okviru plenuma/zborova, kao i komunikacija sa drugim plenumima i zborovima.

Po svojoj organizaciji plenumi i zborovi jako podsjećaju na **antičku atinsku agoru**, mjesto rođenja novih ideja, na kojoj se kristalisala direktna demokratija; gdje su se stari Grci okupljali da bi razgovarali o državnim poslovima, imali političke diskusije, razmjenjivali argumente za svoje tvrdnje i slušali poznate filozofe.¹⁰⁸ Ovakvi načini organizovanja svakako predstavljaju **veoma dobar način** za *neposredno* učešće aktera u demokratskim procesima koji su direktni. Na taj način gradi se i *politička kultura*, a ujedno se dešava i politička emancipacija studenata/građana od pasivnosti i letargije društva, uz jasno usmjeravanje ka borbi protiv autokratske vladavine.

U okviru plenuma/zborova dešava se i *političko obrazovanje* i *osnaživanje*, kako učesnici stiču vještine deliberacije, moderacije, pravne i medijske pismenosti. Odluke nastaju kroz otvorenu raspravu i većinsko izjašnjavanje, što *povećava povjerenje učesnika* i *spremnost na akciju*. Ujedno, ravnopravno učešće svih aktera *smanjuje barijere* među građanima i jača osećaj zajedništva, naročito što se pokušavaju naći zajedničke tačke među učesnicima koji dolaze iz različitih ideoloških, socijalnih i kulturnih pozadina.

Pored toga, u okviru organizovanja protesta plenumi/zborovi mogu *relativno brzo definisati određene zahtjeve* i kroz radne grupe razraditi taktike i akcije, u cilju efikasnih odgovora na događaje. Sam princip kolektivnog odlučivanja i nepostojanja vođa, *otežava da vođstvo bude pritisnuto* ili „prevedeno” na stranu vlasti, a rotacija u radnim grupama otežava pritiske na pojedince; iako ovi pritisci postoje.

Kako su plenumi i zborovi nastali u toku velikih protesta protiv neodgovornosti, korupcije i autokratije u Srbiji, stvorila se i određena „mrežna otpornost”, kako više autonomnih plenarnih/zborskih čvorišta *otežava gašenje protesta* od strane vlasti jednim potezom, jer je organizacija decentralizovana.

U praksi ipak postoje i **određeni nedostaci** plenumskog i zborskog organizovanja. Pored standardnih problema koji postoje kod bilo koje vrste odlučivanja i organizacije, za

plenumsko/zborsko organizovanje postoje i neke specifičnosti. Prije svega, učešće u ovim oblicima direktne demokratije je dobrovoljno. Ukoliko su određene teme nedovoljno popularne, postoji mogućnost da se manje učesnika pojavljuje na plenumima/zborovima, te da diskusije budu manje plodne, a rezultati slabiji.¹⁰⁹

U tom kontekstu može da se pojavi *problem reprezentativnosti* ukoliko nema definisanog kvoruma. Zbog toga se dolazi do situacije u kojoj zasjedanjima prisustvuju uglavnom aktivniji i najmotivisaniji učesnici, dok širi akteri mogu biti nedovoljno zastupljeni. U ovakvim slučajevima grupe od 20 do 30 ljudi sprovode sve aktivnosti, dok je većina ostataka plenuma/zbora nezainteresovana za veće angažovanje. Sličan problem postoji i sa opštom predstavničkom demokratijom, u kojoj na izbore, naročito na području Srbije i BiH, rijetko izlazi preko 60% stanovništva.

Problemi mogu da se pojave i u samoj *organizaciji zasjedanja*, kako u smislu logistike, tako i u smislu namjernog ili slučajnog odugovlačenja plenumskog/zborskog okupljanja, što može da dovode do iscrpljivanja i posljedičnog odustajanja određenih aktera od prisustva. Dugi sastanci mimo pravila, ponavljanja određenih pitanja i dugačke proceduralne rasprave po pravilu mogu da usporavaju odlučivanje i iscrpljuju učesnike. U tim situacijama, najveća odgovornost leži na moderatorskom timu, koji treba da bude dovoljno umještan da prevenira ili spriječi zloupotrebe direktne demokratije od strane pripadnika samog plenuma/zbora. Naravno, i *pitanje održivosti* se postavlja kao legitimno, kako kontinuirani plenumi i zborovi mogu da lako sagore, kako resurse, tako i volju učesnika.

5. Umjesto zaključka – šta bi moglo da se učini?

U cijeloj BiH politička i društvena situacija je obilježena nepovjerenjem u institucije, snažnim stranačkim mašinama i medijskom scenom u kojoj su javni servisi ali i dio privatnih medija pod velikim uticajem partijske politike. U takvim uslovima instrumenti direktne demokratije *ne mogu da budu* čarobni štapić za promjene nabolje. Njihova vrijednost zavisi od toga hoće li u praksi podsticati povjerenje i saradnju ili će postati megafon već etabliranih podjela. Ono što je sigurno je da većina građana u BiH ima veoma malo mogućnosti da utiče na politike mimo glasanja na izborima, pa je potrebno da im se pruži mogućnost odlučivanja putem direktne demokratije, koja se može praktikovati između izbora.

Pri biranju modela na koje bi trebalo da se gleda pri formisanju principa i mehanizama direktne demokratije u BiH odabrao sam preformulisani švajcarski model direktne demokratije uokviren za prilike u BiH, kombinovan sa normativnim praksama komšijskih država.

¹⁰⁸ Mark, Joshua J., „Agora”, *World History Encyclopedia*, [https://www.worldhistory.org/agora/].

¹⁰⁹ Radonjić, Viktor, *Plenumi u vašem mestu*, [Vreme: 2025, https://vreme.com/vreme/plenumi-u-vasem-mestu/].

Švajcarski model sam izabrao zato što predstavlja najrazrađeniji skup instituta i procedura koji se mogu funkcionalno uklopiti u konsocijativni sistem u BiH: obavezni i fakultativni referendumi, narodne (građanske) inicijative, dvostruke većine... Modeli susjednih država uz navode o jugoslovenskoj direktnoj demokratiji su mi služili kao reper i regionalni repertoar prenosivih rješenja koja su zasnovana na zajedničkoj pravnoj tradiciji i istoriji, kao i donekle sličnoj političkoj kulturi. Oni su bliži prilikama u BiH od udaljenih uzora, pa su i normativni „prevodi” realističniji. U tom spoju ideal-tipa (Švajcarska) i bliskih praksi (bivša Jugoslavija, Srbija, Crna Gora i Hrvatska) dobija se okvir koji predstavlja određeni uzor za rješenja koja sam naveo ispod. Švajcarske procedure nude jasne standarde, dok iskustva iz Hrvatske, Srbije i Crne Gore pokazuju kako su instituti neposredne demokratije ustavno regulisani u postjugoslavenskom prostoru, gdje su političke napetosti, medijske asimetrije i ograničeni resursi donekle slični onima u BiH.

Model vezan za iskustva organizovanja plenuma i zborova u Srbiji sam izabrao kao mogući obrazac za građane za njihovo samoorganizovanje u njihovim radnim i profesionalnim jedinicama, ali i u lokalnoj samoupravi.

Nivo Bosne i Hercegovine

Postoje različita stajališta o tome da li institute direktne demokratije treba prvo predvidjeti u *Ustavu BiH*, pa onda donijeti zakon na tom osnovu; ili je već sada moguće odmah donijeti zakon kojim bi se regulisala neposredna demokratija na državnom nivou, iako njeni instituti nisu predviđeni u ustavu. Neću ulaziti u dubinsku analizu stanja i mogućnosti za jedno ili drugo. Međutim, smatram da bi u duhu političkog ali i ustanovnog poretka BiH bilo uputno da se prvo u okviru ustavnog teksta definišu osnovni pojmovi direktnodemokratskih mehanizama, pa da se tek onda oni detaljnije regulišu zakonom.

Na državnom nivou u okviru *Ustava BiH* bilo bi dobro definisati:

- **obavezni referendum** za promjene odredaba *Ustava BiH* i pristupanje BiH organizacijama za kolektivnu bezbjednost ili međudržavnim zajednicama, koji bi se održavao nakon izglasavanja ustavnih promjena u Parlamentarnoj skupštini BiH;
- **fakultativni referendum** o promjenama zakona, koji bi se održavao nakon izglasavanja promjena zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH;
- **narodnu ustavnu i zakonsku inicijativu** koja obavezuje Parlamentarnu skupštinu BiH da u određenom roku razmotri inicijativu i glasa o prijedlogu.

U državnom okviru, referendum i narodna inicijativa treba da se propišu na način da se vodi računa o većinskom kriterijumu odlučivanja, ali isto tako i o ravnopravnosti konstitutivnih naroda i entiteta. Ovo je neophodno kako bi se

sprječilo eventualno preglasavanje po etničkom (nacionalnom) osnovu.¹¹⁰ Zato je potrebno da se ovi instituti konstruišu tako da zahtijevaju **geografski pluralizam**. To znači da referendum ili narodna inicijativa ne mogu „proći” samo zahvaljujući podršci koncentrisanoj u većinskoj volji građana na cjelokupnoj teritoriji države, ili u jednom dijelu zemlje ili jednoj društveno-etničkoj grupi, nego moraju pokazati rasprostranjenu, ukrštenu podršku. Geografski pluralizam konkretno znači da glasovi prema većinskom kriterijumu dolaze iz više teritorija (entiteta i kantona), a ne samo iz jednog „džepa”.

Zato je neophodno **kombinovati konsocijativne mehanizme sa većinskim glasanjem**, kroz tehničke uslove za referendum. Prije svega, za uspješnost određenog referenduma, kako obaveznog tako i fakultativnog, bilo bi dobro propisati neophodnost dobijanja dvostruke većine:

- većine glasova građana na teritoriji BiH (50% + 1);
 - većine glasova građana u svakom entitetu (50% + 1), pri čemu bi građani Brčko distrikta BiH glasali u skladu sa svojim entitetskim državljanstvom;
 - uz minimalan odziv od 50% birača od ukupnog broja birača upisanih u Centralni birački spisak, na referendumu u svakom entitetu.
- Takođe, potrebno je ugraditi i **ograničenja koja isključuju referendumsko odlučivanje o određenim pitanjima**, kako bi se dodatno smanjio rizik plebiscitarne zloupotrebe. Pitanja koja ne bi trebalo iznositi na referendum su, između ostalih:
- povećanje obima ljudskih prava;
 - status konstitutivnih naroda i manjina;
 - pitanja vitalnog nacionalnog interesa;
 - teritorijalni integritet;
 - status entiteta.

Fakultativni referendum o promjenama zakona mogao bi se održati ukoliko bi to tražio bilo koji od domova Parlamentarne skupštine BiH ili minimalno 25.000 građana, s tim da minimalno 10.000 potpisa građana mora biti iz jednog od entiteta.

U slučaju obaveznog i u slučaju fakultativnog referenduma, odluka naroda na referendumu bila bi **obavezujuća**. Ukoliko se ne bi ispunili kriterijumi iz ustava (većina u entitetima i kvorum), smatralo bi se da je odluka na referendumu negativna.

¹¹⁰ Marković, Goran, *Bosanskohercegovački federalizam*, [Službeni glasnik-University Press, Beograd-Sarajevo: 2012], stranice 440-442.

Kada je u pitanju formulisanje statusa **narodne inicijative**, za nju nisu potrebni specifični mehanizmi u onoj mjeri u kojoj su potrebni za referendum. Naime, u ustavu je potrebno samo da se propiše da određen broj građana ima pravo da pokrene narodnu inicijativu za promjenu ili donošenje ustava, kao i za donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona.

U ovom smislu u *Ustavu BiH* bi trebalo samo propisati broj građana koji je potrebno da potpišu tu inicijativu. Mislim da bi za predlaganje ustavnih promjena to mogao biti broj od 25.000 do 30.000 građana, dok bi za pitanje donošenja i izmjene zakona taj broj mogao da se kreće od 10.000 do 15.000 građana. I ovdje bi bar trećina od potpisnika inicijative trebalo da bude sa područja jednog od entiteta, iako taj uslov nije neophodan. Na kraju bi svakako krajnju riječ o inicijativi davala Parlamentarna skupština BiH, koja bi pak bila dužna da raspravlja o inicijativi, ukoliko bi ona bila sprovedena na pravno valjan način.

Propisivanje referenduma u podijeljenim društvima i konsocijativnom sistemu mora biti izvedeno uz pravilnu kalibraciju svih gradivnih elemenata referenduma, kako referendum ne bi postao veto-mehanizam, a ne korektiv postojećih institucija predstavničke demokratije, pa da umjesto davanja rješenja kroz davanje više prava građanima, u praksi proizvodi nove blokade. Takođe, problemi koji mogu doći sa pogrešnom kalibracijom, ali i kasnijom praktičnom primjenom referenduma, mogu dovesti do toga da referendumske kampanje prodube etničke podjele ili posluže kao instrument delegitimacije institucija kada ishod ne odgovara pojedinim akterima.

Nivo entiteta i kantona

U Federaciji BiH i njenim kantonima neposredna demokratija bi trebalo da bude isto tako veoma pažljivo ugrađena u pravni sistem. Kantoni su prirodna arena za narodnu inicijativu i referendum o pitanjima iz njihove nadležnosti, dok FBiH može da predvidi referendum za sistemsko pitanje koja ne zadiru u ustavne garancije kantona.

Na nivou Federacije BiH u okviru *Ustava Federacije BiH* bilo bi dobro definisati:

- **obavezni referendum** za promjene odredaba *Ustava Federacije BiH*, koji bi se održavao nakon izglasavanja tih promjena u Parlamentu Federacije BiH;
- **fakultativni referendum** o promjenama zakona, koji bi se održavao nakon izglasavanja promjena zakona u Parlamentu Federacije BiH;
- **narodnu ustavnu i zakonsku inicijativu** koja obavezuje Parlament BiH da u određenom roku razmotri inicijativu i glasa o prijedlogu.

Kao kod državnog nivoa, i u slučaju ovih referenduma je neophodno **kombinovati** konsocijativne mehanizme sa

onim većinskim, kroz tehničke uslove za referendum. Prije svega, za uspješnost određenog referenduma, kako obaveznog tako i fakultativnog, bilo bi dobro propisati neophodnost dobijanja višestruke većine:

- većine glasova svih građana na teritoriji Federacije BiH (50% + 1);
- većine glasova svih građana u većini kantona (što podrazumijeva većinu glasova po principu 50% + 1; u 6 od 10 kantona; uz uslov da jedan od kantona koji su dali podršku bude ili Hercegovačko-neretvanski kanton ili Zapadnohercegovački kanton ili Kanton 10);
- uz minimalan odziv od 50% glasača od ukupnog broja glasača upisanog u Centralni birački spisak na referendumu u cijeloj Federaciji BiH.

Takođe, kao i u slučaju na državnom nivou potrebno je ugraditi i **ograničenja** koja **isključuju referendumsko odlučivanje** o određenim pitanjima, kako bi se dodatno smanjio rizik plebiscitarne zloupotrebe. Pitanja koja ne bi trebalo iznositi na referendum su, između ostalih:

- povećanje obima ljudskih prava;
- pitanja vitalnog nacionalnog interesa;
- status kantona.

Fakultativni referendum o promjenama zakona mogao bi se održati ukoliko bi to tražio bilo koji od domova u Parlamentu Federacije BiH ili minimalno 15.000 građana, sa tim da minimalno 500 potpisa građana treba da bude iz svakog kantona.

I kod obaveznog i u slučaju fakultativnog referenduma, odluka naroda na referendumu bila bi obavezujuća. Ukoliko se ne bi ispunili kriterijumi iz ustava (većina u kantonima i kvorum), smatralo bi se da je odluka na referendumu negativna.

Kada je u pitanju formulisanje statusa **narodne inicijative**, u *Ustavu Federacije BiH* bi trebalo propisati broj građana za koje je potrebno da potpišu tu inicijativu. Mislim da bi za predlaganje ustavnih promjena to mogao biti broj od 10.000 do 15.000 građana, dok bi za pitanje donošenja i izmjene zakona taj broj mogao da se kreće od 5.000 do 7.000 građana. Na kraju bi svakako krajnju riječ o inicijativi davao Parlament FBiH, koji bi pak bio dužan da raspravlja o inicijativi, ukoliko bi ona bila sprovedena na pravno valjan način.

Kada je u pitanju **kantonalni nivo** i veza sa direktnom demokratijom, jasno je da on omogućava bolju artikulaciju lokalnih preferencija i može graditi mostove između različitih zajednica unutar istog kantona. Ipak, fragmentacija normativnih rješenja između deset kantona može proizvesti veliku pravnu neujednačenost.

U tom smislu, u definisanju instrumenata direktne demokratije na kantonalnom nivou potreban je određen mehanizam *međukantonalne koordinacije*, koji bi funkcionisao putem ujednačavanja ustavnih garancija u pogledu lokalne demokratije, preporuka i model-zakona. To bi minimalno podrazumijevalo davanje prava građanima na kantonalni referendum i narodnu inicijativu, uz ujednačavanje rješenja u različitim kantonima.

U Federaciji BiH i kantonima neposredna demokratija može imati integrativnu ulogu u specifičnim sektorima kao što su zaštita životne sredine i lokalna infrastruktura, gdje se problemi najčešće prelamaju preko zajedničkih dobara, a ne etničkih linija.

U **Republici Srpskoj** bi bilo dobro izmijeniti trenutnu ustavnu odredbu o referendumu, na način da se pored mogućnosti prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu u ustavni sistem ugrade i:

- **obavezni referendum** za promjene odredaba *Ustava Republike Srpske*, koji bi se održavao nakon izglasavanja tih promjena u Narodnoj skupštini;
- **fakultativni referendum** o promjenama zakona, koji bi se održavao nakon izglasavanja promjena zakona u Narodnoj skupštini.

U slučaju Republike Srpske **nije neophodno kombinovati** konsocijativne mehanizme sa onim većinskim, kako je ona unitaran entitet koji funkcioniše na drugačiji način od BiH i Federacije BiH. Zato je dovoljno da je za uspjehnost određenog referenduma, kako obaveznog tako i fakultativnog dovoljna *većina glasova svih građana* na teritoriji Republike Srpske (50% + 1). Takođe, smatram da je potrebno da i u ovom slučaju postoji minimalan odziv od 50% glasača od ukupnog broja birača upisanih u Centralni birački spisak na referendumu u cijeloj RS da bi referendum bio valjan.

Baš kao i u slučaju na državnom i nivou Federacije BiH potrebno je ugraditi i **ograničenja** koja **isključuju referendumsko odlučivanje** o određenim pitanjima, kako bi se dodatno smanjio rizik plebiscitarne zloupotrebe. Pitanja koja ne bi trebalo iznositi na referendume su, između ostalih:

- povećanje obima ljudskih prava;
- pitanja vitalnog nacionalnog interesa.

Pored Narodne skupštine i građanima se mora *dati mogućnost* da sazovu fakultativni referendum o promjenama zakona. On bi se mogao održati ukoliko bi to tražilo minimalno 10.000 građana.

U slučaju obaveznog ali i fakultativnog referenduma odluka naroda na referendumu bila bi obavezujuća. Ukoliko se ne bi ispunili kriterijumi iz ustava (kvorum), smatralo bi se da je odluka na referendumu negativna.

Kada je u pitanju status **građanske inicijative**, u *Ustavu* bi trebalo dopuniti normu koja govori o pravu predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata na način da se u ovaj spisak doda i *Ustav RS*.¹¹¹ Iako je pravo predlaganja promjene ustava propisano zakonom, ono bi trebalo izričito i da stoji u *Ustavu*. Ovo je naročito bitno zato što prema sadašnjem ustavnom rješenju prijedlog da se pristupi promjeni *Ustava RS* mogu podnijeti predsjednik i Vlada Republike Srpske i najmanje 30 poslanika Narodne skupštine. Građanima (biračima) ovo pravo nije dato u *Ustavu* nego u *Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi*, što nije u skladu sa hijerarhijskim položajem pravnih akata.¹¹² Takođe, navedeni zakon bi trebalo harmonizovati sa ustavnim tekstom, naročito u terminološkom smislu.

Građansko samoorganizovanje i nivo lokalne samouprave

Na nivou lokalne samouprave, odnosno opština i gradova u Bosni i Hercegovini bilo bi dobro *jačati* već postojeće kanale neposrednog izjašnjavanja građana, ali i ići ka *ujednačavanju prava* na neposrednu demokratiju u svim jedinicama, a samim propisima definisati jasniju ulogu zborova građana u lokalnoj zajednici na jednak način u svim jedinicama lokalne samouprave, bez pretjeranih pragova u pogledu brojnosti.

Kada je riječ o građanima i njihovim mogućnostima, dobar primjer za njihovo samoorganizovanje mogu da pruže **studentski plenumi i zborovi u Srbiji**. Samoorganizovanje građana se može vršiti po jedinicama lokalne samouprave, ali i po sektorskim područjima (radna mjesta, različiti kolektivi, zajednički poslovi i sl.).

U današnjem bosanskohercegovačkom kontekstu, obilježnom fragmentisanom vlašću, institucijama na više nivoa, niskim povjerenjem u predstavničke organe i asimetričnim pristupom instrumentima neposredne demokratije, ideja o plenumima/zborovima građana kao oblicima samoorganizovanja građana može biti odličan *deliberativni korektiv*. Otvorene rasprave, većinsko izjašnjavanje prisutnih, odsustvo hijerarhije i rotacija moderatora kompatibilno je sa potrebom da se u specifičnom političkom prostoru generišu prijedlozi koji nastaju „odozdo“, uz minimalne barijere za učešće i sa naglaskom na javno obrazlaganje odluka.

Određeni mehanizmi za ovakve načine organizovanja već postoje u domaćoj regulativi. Međutim, u onim slučajevima kada je ta regulativa ograničavajuća, građani imaju mogućnost samoorganizacije u ove specifične institute direktne demokratije, u svim onim slučajevima kada samoorganizovanje nije direktno zabranjeno.

U tom smislu, **univerziteti i studentske zajednice** u BiH svakako treba da budu prirodna arena za plenumsku

¹¹¹ *Ustav Republike Srpske*, član 76.

¹¹² *Ustav Republike Srpske*, član 132.

praksu, kako univerzitetska autonomija omogućava forume u kojima se pitanja akademskih sloboda, kvalitet nastave, finansiranja i upravljanja prelamaju kroz neposrednu raspravu. Ovo je naročito bitno zato što predstavnička demokratija na studentskom nivou često *ne daje prave odgovore* na probleme koje muče studente, naročito u kontekstu stanja na univerzitetima i u društvu.

Formalne nadležnosti studentskih tijela u određenim slučajevima su ograničene, pa bi javno usvojeni stavovi na studentskim plenumima mogli da proizvode *pritisak* na fakultetska, univerzitetska ali i rukovodstva na kantonalnim i entitetskim nivoima što bi bilo korisno za popravljjanje stvari u zajednici. U ovom kontekstu bi dobro bilo i **povezivanje plenumskih praksi** među studentima i univerzitetima kako bi se otvorio prostor za nove mostove saradnje, naročito u pitanjima koja se tiču akademske zajednice (akademski standardi, studentski status, integritet), koja su manje sklona etnizaciji nego „velika” ustavna pitanja. Na isti način mogu da se povezuju i profesori i nenastavno osoblje na univerzitetima i školama, ljudi koji rade u velikim kompanijama u različitim sektorima, građani zaposleni u javnim institucijama itd.

Na nivou lokalnih zajednica, **zborovi građana** logično se naslanjaju na mjesne zajednice i druge oblike opštinskog organizovanja koji već postoje u zakonskoj regulativi. Teritorijalni princip nastanka zborova približava deliberaciju stvarnim problemima koji postoje u zajednici, od komunalne infrastrukture do upravljanja javnim prostorima i pitanjima zaštite životne sredine. Ovakva organizacija može da omogući da radne grupe preuzmu izvršne, analitičke i komunikacijske zadatke, dok se na zborovima raspravlja i glasa o konkretnim problemima.

Istovremeno, moram da naglasim da **slabosti** plenumskog i zborskog modela mogu biti posebno vidljive u BiH. Naime, dobrovoljnost učešća, promjenjiva atraktivnost tema i drugi povezani problemi mogu da veoma često rađaju *problem reprezentativnosti*, naročito ako ne postoji jasno propisani kvorum. Poseban problem može da bude i *generalna apatija stanovništva*, što može da stvori probleme u kojima će u plenumima/zborovima kontinuirano da učestvuju najažgovaniji i najmotivisaniji akteri dok će ostali ostajati po strani.

Lako je zamisliti i da bi ovakvo samoorganizovanje za sobom vuklo i *logističke teškoće, iscrpljujuća zasjedanja i proceduralna ponavljanja* koja proizvode zamor materijala. U političkom okruženju gdje su identitetske teme osjetljive, postoji i rizik da se otvoreni formati *instrumentalizuju* za plebiscitarne kampanje i frakcijske sukobe, ili da postanu meta pokušaja kooptacije i infiltracije od strane političkih partija ili interesnih grupa.

Uprkos ovim mogućim ograničenjima i problemima, **potencijal** organizovanja plenuma i zborova u BiH postoji, a određene forme ovog organizovanja su se već dešavale u političkom životu Bosne i Hercegovine prije nešto više od

10 godina.¹¹³ Ovi forumi mogu da služe kao *inkubatori specifičnih politika* koje nose legitimitet proizašao iz deliberacije, pa u skladu sa tim mogu i da se lakše uklope u konsocijativne procedure koje traže šire slaganje. U najgorem slučaju, oni mogu postati ventil političkog nezadovoljstva bez održive strukture učešća.

O autoru

Dejan Lučka je pravnik i aktivista. Prava je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci, a postdiplomske master studije je završio na ustavnopravnom modulu javnopravnog modula Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Direktor je Banjalučkog centra za ljudska prava i konsultant je za više domaćih i međunarodnih organizacija. Usko se bavi ljudskim pravima, ustavnim pravom, ekološkim pravom i sajber pravom, a zanimaju ga nove tehnologije, politikologija, istorija i filozofija. Do sada je objavio dvadeset publikacija (knjiga, analiza i priručnika) u izdanjima različitih izdavača, kao i više naučnih i stručnih radova. Autor je i preko stotinu tekstova i članaka u različitim časopisima i na portalima.

Više o autoru može se saznati na njegovom sajtu na adresi: www.dejanlucka.com

¹¹³ Al Jazeera Balkans, *Plenumi bh. građana – zatišje ili zaborav*, [Al Jazeera Balkans: 2015, <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2015/2/8/plenumi-bh-gradana-zatisje-ili-zaborav>].

Direktna demokratija u Bosni i Hercegovini

U cijeloj BiH politička i društvena situacija je obilježena nepovjerenjem u institucije, snažnim stranačkim mašinama i medijskom scenom u kojoj su javni servisi ali i dio privatnih medija pod velikim uticajem partijske politike. U takvim uslovima instrumenti direktne demokratije *ne mogu da budu* čarobni štapić za promjene nabolje. Njihova vrijednost zavisi od toga hoće li u praksi podsticati povjerenje i saradnju ili će postati megafon već etabliranih podjela. Ono što je sigurno je da većina građana u BiH ima veoma malo mogućnosti da utiče na politike mimo glasanja na izborima, pa je potrebno da im se pruži mogućnost odlučivanja putem direktne demokratije, koja se može praktikovati između izbora.

Više informacija o ovoj temi pronađite na:

➤ bosnia-and-herzegovina.fes.de