

Dr. sc Mirsad Čizmić

Skupština Zeničko-dobojskog kantona

Savjetnik predsjedavajućeg Skupštine Zeničko-dobojskog kantona za društvene djelatnosti

Aida Čizmić, MA

UTICAJ REFERENDUMSKOG NAČINA ODLUČIVANJA NA PRAVA MANJINSKIH SKUPINA

Sažetak: Referendum kao najizraženiji oblik neposredne demokratije predstavlja neposredno odlučivanje gdje se građani neposrednim i tajnim glasanjem izjašnjavaju o određenom pitanju, na njega daje odgovor da ili ne, odnosno za ili protiv. Međutim, referendum kao oblik neposrednog građanskog učešća, ukoliko za predmet uzme odlučivanje o ljudskim pravima manjinskih skupina, u velikom broju slučajeva dovodi do kršenja istih, što je upravo i glavna hipoteza ovog rada. Poseban naglasak stavlja se na to da referendumski procesi, često mogu dovesti do diskriminacije određenih skupina u datoj državi, a tu se prije svega misli na manjinske skupine (nacionalne manjine, skupine homoseksualne orijentacije, pripadnici određene rase itd.) kada o njihovim pravima ili statusu odlučuje većina. Spriječavanjem referenduma, čiji će predmet odlučivanja biti ljudska prava i slobode, a kojima se neminovno u ovakvim situacijama ista krše s jedne strane, a s druge bivaju zaštićena velikim brojem međunarodnih dokumenata, u mnogome bi se onemogućila nepravilna kontrola i upravljanje većine nad manjinom. To se postiže uspostavom adekvatnog pravnog okvira kojim se neće moći dopustiti manipulacija biračkog tijela legalnim i legitimnim putem. Dodatni pritisak na javnost vrše masovni mediji koji svojim nastupima u mnogome mogu da kreiraju sliku javnog mijenja. Pored navedenog analizirat će se u kojoj mjeri neposredno odlučivanje građana utiče na temeljna ljudska prava i prava pripadnika manjinskih skupina, kao i na važnost i značaj kontrole provođenja referenduma i odluka donijetih na istom, od strane nezavisnih sudova ili u najmanju ruku posebno osnovanih politički nezavisnih tijela za predmetnu oblast.

Ključne riječi: Referendum, neposredno odlučivanje, ljudska prava, prava manjina.

1. Uvod

Neposredno učešće građana u javnom upravljanju nije novi koncept. Još od vremena antičke Grčke primjetni su prvi oblici neposredne demokratije, gdje su građani kroz tadašnju gradsku skupštinu (*ecclesiu*) učestvovali u donošenju svih važnijih odluka. Stoga se često kaže da je Atinska demokratija temelj za direktnu demokratiju čija je osnovna karakteristika, direktno učešće građana,

bez posrednika ili predstavnika. Međutim, demokratija kakva se prakticalovala u Atini, u uslovima današnjeg društveno političkog upravljanja, jedino je moguća i izvodiva u malim gradovima, odnosno na nivoima jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, vrijeme velikih buržoaskih revolucija i previranja na društvenoj sceni, donosi ideju narodnog suvereniteta, kao nedjeljivog i neotuđivog, koji proizilazi iz naroda. Ovo veliko dostignuće, zapravo je ostvarenje ideala političkog naroda kojeg je u svom Društvenom ugovoru utemeljio Žan Žak Ruso, čime je ujedno i postavljen koncept direktne (neposredne) demokratije modernog doba. Najpoznatiji oblik neposredne demokratije je referendum, koji zajedno sa ostalim oblicima neposrednog učešća građana (pravo na peticiju, inicijativu) omogućava da oni samostalno i nezavisno donose odluke o konkretnim pitanjima koja se tiču javnog i političkog života. Rezultati istraživanja pokazuju da su najdosljedniji uzroci interesa za dodatne mogućnosti neposredne političke participacije nepovjerenje u političko predstavništvo i uvjerenje da građani moraju paziti na to što čine njihove vlade.¹ Međutim, referendum kao oblik neposrednog građanskog učešća, ukoliko za predmet uzme odlučivanje o ljudskim pravima manjinskih skupina, u velikom broju slučajeva dovodi do kršenja istih, što je upravo i glavna hipoteza ovog rada.

2. REFERENDUM – oblik neposredne demokratije

Ideja neposrednog učešća građana u vlasti vodi korijene još iz antičke Grčke i Rimskog Carstva. Slobodni, punoljetni muškarci porijeklom iz polisa svoje odluke donosili su u okviru narodne skupštine, direktnim glasanjem. Raspadom antičkih država i ova ideja na neko vrijeme zamire. Stoljećima kasnije, tačnije u švicarskim planinskim kantonima ponovo se rodila ideja neposredne demokratije. Historija neposredne demokratije u ovom dobu je zaista interesantna. „Landsgemeinden“ ili kantonalna skupština jedan je od najstarijih oblika neposredne demokratije identičan antičkim ekklesijama. To je ustvari bio svojevrsan zbor, koji se održavao na otvorenom prostoru a činili su ga svi punoljetni građani muškarci (u ovo vrijeme žene još uvijek nisu imale pravo glasa). Prvi put se ovaj pojam spominje u riječniku švicarskog leksikografa Pictoruisa 1561. godine. Iako prve pisane tragove nalazimo sredinom 16. vijeka, prvi ovakav zbor održan je još 1231. godine u kantonu Uri.² U kasnijem razdoblju, odnosno za vrijeme velikih buržoaskih revolucija ovakav politički koncept će poslužiti Rusou u njegovom kapitalnom dijelu *Društveni ugovor* za teorijsko oblikovanje ideje neposredne demokratije. „Oblikujući se u referendum, ova ideja je vrlo brzo, u

1 C.Toplak, „Referendum: prednosti i nedostaci“, *Političke analize Vol.4 No.14*, Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih nauka u Zagrebu, Zagreb 2013., 44 dostupno na: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=210035,

2 F. Ottiwell Adams, *Swiss Confederation*, London Macmillan and co. and New York 1889., 7 i dalje, dostupno na: <http://www.empik.com/the-swiss-confederation-adams-francis-ottiwel,p1230042130,ksiazka-p.>,

predvečerje, odnosno u prvim godinama velikih revolucija (američke i francuske) našla svoju praktičnu primjenu: najprije u vidu ustavotvornog referenduma u državi Massachusetts 1778., New Hampshiru 1779., u Francuskoj (1793., 1795., 1799.) u Švicarskoj 1802. godine.³ U Švicarskoj od 1830. godine, referendum je stalno prisutan institut u političkom odlučivanju, a padom Berlinskog zida 1989. godine, instrumenti neposredne demokratije kakvi su referendumi i narodne inicijative postaju općeprisutni i u okviru zakona, a i u praksi. „U zemljama kao što su Austrija, Njemačka, Italija, Rusija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Švajcarska, referendum je moguć na svim nivoima — nacionalnom, regionalnom i lokalnom (opštinskom).“⁴ Čisti oblik neposredne demokratije kakvu je poznavala Antika ili kakvu čak zastupa Ruso u svom *Društvenom ugovoru*, u sadašnjem vremenu predstavlja utopiju. Ovim se nastoji kreirati takav politički i društveni ambijent u kojem će paralelno sa postojanjem zakonodavnih i drugih državnih institucija, građani zadržati za sebe pravo da neposredno i aktivno učestvuju u donošenju najvažnijih državnih odluka, čime bi se doprinijelo ostvarenju i što boljem razvoju sveobuhvatne demokratizacije. Jedan od temeljnih vidova demokratije jeste pravo građana da participiraju u formulisanju i donošenju odluka u svojoj zemlji. Osnovna ljudska prava su temelj svakog građanskog društva, osnov su posvećenosti građana univerzalnim demokratskim vrijednostima i njihovog aktivnog zalaganja za ostvarivanje istih. „Kada se za građane obezbijede suštinski demokratski instrumenti, onda politika prestaje da znači monopol političkih predstavnika, a mudrost naroda postaje vodilja koja pokazuje put u budućnost.“⁵ Princip vladavine prava i koncept pravne države su tekovine evropske i svijetske civilizacije. Suštinska svrha principa vladavine prava jeste obezbijediti legalitet državnih odluka, jer bez ovoga ne možemo govoriti o postojanju pravne države. Savremena pravna država treba da bude i politički i stručno orijentisana ka postizanju općeg društvenog blagostanja. Državne institucije, pogotovo one na lokalnom nivou su svojevrsan javni servis građana, kojima je cilj pružanje usluga svojim građanima i zaštita njihovih ustavom zagrantovanih prava. Iz ovoga proizilazi da se građanima mora omogućiti i ostvarivanje prava na referendum, kao i druge oblike neposredne komunikacije. Historijski gledano ona je prvi put postala globalni standard. Brzorastući pritisak odozdo prema gore, odnosno od naroda prema vladajućim političkim strukturama, nije nešto što je nastalo naglo, nego je to izraz i normalna reakcija sveopćeg nezadovoljstva građana, usmjerenog na pogrešne politike njihovih predstavnika. Taj rastući trend ka

3 O. Nikolić, *Referendum sa posebnim osvrtom na Švajcarsku i Hrvatsku*, Strani pravni život, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013., 15.

4 Opširnije u : Evropska komisija za demokratiju (Vencijanska komisija), „*Referendumi u Evropi — Analiza pravnih propisa u evropskim državama*“ - Izveštaj koji je usvojila Venecijanska komisija na svom 64. plenarnom zasijedanju u Veneciji 21-22. oktobra 2005. dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne)

5 Kalin, Walter, et al., *Referendum i građanska inicijativa*, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Srbija 2005., 2, dostupno na: <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf>

primjeni referendumu ili drugog oblika participacije građana pokazao se kao pokušaj traženja konstruktivnog rješenja, umjesto sukoba i nemira. Već sredinom devedesetih godina, kada su referendum i inicijativa postajali sve izražajniiji oblici direktne demokratije, Vijeće Evrope je otvorilo raspravu o smjernicama kojima bi se stvorio prostor za primjenu ovih instituta u Evropi. Prvenstveno se počeo isticati značaj građanskog učešća u jedinicama lokalne samouprave. „Ono se najprije vidi kao put za unapređenje demokratskih procesa i funkcionisanja predstavničke demokratije, odnosno kao način za zaustavljanje opadanja interesovanja javnosti za politiku i širenja apatije u vezi politike.“⁶ U nastojanju da se predstavnička demokratija dopuni određenim oblicima neposrednog učešća građana u javnim poslovima bilo je potrebno da se ovi principi i normativno regulišu kako na nacionalnom tako i međunarodnom nivou.

Pravo građana na aktivno učešće u javnim poslovima nije pravo koje im omogućava njihova lokalna ili čak državna vlast već je to princip demokratskog uređenja svake države. „Normativno regulisanje neposrednog učešća građana predstavlja garant da će se taj princip sprovoditi kada je to predviđeno, kao i njegovu „odbranu“ od onih kojima je na izborima vlast prenijeta od strane građana, a koji vremenom mogu postati glavni protivnici vraćanja suvereniteta građanima.“⁷ Međunarodni dokumenti koji regulišu ove institute daju im specifičnu važnost i nameću obavezu svim državama da ta pravila umetnu u svoja nacionalna zakonodavstva, a jedan od takvih dokumenata je i Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka usvojena od strane UN 1948. godine, koja potvrđuje da „svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje države, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.“⁸ Potvrđivanjem ovog načela, okončana je rasprava koja se vodila o zloupotrebi neposrednog učešća građana od strane autokratskih režima, koji su putem plebiscita usvajali prijedloge koji su u svojoj suštini bili sve osim demokratski. „Deklaracija jasno stavlja do znanja da je neposredno učešće građana moguće ostvarivati jedino u demokratskom poretku, koji poštuje pravila i procedure i u kome su građani najviši nosioci suvereniteta.“⁹ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, također sadrži odredbe o građanskoj participaciji. „Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez nerazumnih ograničenja: a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika; b) bira i bude biran na pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje

6 B. Milosavljević, „Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj, analiza pravnog okvira sa preporukama“, Savez općina i gradova RS, Bijeljina 2010.g., 6 dostupno na: http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2010-02-Izvjestaj_o_analizi_pravnog_okvira_sa_preporukama-Jacanje_gradjanskog_ucesca_na_lokalnom_nivou_RS.pdf

7 M. Mojsilović/B. Klačar, „Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa“, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2011, 17, dostupno na: <https://www.osce.org/sr/serbia/82794?download=true>

8 Član 21. stav 1, Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka.

9 M. Mojsilović/B. Klačar, 17.

birača; c) ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uslove i jednakost.“¹⁰ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi¹¹ je prvi multilateralni dokument usvojen od strane Vijeća Evrope koji na afirmativan način govori o učešću građana u upravljanju na lokalnom nivou vlasti. U preambuli Povelje u alinejama 3 i 4 ističe se važnost učešća građana u upravljanju javnim poslovima smatrajući to jednim od osnovnih demokratskih načela, zajedničkim svim državama članicama Vijeća Evrope. U Povelji su navedena dva oblika neposredne participacije i to: referendum i skupštine građana uz otvorenu mogućnost primjene i drugih oblika, koje je zaštitila od moguće povrede od strane institucija predstavničke demokratije. Kako je Povelja opći akt koji u svom sadržaju ima samo generalne odredbe bez detaljnije razrade, organi Vijeća Evrope su kasnije donijeli niz preporuka kojima se preciznije uređuju ova pitanja. *Preporuka iz decembra 2001 br. 19*¹² usvojena od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope, upućena zemljama članicama o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou svjedoči u prilog afirmisanja neposrednih oblika demokratije. Tako, Preporuka, obzirom da nema obavezujući karakter, podstiče zemlje članice na što dosljednije provođenje prakse građanske participacije dajući konkretne upute i načine primjene. *Preporuka br. 1704 iz 2005.g., „Referendumi: ka dobrim praksama u Evropi“*¹³ usvojena od strane Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, naglašava da referendumu trebaju biti način dopune i korekcije predstavničke demokratije. Posebno se ističe zabrana korištenja referenduma s elementima plebiscita. Referendum kao institut koji je sinonim za demokratiju ne bi smio biti instrument legitimacije nedemokratske politike. Koliko je referendum kao oblik neposrednog učešća građana u kreiranju demokratskog političkog i društvenog ambijenta značajan govori nam i provedena studija „*Referendumi u Evropi: analiza pravnih odredaba u evropskim državama*“, *Evropska komisija za demokratiju putem prava, 21-22. oktobar 2005. godine (CDL-AD/2005/034)*;¹⁴. Ova studija prvenstveno ima za cilj da identifikuje osnovne aspekte referenduma koji se koriste u evropskim nacionalnim okvirima, odnosno da utvrdi položaj referenduma u nacionalnim zakonodavstvima evropskih zemalja, s ciljem izrade općih smjernica. Opće prihvaćena evropska praksa je da se referendum predvidi već u samom ustavu, a ako takve odredbe ne postoje onda oni nisu uvedeni na trajnoj osnovi. Referendumi se ponekad koriste kao sredstvo

10 Član 25., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, integralni tekst ovog dokumenta dostupan na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/MedunarodniPakt%20B.pdf>

11 Član 25., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, integralni tekst ovog dokumenta dostupan na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/MedunarodniPakt%20B.pdf>

12 Integralni tekst preporuke na bosanskom jeziku dostupan u publikaciji: „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, *Savez općina i gradova FBiH i organizacija VNG Internacional* na: http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/U%C4%8De%C5%A1%C4%87e%20gra%C4%91ana%20u%20javnom%20%C5%BEivotu%20na%20lokalnom%20nivou.pdf

13 Dostupno na engleskom jeziku na:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329>

14 Dostupno na engleskom jeziku na:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)

izvršne vlasti, ili ga pak, koriste građani želeći da uzdignu svoje stavove izvan tradicionalnih struktura političkih partija. Ono što ova studija pokazuje, jeste to da bi referendumi zaista bili istinski demokratski, nije dovoljno da budu samo ugrađeni u ustave. Potreban je stabilan zakonski okvir na osnovu kojeg će se poštovati procedure predviđene za njegovo provođenje. Potrebno je poštivanje načela jedinstva i jasnog formulisanja referendumskog pitanja. U konačnici treba se kreirati demokratski ambijent sa maksimalnim poštivanjem ljudskih sloboda i prava i poštivanjem principa evropskog ustavnog naslijeđa.¹⁵

a. Pozitivni i negativni aspekti referenduma

Primjena referenduma u cijelom svijetu je u posljednjih 30 godina u značajnom porastu. Očigledno je da upotreba mehanizama direktne demokratije nije samo karakteristika politike na nacionalnom nivou. Zemlje u kojima je nacionalni referendum bio jako malo zastupljen sada sa istim eksperimentišu i na lokalnom nivou. „Na primjer u svakoj od njemačkih država građani imaju mogućnost odlučivanja o pitanjima koja se kreću od obrazovanja do ustavnih reformi“¹⁶ Osjetno je sve veća primjena referenduma i na međunarodnoj razini, jer je on kao institut ugrađen u skoro sve ustave modernih liberalno – demokratskih društava. U pravnim sistemima koji imaju dugu historiju direktne demokratije kakva je SAD¹⁷ ili Švicarska sve veći broj pitanja iznosi se na glasanje, nego što je to bilo prije. U jurisdikcijama Velike Britanije, Danske, Švedske koje su jako štedljivo koristile referendum, ovaj institut dolazi do sve većeg izražaja, a tome doprinosi i veliki pritisak javnosti ali i političkih lidera. Pored Švicarske i država SAD - a koje su nekad bile izuzeci u pogledu direktne demokratije, sad su i drugi pravni sistemi „integrisali referendum u svoj aparat za donošenje odluka do te mjere da naše razumijevanje onoga što mislimo pod reprezentativnom demokratijom treba ponovo razmotriti.“¹⁸ Zašto su građani sve više zainteresiraniji za referendume? Da li je to znak da svijet postaje sve više demokratski orijentisan, te da su se političke stranke dobrovoljno odrekle svog monopola nad donošenjem zakona i generalno javnim upravljanjem? Možda tradicionalni sistem predstavljanja nije uspio da sam odgovori svim izazovima koje je civilno društvo nametnulo. „Savremenim teorijama moderne demokratije činilo se da zbog veličine država i

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Opširnije u: Matt Qvortrup, „*Referendums Around the World*“, Coventry University Coventry, UK 2017, 12, dostupno: http://library1.org/_ads/E2F7446CD5F9A69CD2E22F46B5D1DDB0

¹⁷ Godine 1898., Južna Dakota postala je prva savezna država koja je usvojila inicijativu i referendumsko glasanje, one su bile najavljenije kao čisti demokratski dodatak rastućem i promjenljivom republikanizmu, međutim ovaj proces je izazvao otpore među američkim političarima koji su tvrdili da ako su državni zakonodavci istinski predstavnici, onda nema potrebe za direktnom demokratijom. Opširnije u: Braunstein, Initiative and Referendum Voting, LFB Scholarly Publishing LLC New York 2004, 1, dostupno na:

<http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=2E6FAB07D9C0B3BE96A107B09F48FCA5>

¹⁸ Ibidem, 13.

spornih komunikacija nije izvodivo organizirati sudjelovanje građana koji imaju biračko pravo u suodlučivanju o javnim poslovima, osim toga predstavnički sistem je ostvario volju revolucionarnog građanskog sloja za političkom moći.¹⁹ Negativnom odnosu prema referendumu doprinijela je i njegoa zloupotreba od strane autokratskih režima (nacistička Njemačka), odnosno iskrivljeno korištenje istog (kao plebiscita). Međutim nakon Drugog svjetskog rata i stavljanja referenduma u ustavne odnosno zakonske okvire, počinje i njegoa ekspanzija. Tome je doprinijelo i stvaranje novih država i sve veći stepen njihove demokratizacije, ali i dobrim dijelom krize predstavničke demokratije u razvijenim državama.²⁰ Referendumi u ovom slučaju kao negativno određeni zapravo su izraz javnosti u nepovjerenje vlasti te ih kao takve možemo smatrati poželjnim korektivima predstavničke demokratije, kao i svojevrsnom reformom i dopunom iste.²¹ Referendumska demokratija temelji se na režimu kakav narod želi odnosno uživa puni legitimitet i većinsku podršku. Ovakvi sistemi su produktivniji jer dopuštaju građanima da svojim idejama utiču na političke odluke. Međutim, govoreći o referendumskoj demokratiji isključivo u pozitivnom svjetlu ne možemo zanemariti činjenicu da referendum u svojoj sveukupnoj primjeni može da proizvede i negativne efekte. Njegoa primjena može da uzdrma i dovede u pitanje temelje savremenih demokratija, poput ljudskih prava (iako je i referendum jedno od njih), slabljenja predstavničke demokratije, jačanja populizma.²² Jedan od najznačajnijih argumenata koji koriste kritičari referendumske demokratije jeste nemogućnost organiziranja velikog i redovnog učešća građana u procesima političkog odlučivanja u državama sa velikom populacijom. Učinkovitost i učestalost primjene referenduma u velikoj mjeri zavisi i od finansijske i organizacijske sposobnosti država. „Ni uz aktuelnu računarsku pismenost i

19 C. Toplak, 45.

20 Ibidem

21 Ibidem

22 Dok upotreba pojma demokratije za sebe veže pozitivne efekte, za populizam se to ne može kazati. Najuticajnija savremena definicija populizma potječe od nizozemskog politologa Casa Muddea, prema kojoj je populizam „ideologija koja dijeli društvo na dvije antagonističke grupe, običan narod i korumpiranu elitu, i koja tvrdi da bi politika trebala biti izraz volje naroda” svoje porijeklo vodi još iz doba kasne rimske Republike, tada djelujući kao jedna politička frakcija u vidu grupe senatora koji iako aristokratskog porijekla, šire ideju vladavine naroda. Populizam se na evropskom kontinetu vezuje za desničare iako je stvarno ušao u politički ambijent kao oznaka lijeve opcije. U SAD-u se pojavljuje u 19. stoljeću kroz program tadašnje Narodne stranke. Politički dio programa obuhvaćao je, među ostalim, uvođenje instrumenata neposredne demokratije na sve. Politički dio programa obuhvaćao je, među ostalim, uvođenje instrumenata neposredne demokratije na sve razine političkog odlučivanja i skraćivanje mandata predsjednika države. Bio je to pokušaj da se u okviru američkoga političkog sustava inauguriira treća politička snaga, pri čemu je temeljna poruka bila da su se dvije dominantne političke opcije otuđile od naroda i na taj način iskvarile izvorne ideje Američke revolucije. Te su političke elite, u sprezi s poslovnim elitama, „ukrale” američkom narodu demokraciju, pa je stoga glavni cilj populista vratiti suverenost naroda, to jest vladavinu običnih, poštenih ljudi. Opširnije na temu populizma, a u vezi s neposrednom demokratijom pogledati u: B. Šalaj, „Suvremeni populizam“, Anali hrvatskog politološkog društva, Vol.9, No.1, Zagreb 2012, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/99797>

osposobljenost građana u jednoj od tehnoloških jezgri svijeta kakva je Evropska Unija, zasada nije moguće osigurati jednakopravnu participaciju svih koji imaju pravo saodlučivati o javnim poslovima.“²³ Ukoliko bi bio primijenjen elektronski način provođenja referenduma, neminovno bi došlo do diskriminacije onih građana koji imaju određene poteškoće u korištenju informatičke tehnologije. Postavlja se, stoga, pitanje kolike su garancije sigurnosti i legitimiteta tako dobivenih rezultata. U tom pogledu dobar pravni osnov i tehnološka rješenja bi bili nužni preduslovi za realiziranje ovakvih projekata.²⁴ Kvalitetna zakonska regulativa, preciziranje oblasti koje će biti isključene iz referendumskog procesa, svakako bi otklonile eventualne negativne efekte direktnog građanskog odlučivanja. Negativni aspekt same referendumске demokratije često se traži u činjenici da su odluke donesene ovim putem netolerantne, zbog svoje isključivosti. Donošenje odluka na ovaj način bazira se na modelu većinskog odlučivanja, odnosno stavova većine. U takvom ambijentu mišljenje manjine biva zanemareno i marginalizirano. „U ovom diskursu vladavina zasnovana na referendumu se ocjenjuje kao režim vlasti koji dovodi do majorizacije i segregacije manjina u političkoj zajednici.“²⁵ Da bi se ovakve mogućnosti otklonile ili barem ublažile potrebna je kvalitetna politička edukacija, sofisticiraniji načini glasanja, insistiranje na što većem stepenu uključenosti manjinskih grupa u političko odlučivanje, jer kako god narod može da bude doveden u zabludu kroz referendumski proces, može i da učini nepravdu pogotovo kada su u pitanju temeljna ljudska prava i slobode. Tačna je činjenica da su u direktnoj demokratiji politička prava drugačije podijeljena u odnosu na ista u čistoj predstavničkoj demokratiji. Ostvarivanjem svojih neposrednih demokratskih prava, građani u mnogome mijenjaju odnos između njih i političara.

b. Ljudska prava u okrilju referendumске demokratije

„Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i sviješću pa jedna prema drugima trebaju postupati u duhu bratstva.“ Ovako glasi prvi član Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a.²⁶ „Ljudska prava pripadaju svima podjednako i nezavisna su o spolu, dobi, sposobnostima, rasnoj, etničkoj, nacionalnoj ili nekoj drugoj pripadnosti, kao i o društvenom ili državnom sistemu kojem pojedinac pripada. Riječ je o temeljnim i neotuđivim pravima koje posjeduje svako ljudsko biće kao bitne pretpostavke svog istinski ljudskog postojanja u slobodi, nezavisnosti i dostojanstvu.“²⁷ Ljudska prava

23 C. Toplak, 45.

24 Ibidem

25 E. Fejzić, „Referendum i demokratska vlast: plebiscitarna demokratija kao prijetnja“, Pregled časopis za društve na istraživanja, LVIII/2017, 37, dostupno na: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=555931>

26 Usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. decembra 1948. godine.

27 V. Spajić-Vrkaš, et al, „Poučavati prava i slobode“, Istraživačko-obrazovni centar za ljudska prava i demokratsko građanstvo, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2004., 15, dostupno na: <http://wp.ffzg.unizg.hr/hre-edc/files/2015/02/Pou%C4%8Davati-prava-i-slobode-Prvi-dio.pdf>

i slobode su osnovni temelj demokratije, te zbog ove činjenice možemo kazati da se ideja o ljudskim pravima razvijala zajedno sa demokratijom dok svoje korijene vodi još iz antičke filozofije. U grčkoj filozofiji nastala je ideja o jednakosti svih ljudi, njihovim prirodnim pravima koja pripadaju svakom čovjeku. „Prvi grčki filozofi (sofisti) polazili su od shvatanja da se svi ljudi rađaju jednaki i da prema tome moraju imati jednaka prava i status u društvu. Ova koncepcija prirodnog prava dalje će se razvijati u ranom kršćanstvu i drugim religijama i postepeno iz filozofske sfere prelaziti u područje politike i prava.“²⁸ Historija je potvrdila da je proces priznavanja i zaštite ljudskih prava bio dosta dugotrajan, složen i osjetljiv, jer se pristup pojedincu i njegov polazaj u društvu konstantno mijenjao. U vezi s tim brojni su filozofi i politički mislioci dali veliki doprinos u razvoju ljudskih prava i sloboda (Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Voltaire, i dr.). Prvi historijsko pravni dokumenti koji su pružili garancije ljudskih prava i sloboda donijeti su još u ranom srednjem vijeku *Magna charta libertatum* (Velika povelja sloboda) iz 1215. godine, *Peticija o pravima* iz 1628. godine i *Habeas corpus act* iz 1679. godine. U toku borbe za nezavisnost u SAD- u nastao je jedan od važnijih dokumenata u historiji ljudskih prava, *Virginia Bill of Rights* iz 1776. godine, koji zajedno sa Deklaracijom o nezavisnosti predstavlja svojevrsan katalog ljudskih prava. „U dokumentu Virginia Bill of Rights sljedeća su prava proglašena neotuđivim ljudskim pravima i čine jezgru ljudskih prava: pravo na život, slobodu i privatno vlasništvo; sloboda okupljanja i sloboda tiska; sloboda kretanja i pravo na peticiju; pravo na pravnu zaštitu; glasačko pravo.“²⁹ Ovim aktom se uspostavila demokratska i legitimna državna vlast. Prirodno pravna škola i liberalna filozofija 18. i 19. vijeka kreirala je ambijent na evropskom tlu u kojem će nastati akti koji će biti glavna prekretnica za savremeni razvoj ljudskih prava i sloboda. Francuska buržoaska revolucija iznjedrila je iz svoje borbe jedan od najvažnijih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima, Deklaraciju o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine koja će biti inkorporirana u francuski ustav i time ljudskim pravima i slobodama dati status ustavne kategorije.³⁰ Sve do kraja Drugog svjetskog rata, garantovanje sloboda i prava čovjeka i građanina isključivo je bilo ograničeno na nacionalne okvire države i smatrano njenom unutrašnjom stvari. Međutim, „dok se s jedne strane, povećavao broj država koje su pružale ustavne garancije ljudskih prava i dok se u demokratskim državama stalno povećavao korpus i kvalitet ovih prava, istovremeno su, s druge strane, ljudska prava sve masovnije kršena.“³¹ S tim u vezi, prevladala su shvatanja da se svakom čovjeku, bez obzira na njegovu državnu pripadnost mora garantovati određeni nivo njegovih prava. Kao reakcija

28 Opširnije o ovome u: N. Andelić, „*Kratka povijest ljudskih prava*“, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) i Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2008.god.,

29 M. Kolednjak/M., Šantalab, „*Ljudska prava treće generacije*“, Tehnički glasnik, Vol.7, No3., Zagreb 2013, 323, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/109581>

30 Ibidem

31 K. Trnka, „*Ustavno pravo*“, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, 2000., 114.

na velika stradanja u Drugom svjetskom ratu javila se ideja o zaštiti ljudskih prava na međunarodnom nivou.³² Osnivanjem Ujedinjenih nacija 1945. godine, kao jedne krovne svjetske međunarodne organizacije, te usvajanjem Povelje Ujedinjenih nacija iste godine, postavljeni su osnovi univerzalnog sistema zaštite ljudskih prava, uključujući i sistem međunarodnih sankcija za kršenje istih. Tri godine kasnije Univerzalnom (općom) deklaracijom o pravima čovjeka iz 1948. godine, „prvi put u ljudskoj povijesti je neka međunarodna politička organizacija na temelju priznavanja ljudskog dostojanstva formulirala i proklamirala ljudska prava kao usmjerujuću normu i osnovu svoje djelatnosti.“³³ Zaštita i ostvarivanje ljudskih prava jedno je od najkompleksnijih pitanja na nivou međunarodne zajednice, zbog toga su usvojeni brojni akti, povelje, deklaracije kako univerzalnog tako i regionalnog karaktera kojima se nastoji do sada već impozantnom korpusu ljudskih prava i sloboda pružiti maksimalne garancije njihovog ostvarivanja i zaštite. Univerzalni dokumenti o ljudskim pravima promijenili su način na koji je demokratija ranije posmatrana. Demokratija danas ne predstavlja vrhovnu i neograničenu moć naroda, već svoje osnove i granice temelji u obaveznom poštivanju ustava kao najvišeg pravnog akta države i temeljnih ljudskih prava sadržanih u njemu. Institucionalizacijom i internacionalizacijom ljudskih prava, ona se utvrđuju i normiraju kao temeljna i neotuđiva.³⁴ Možemo kazati da je sve prethodno napisano, imalo za cilj prvenstveno ukazati na značaj i važnost koju ljudska prava imaju u političkom sistemu države. Nemoguće je govoriti o demokratski uređenoj državi, a da se pri tome ne obrati posebna pažnja na to kakav položaj u tom sistemu ima čovjek (građanin), a što se posebno odnosi na direktnu demokratiju i referendum kao njen centralni institut. Referendumom, što je također jedno od osnovnih ljudskih (političkih) prava, građani ostvaruju aktivnu ulogu u političkom životu i procesu odlučivanja i time pozitivno utiču na razvoj demokratske političke kulture. Međutim, ponekad se referendumom mogu dovesti u pitanje osnovni postulati na kojima počivaju savremene demokratije. „Naime, liberalna demokratija kao koncept predstavlja oblik vladavine u kojem su spojeni dihotomni liberalni elementi vladavine, ograničene osiguranjem i zaštitom ljudskih i građanskih prava, te demokratski elementi u vidu direktnih oblika demokratije.“³⁵ Ljudska prava kao ustavom zaštićena kategorija na nivou države, a i međunarodnim dokumentima osigurana, bivaju jako osjetljivim područjem u okviru kojeg može doći do primjene instrumenata neposredne demokratije. Upravo zbog toga, posebna pažnja bi se trebala posvetiti pravnom regulisanju ovakvih

32 Ibidem

33 M. Kolednjak/M. Šantalab, 324.

34 V. Spajić-Vrkaš et al, „*Poučavati prava i slobode*“, Istraživačko edukativni centar za ljudska prava i demokratsko građanstvo, Zagreb 2004, 32 i dalje.
dostupno na: <https://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Proucavati-prava-i-slobode-Prirucnik-za-ucitelje-osnovne-skole.pdf>

35 Z. Dragan/I. Pereša, „*Analiza referenduma u Hrvatskoj*“, European Fund for the Balkans, zajednička inicijativa Zaklade Robert Bosch, Compagnia di San Paolo, ERSTE Zaklade i Zaklade King Baudouin, uz podršku NEF-a., Zagreb, 2012., 6.

situacija, odnosno pod kojim uslovima i kada bi se referendum, čiji predmet bi zadirao u ljudska prava i slobode (bilo iniciran od strane građana ili same države) mogao primjeniti. Posljednjih godina, nerijetko smo mogli biti svjedoci iniciranja, pa i provođenja referendumskog procesa o osnovnim ljudskim pravima, pogotovo onim kojima se direktno šteta nanosi određenoj manjinskoj skupini.³⁶

U Švicarskoj, državi kolijevci neposredne demokratije, u novembru 2009. godine održan je referendum o vjerskim slobodama, tačnije o zabrani izgradnje minareta. Referendum je, nakon što su prikupili dovoljan broj potpisa, organizovala najveća stranka u državi, desničarska Narodna stranka i Federalna demokratska unija. Prvi preliminarni rezultati saopćeni istog dana pokazali su da je 57,5% građana glasalo potvrdno³⁷, samo u četiri kantona od njih 26 rezultati su bili negativni, čime se dao osnov za izmjenu ustava u onom dijelu koji govori o vjerskim slobodama. Ovim referendumom se eksplicitno prekršio osnovni postulat liberalne demokratije, direktno su se prekršila temeljna ljudska prava (vjerske slobode) koja su demokratski inkorporirana u ustav i o kojim se ne bi trebalo glasati.³⁸ Ovakvim postupkom švicarskih vlasti, iz zemlje u kojoj prema procjenama živi blizu 400.000 muslimana šalje se loša poruka, ne samo švicarskim muslimanima, nego cijeloj evropskoj i svjetskoj društvenoj sceni.³⁹ Organizatori referenduma su za tadašnje medije izjavili „kako minareti zapravo nisu vjerski simboli, nego simboli jedne politike, koja Švicarskoj želi nametnuti šerijatsko pravo, koje je u potpunoj koliziji sa švicarskim važećim zakonima, što je potpuno apsurdna činjenica imajući na umu da većina muslimana ove zemlje dolazi iz Turske, BiH i drugih balkanskih zemalja, te koji se nisu ni susreli sa šerijatskim pravom.“⁴⁰ Ovo je samo jedan od primjera koji pokazuje sve posljedice i izazove kada se na referendumu odlučuje o ljudskim i manjinskim pravima. Shodno naprijed kazanom, referendumске odluke u svojoj suštini bi trebale da budu izraz opće volje naroda, međutim u određenim situacijama ta volja biva voljom određene grupacije koja je brojčano veća u odnosu na ostale grupe (nezavisno da li je riječ o nacionalnim manjinama, rasnim grupama, itd.). Odluke donijete na referendumu bivaju validne ukoliko ih je usvojila nadpolovična većina onih koji su izašli na

36 U prilog ovoj tezi navodimo inicijativu koja će biti i obrađena u daljem tekstu, a u vezi ograničavanja prava manjinskih saborskih zastupnika u Republici Hrvatskoj, reakcijama na usvajanje Istanbulske konvencije itd. opširnije o ovome vidjeti na: Kuća ljudskih prava Zagreb dostupno na: <https://www.kucaljudskihprava.hr/2018/12/25/referendumsko-odlucivanje-o-temeljnim-ljudskim-pravima/>

37 M. Jusić, „Minareti kao trn u oku“, decembar 2009, dostupno na: http://www.islamskazajednica.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=7801:minaret-kao-trn-u-oku&catid=41&Itemid=997

38 Ibidem.

39 Opširnije o ovome piše: N. Cumming-Bruce/S. Erlanger, „Swiss ban building of minarets on mosques“, New York Times, 2009, dostupno na: <https://www.nytimes.com/2009/11/30/world/europe/30swiss.html?auth=link-dismiss-google1tap>

40 Opširnije o ovome piše: M. Jusić, „Minareti kao trn u oku“, decembar 2009, dostupno na: http://www.islamskazajednica.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=7801:minaret-kao-trn-u-oku&catid=41&Itemid=997

referendum, bez obzira na broj stanovništva odnosno države. Posmatrano s ovog stanovišta, još ukoliko su predmetom referenduma osjetljiva pitanja (ljudska prava i slobode), onda s pravom možemo da posumnjamo u legitimnost takvih odluka, bez obzira na činjenicu što su donijete na najdemokratskijinačin.

3. Prava manjina u kontekstu referenduma

Osnovni princip savremenog sistema zaštite ljudskih prava i sloboda jeste načelo nediskriminacije, odnosno slobode od diskriminacije, jednakosti za sve bez obzira na razlike u pogledu vjere, rase, spola, jezika, itd. Načelo nediskriminacije je proklamovano u svim međunarodnim dokumentima, počev od čuvene francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina koja u svom prvom članu navodi da se ljudi rađaju slobodni s jednakim pravima, pa preko Povelje UN-a kojom počinje savremeno razdoblje u zaštiti ljudskih prava i sloboda kao najvećih društvenih vrijednosti. S obzirom na to i načelo zabrane diskriminacije je posebno naglašeno. Međutim i pored brojnih univerzalnih, regionalnih te nacionalnih pravnih akata koji zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu, na društvenoj i političkoj sceni imamo nemali broj primjera gdje se ovo načelo ne poštuje i time ugrožavaju osnovna prava manjinske populacije.⁴¹ U kontekstu neposrednog odlučivanja građana na američkom tlu, zabilježeni su brojni primjeri gdje je referendumska demokratija bila osnov za ugrožavanje prava manjina. „Građani Oklahome usvajaju 1910. godine, ustavni amandman poznat pod nazivom *Grandfather clause* koji povezuje biračko pravo s određenom razinom obrazovanja. Amandman se odnosio na crno stanovništvo, budući da su bijelci bili oslobođeni provjera. Vrhovni sud SAD – a je 1915. godine ukinuo odluku, no demokratski izabrano zakonodavno tijelo ponovo usvaja prijedlog.“⁴² Ovdje imamo jedan paradoks gdje iako je utvrđena diskriminacija od strane najviše sudske instance, izabrani predstavnici to zanemaruju i potvrđuju prijedlog. Nadalje, „narodnom inicijativom iz 1920. u Kaliforniji se nastoji spriječiti kupoprodaja nekretnina osobama japanskog porijekla. U nekoliko američkih država 1960.–tih usvajaju se referendumske odluke kojim se regulišu uvjeti stanovanja između bijelaca i crnaca tzv *Anti-fair housing Initiatives* u korist bijelaca“⁴³ Iako je Vrhovni sud osporavao ovakve rasističke inicijative, većina referenduma i inicijativa je nailazila i dalje na pozitivan odjek kod građana (čak 90%). Ukoliko bi sudije osporavale neku odluku

41 V. Barić-Punda, „Načelo nediskriminacije – jedno od temeljnih načela ljudskih prava i sloboda“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2005, 30 i dalje, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/37849>

42 B. Kostadinov/S. Barić, „Sudski nadzor referendumskih odluka u savezним državama Sjedinjenih Američkih Država“, Hrvatska i komparativna javna uprava, Institut za javnu upravu, Zagreb 2006., 66. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=200442

43 Detaljnije u: Sylvia R. Lazos. *Judicial Review of Initiatives and Referendums in Which Majorities Vote on Minorities Democratic Citizenship*, Ohio State Law Journal, vol. 60., 1999., 425 -427, preuzeto sa: <https://scholars.law.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1493&context=facpub>

ili postavljeno referendumsko pitanje, javnost bi odmah osporavala odluku Vrhovnog suda, što bi čak dovodilo do opoziva sudija na referendumu koji su glasali protiv takvih diskriminatorских odluka. Zbog način izbora⁴⁴, sudije su pri kontroli i odlučivanju o dopuštenosti referendumskih pitanja često pokazivali svoju suzdržanost. Građani Kalifornije, nakon rasističkih inicijativa prelaze na prijedloge usmjerene protiv migranata i homoseksualaca. „Prijedlogom 187, migrantima je bilo osporavano temeljno pravo na upotrebu svog jezika i pisma u komunikaciji sa državnom administracijom, zabrani pružanja zdravstvene i socijalne pomoći. Prijedlogom br. 227 u kalifornijskim školama zabranilo se dvojezično izučavanje predmeta u školama gdje su nastavu pohađala djeca latinoamrečkog porijekla, s ciljem njihove marginalizacije iz društvenog i javnog života.“⁴⁵ Ovim se nastojalo asimilirati stanovništvo koje nije pripadalo engleskom govornom području. Kao jedan od novijih primjera ugrožavanja pripadnika manjinskih skupina, kroz institut referenduma imamo u susjednoj Hrvatskoj. Ovo je treći po redu referendum koji je raspisan u Hrvatskoj, (prvi je bio o hrvatskoj nezavisnosti iz 1991. godine i referendum o pristupanju EU 2012.godine), a prvi na temelju potpisa državljana. Referendum o ustavnoj definiciji braka održan je 01.12.2013. godine, a pokretač je bilo udruženje „U ime obitelji“. Cilj referenduma je bio da se Ustavom Hrvatske brak definira kao zajednica žene i muškarca.⁴⁶ Uz prikupljeni dovoljan broj potpisa hrvatski Sabor je izglasao ovaj referendum. „Na prvi građanski referendum u hrvatskoj povijesti, na birališta je izašlo 37,89% birača, „ZA“ se izjasnilo njih 65,75%, a „PROTIV“ 33,63%. Radilo se o velikoj pobjedi konzervativaca, uz potporu crkve, te je rezultat značio da će se Ustavom u RH zabraniti istospolni brak. Udruga „U ime obitelji“ tvrdila je da je to način da se sačuva tradicionalna institucija braka, dok su kritičari upozoravali na to da se time ozbiljno ugrožavaju ljudska i manjinska prava.“⁴⁷ Ovakva ustavna odredba pored toga što s jedne strane marginalizira određenu manjinsku grupu, te zabranjuje istospolne brakove, s druge pak udaljava Hrvatsku od savremenih garancija ljudskih prava i sloboda. Homoseksualna populacija je na neki način spriječena da ostvaruje svoja prava i interese kroz političke procese. Organi EU nisu komentarisali rezultate referenduma, iz razloga što je ova materija ostavljena u nadležnost samim državama članicama. Ustavni sud dajući mišljenje o definiciji braka, a samim tim i referendumskim rezultatima između ostalog je kazao „brak

44 Suci Vrhovnog suda SAD imaju doživotni mandat i to im garantuje i savezni Ustav, dok to nije slučaj i sa saveznom državama, gdje je sudstvo izloženo biračkoj volji većine. Riječ je o stranačkom neposrednom izboru, gdje kandidati uz svoje ime navode i političku stranku koja ih je predložila, u tom slučaju suci koji svojim stavovima odstupaju od mišljenja većine građana na neposrednim izborima najčešće ne prolaze. Opširnije vudjeti u B. Kostadinov/S., Barić, „Sudski nadzor referendumskih odluka u SAD – u“, 62 i dalje.

45 Opširnije o ovim prijedlozima vidi u: Sylvia R. Lazos, 427 - 428

46 T. Petrašević/D., Duić/E., Buljan, „Prava istospolnih zajednica u Europskoj Uniji s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku“, Strani pravni život, Srbija 2017,157, dostupno na: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=598670>

47 Ibidem

kao životna zajednica žene i muškarca ne smije imati nikakvog uticaja na daljnji razvitak zakonskih okvira izvanbračne i istospolne zajednice u skladu sa ustavnim zahtjevom da svako u Hrvatskoj ima pravo na poštovanje i pravnu zaštitu svog spolnog i obiteljskog života, te svog ljudskog dostojanstva.⁴⁸ Zbog činjenice da je referendumom o braku zabranjeno sklapanje istospolnih brakova, kao politički odgovor na ovakve rezultate 2014. godine je usvojen Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola.⁴⁹ U kontekstu referenduskog odlučivanja o temeljnim ljudskim pravima i slobodama u Hrvatskoj potrebno je spomenuti i dvije neuspjele referendumske inicijative (zbog nedovoljnog broja prikupljenih potpisa), pokrenute od strane udruženja „Narod odlučuje“ i „Istina o Istanbulskoj“. Prva inicijativa se odnosila na ograničavanje prava manjinskih saborskih zastupnika, a druga na otkazivanje Istanbulske konvencije.⁵⁰ Prvom referenduskom inicijativom nastojalo se oduzeti pravo zastupnicima nacionalnih manjina da odlučuju o dva pitanja iz nadležnosti Hrvatskog sabora i to o povjerenju vladi i usvajanju državnog budžeta. Ovim činom bi se istovremeno oduzelo pravo na ravnopravno učešće u radu predstavničkog organa. Pored navedenog, prijedlog je išao i u smjeru smanjenja broja saborskih zastupnika nacionalnih manjina sa sadašnjih 5-8, na maksimalno 6 mandata, što predstavlja njihovu jasnu derogaciju i pokušaj ograničavanja da utiču na donošenje bitnih državnih odluka. Ovim aktom u Saboru bi se napravio nepremostiv jaz između zastupnika, jer bi se neopravdano kršilo aktivno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina i time se u mnogome povrijedila nacionalna ravnopravnost hrvatskog društva.⁵¹ Imajući u vidu činjenicu da je Hrvatska kao članica EU, koja je u svoj pravni poredak unijela veliki broj međunarodnih dokumenata i prihvatila međunarodne standarde kojima se garantuju prava pripadnika nacionalnih manjina, „nametanje ograničenja postojećih prava koja se pružaju pripadnicima manjina bi bilo suprotno prvobitnoj svrsi uvođenja takvih standarda i neproporcionalno pogoršalo postojeći položaj zajamčen pripadnicima nacionalnih manjina.“⁵² Istanbulska konvencija prvi je pravno obavezujući međunarodni akt ovakve prirode za borbu protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja. Ovim dokumentom se daje jedan sasvim novi okvir

48 Ibidem, 158.

49 Narodne novine 92/14, 98/19, stupio na snagu 01.01.2020, tekst zakona dostupan na: <https://www.zakon.hr/z/732/Zakon-o-%C5%BEivotnom-partnerstvu-osoba-istog-spola>

50 Istanbulska konvencija, međunarodni dokument o spriječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, međunarodni dokument sastavljen u okviru Vijeća Evrope koji je maju 2011. potpisan u Istanbulu, a na snagu stupila u augustu 2014. zbog čega je poznat još i kao Istanbulska konvencija. Konvencija ima za cilj spriječavanje nasilja, zaštitu žrtava i “okonačavanje nekažnjivosti počinitelja”. Do januara 2018. godine potpisalo ju je 46 država te Europska unija. Integralni tekst konvencije dostupan na: <https://rm.coe.int/1680464e6e> (17.08.2019)

51 Kuća ljudskih prava Zagreb, Preuzeto sa:

<http://www.kucaljudskihprava.hr/2018/12/25/referendusko-odlucivanje-o-temeljnim-ljudskim-pravima/>

52 Ibidem.

i precizan međunarodnopravni pristup za djelovanje država potpisnica protiv nasilja nad ženama i u porodici. Konvencija je stupila na snagu u augustu 2104. godine, nakon što ju je ratificiralo deset članica Vijeća Evrope, dok je u Hrvatskoj ista stupila na snagu u oktobru 2018. godine. Stupanje na snagu konvencije izazvalo je burne rasprave među kojima je i građanska inicijativa „Istina o Istanbulskoj“ kojom se nastojao provesti referendum o njenom otkazivanju.⁵³ Osnovni razlog pokretanja referendumske inicijative bilo je uvođenje tzv. „rodne ideologije“ što u konačnici nije tačno. Nedovoljnim brojem prikupljenih potpisa od strane građana inicijativa je odbijena od nadležnih organa. Iz svega navedenog možemo zaključiti da bi u slučaju otkazivanja ove Konvencije koja predstavlja instrument borbe protiv nasilja, putem referenduma, direktno bila narušena temeljna prava zagrantovana Ustavom. Ljudska prava i slobode predstavljaju stub demokratski uređenog građanskog društva, a njihova pravna zaštita je garantovana najvišim nacionalnim i međunarodnim standardima, te bi svako derogiranje prihvaćenog nivoa zaštite tih prava značilo njihovo automatsko ugrožavanje i kršenje. Pitanja ljudskih prava, pristupanja, ratifikacije ili otkazivanja međunarodnih ugovora, budžetska i porezna politika, statusi manjinskih zajednica, pomilovanja, trebala bi biti zakonski isključena od neposrednog odlučivanja građana.⁵⁴ U suprotnom bi se referendumom kao institutom i tekovinom neposredne demokratije direktno zadiralo u ustavnopravni poredak države. „Bez donošenja efikasne zakonske regulacije oblasti koja normira praktičnu upotrebu referenduma, referendumska demokratija ne može ispuniti svoju pravu misiju u savremenim demokratijama.“⁵⁵ Posljednjih godina društvo se na globalnom nivou nalazi pred velikim izazovima nastalih iz povećanog nasilja, rasizma, ekstremizma, ksenofobije, diskriminacije i netolerancije. U kontekstu svega navedenog obaveza je nadležnih organa da izričito propišu pitanja i oblasti koja mogu da budu predmetom referenduskog odlučivanja. U ovakvim situacijama nužnost ustavnosudske intervencije je neophodna i to u smjeru isključivanja referenduskog načina odlučivanja iz onih oblasti u okviru kojih bi organizovanje referenduskog izjašnjavanja prijetilo ugrožavanju prava drugog i drugačijeg, a čime bi bila spriječena zloupotreba referenduma na štetu ljudskih prava i sloboda. Nadležni sudovi ili za to formirana posebna tijela su dužna da provode adekvatnu kontrolu nad cijelim referenduskim procesom. Pitanja koja bi eventualno bila predmetom neposrednog odlučivanja građana bi trebala proći prethodnu kontrolu od strane nadležnog tijela. Ukoliko i dođe do toga da se na referendumima pojavi pitanje koje se odnosi na nacionalne manjine ili druge manjinske grupacije, to bi već prethodno adekvatnim zakonima trebalo biti predviđeno i to na način da se utvrde postoci izlaznosti građana na referendum koji bi uključivali i nacionalne manjine,

53 Vidjeti opširnije u: V. Trglačnik, „Medijsko praćenje ratifikacije Istanbulske konvencije“, završni rad, Sveučilište Sjever, Sveučilišni centar Koprivnica, 2018, 3, dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:122:549988>

54 Vidjeti u: I. Pereša/D. Zelić, 5 i dalje.

55 E. Fejzić, „Nedostaci i ograničenja referendumske demokratije“, 27.

ali i pozitivnog odgovora na referendum kako bi usvojena odluka bila legitimna. Uzimajući u obzir i činjenicu da su građani ti koji odlučuju, pored angažmana javne vlasti, a s ciljem spriječavanja nastanka diskriminatorskog efekta referendumskih rezultata, možemo kazati da bi svijest građana o tome trebala biti podignuta na najviši nivo. To bi se postiglo pravilnom i što potpunijom edukacijom o referendumskom predmetu svih učesnika referendumskog procesa.

4. Zaključak

Referendumi su bili i ostaju važan dio pravnih i političkih procesa ne samo u Evropi nego i svijetu. Od Francuske revolucije pa do EU, korištenje instituta direktne demokratije postalo je sve raširenije. Iako se EU bori sa demokratskim deficitom, evropske zemlje kao dio procesa odlučivanja o ulasku ili izlasku iz EU, za ratifikaciju većine ugovora EU koriste referendum. Skoro sve zemlje koje su demokratski uređene, u svojim pravnim sistemima imaju ugrađene određene oblike direktne demokratije kojima se građanima garantuje i pruža mogućnost učešća u donošenju političkih odluka. Prema savremenom poimanju demokratije nemoguće je govoriti o demokratski definisanoj državi, bez da se obrati pažnja na položaj građanina i na nivo poštivanja ljudskih prava i sloboda. I pored velikog broja usvojenih i priznatih međunarodnih dokumenata čija su tematika upravo ljudska prava i slobode, njihova zaštita i ostvarivanje su i dalje jedno od najsloženijih pitanja moderne demokratske politike. Referendumom (kao jednim od političkih prava građana) ostvaruje se aktivna uloga u procesu političkog odlučivanja. U tom smislu referendumske odluke bi trebale da budu izraz direktne opće volje naroda, ali u posljednje vrijeme nisu tako rijetke situacije u kojima ta volja biva voljom samo određene grupacije koja je brojčano veća u odnosu na ostale. Tako na primjer, ukoliko se putem referendumskog odlučivanja pitanja odnose na ljudska prava i slobode i odlučivanje o istim, gotovo uvijek će ona manja grupacija biti diskriminisana. U takvom slučaju može se s pravom posumnjati u legitimitet odluke koja je nastala na jedan od najdemokratskijih načina. Praznina u referendumskom odlučivanju pogoduje većinskim populacijama, koje vješto koriste ovaj oblik demokratije da zadovolje vlastite interese, usljed čega dolazi do povrede prava pripadnika manjinskih populacija, što se može vidjeti iz slučajeva koji su rješavani pred Vrhovnim sudom SAD- a. Stoga je neophodno da se pristupi ozbilnije prema referendumskom odlučivanju, na način da se zaštite temeljna ljudska prava svih građana bez obzira na pol, rasu, vjeroispovjest i druge elemente po kojima se građani razlikuju. To se može ostvariti na način da se uspostavi adekvatna kontrola referenduma, ali ne samo referendumskih odluka, nego cjelokupnog referendumskog procesa. Efikasnom ustavnom, a nadalje i zakonskom regulativom primjene referenduma u praksi, referendumska demokratija bi mogla ispuniti svoja očekivanja. Nadležni sudovi ili za tu svrhu formirana posebna radna tijela bi bila dužna da iz referendumskog odlučivanja

izuzmu svako ono pitanje kojim bi se ugrožavalo pravo/a drugog ili drugačijeg. Onog momenta kada određena politika legitimnim putem pokušava da ostvari nedemokratske ciljeve, svaki oblik demokratije pa i referendumski gubi svoj stvarni smisao. Nepristrasni i profesionalni mediji su pretpostavka demokratskog i građanskog društva. Edukacija građana, pravilno informisanje od strane medija su pretpostavke pravilnije i potpunije referendumske odluke. Kontrolisanjem sadržaja referenduskog pitanja utvrđuje se da li referendum ima svoju ustavnu i pravnu osnovu. Evropski ustavni sudovi i vrhovni sudovi SAD dobar su primjer ustaljene prakse kontrole referenduskog procesa. Kontrolom načela jasnoće referenduskog pitanja, oni kontrolišu sadržaj i formu istog. Poseban naglasak bi trebalo staviti na pitanja koja se tiču prava nacionalnih manjina, kako ne bi došlo do umanjivanja vrijednosti glasa pripadnika ovih grupacija, te se zakonski treba odrediti postotak učešća građana na glasanju, uključujući i nacionalne manjine. Politička socijalizacija građana, jačanje svijesti o štetnim efektima diskriminacije po društvo u cjelini, te educiranje ostalih učesnika referenduskog procesa (državnih institucija, civilnog sektora, medija, jedinica lokalne samouprave) sigurno bi doprinijelo suzbijanju diskriminatornog faktora koji bi referendumska demokratija mogla imati. Uzimajući u obzir prethodno navedeno tamo gdje postoje nepravilnosti i zloupotrebe u vezi referenduma iste proizilaze iz nedovoljne pravne uređenosti referenduskog okvira. Postojanjem pravnih praznina stvara se pogodan prostor za političke aktere i mogućnost da isti zloupotrijebe za neki politički cilj, koristeći pri tome same građane. Stoga se nameće kao nužna obaveza političkih predstavnika da naprave takav pravni okvir i referendum normiraju na način kojim se neće moći dopustiti manipulisanje ovim institutom koji predstavlja pravo svakog građanina.

Literatura:

1. Anđelić Neven. „*Kratka povijest ljudskih prava*“, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) i Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2008.,
2. Barić-Punda Vesna. „*Načelo nediskriminacije – jedno od temeljnih načela ljudskih prava i sloboda*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2005.,
3. Cumming-Bruce Nick/ Erlanger Steven. „*Swiss ban building of minarets on mosques*“, New York Times, 2009.,
4. Evropska komisija za demokratiju (Venecijanska komisija), „*Referendumi u Evropi — Analiza pravnih propisa u evropskim državama*“ - Izvještaj koji je usvojila Venecijanska komisija na svom 64. plenarnom zasijedanju u Veneciji 21-22. oktobra 2005.,

5. Fejzić Elvis. „Nedostaci i ograničenja referendumske demokratije“, Godišnjak BZK Preporod, BZK Preporod, Sarajevo, 2016.,
6. Fejzić Elvis. „Referendum i demokratska vlast: plebiscitarna demokratija kao prijetnja“, Pregled časopis za društvena istraživanja, LVIII/2017.,
7. Francis Ottiwell Adams. *Swiss Confederation*, London Macmillan and co. and New York 1889.,
8. Jusić Muhamed. „Minareti kao trn u oku“, u: M. V. Barić-Punda, „Načelo nediskriminacije – jedno od temeljnih načela ljudskih prava i sloboda“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2005.,
9. Kalin Walter. „Referendum i građanska inicijativa“, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Srbija 2005.,
10. Kolednjak Marijana/ Šantalab Martina. „Ljudska prava treće generacije“, Tehnički glasnik, Vol.7, No3., Zagreb 2013., K. Trnka *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, 2000.,
11. Kostadinov Biljana/ Barić Sanja. „Sudski nadzor referendumskih odluka u savezним državama Sjedinjenih Američkih Država“, Hrvatska i komparativna javna uprava, Institut za javnu upravu, Zagreb 2006.,
12. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,
13. Mojsilović Milan/B. Klačar. „Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa“, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2011.,
14. Nikolić Oliver. „Referendum sa posebnim osvrtom na Švajcarsku i Hrvatsku“, Strani pravni život, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013.
15. Petrašević Tunjica/ Duić Dunja/Buljan Ena. „Prava istospolnih zajednica u Europskoj Uniji s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku“, Strani pravni život, Srbija 2017.,
16. Qvortrup Matt. „Referendums Around the World“, Coventry University Coventry, UK 2017.,
17. R. Lazos Sylvia. „Judicial Review of Initiatives and Referendums in Which Majorities Vote on Minorities Democratic Citizenship“, Ohio State Law Journal, vol. 60., 1999.,

18. Spajić-Vrkaš Vedrana. „*Poučavati prava i slobode*“, Istraživačko-obrazovni centar za ljudska prava i demokratsko građanstvo, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2004.,
19. Šalaj Berto. „*Suvremeni populizam*“, Anali hrvatskog politološkog društva, Vol.9, No.1, Zagreb 2012.,
20. Toplak Cirila. „*Referendum: prednosti i nedostaci*“, Političke analize Vol.4 No.14, Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih nauka u Zagrebu, Zagreb 2013.,
21. Trglačnik Vlatka. „*Medijsko praćenje ratifikacije Istanbulske konvencije*“, završni rad, Sveučilište Sjever, Sveučilišni centar Koprivnica, 2018.,
22. Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, Savez općina i gradova FBiH i organizacija VNG International,
23. Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka
24. Zelić Dragan/Pereša Irena. „*Analiza referenduma u Hrvatskoj*“, European Fund for the Balkans, zajednička inicijativa Zaklade Robert Bosch, Compagnia di San Paolo, ERSTE Zaklade i Zaklade King Baudouin, uz podršku NEF-a., Zagreb, 2012.

J.S.D. Mirsad Čizmić

Assembly of Zenica-Doboj Canton

Advisor to the Chairman of the Assembly of Zenica-Doboj Canton for social activities

Aida Čizmić, LL.M.

INFLUENCE OF DECISION-MAKING BY REFERENDUM ON THE RIGHTS OF MINORITY GROUPS

Summary: A referendum is, as the most common form of direct democracy, direct decision-making where citizens vote by direct and secret ballot on a particular issue. In these cases, the answer is yes or no, that is, for or against. However, the referendum, as a form of direct civic participation, if it takes as its subject the decision-making on the human rights of minority groups, in a large number of cases leads to their violation, which is precisely the main hypothesis of this paper. Special emphasis is placed on the fact that referendum processes can often lead to discrimination against certain groups in a given country, especially minority groups (national minorities, homosexual groups, members of a certain race, etc.), especially when it comes to their rights or status are decided by the ruling majority. Banning the referendum, which would have a subject of human rights and freedoms, which are inevitably violated in such situations on the one hand, and on the other are protected by a large number of international documents, would largely prevent improper control and management of the majority over the minority. This can be achieved by establishing an adequate legal framework that will not allow voters to be manipulated legally and legitimately. Additional pressure on the public comes from the mass media, whose performances can largely create an image of public opinion. In addition, it would analyze the extent to which the direct decision-making of citizens affects the fundamental human rights and rights of members of minority groups, as well as the importance and significance of controlling the conduct of referendums and decisions made by independent courts, or at least specifically politically established independent bodies for the subject area.

Keywords: Referendum, direct decision making, human rights, minority rights