

Dr. sc. Mirsad Čizmić

Skupština Zeničko-dobojskog kantona

Savjetnik predsjedavajućeg Skupštine Zeničko-dobojskog kantona za društvene djelatnosti

DIREKTNA/NEPOSREDNA DEMOKRATIJA KAO INSTRUMENT ZA OSTVARIVANJE I ZAŠTITU OSNOVNIH LJUDSKIH PRAVA –USTAVNO I ZAKONSKO NORMIRANJE

Sažetak: Direktna demokratija se razvila kao potreba građana da se institucionalno zaštite njihova osnovna ljudska prava i to u onim situacijama kada su se konzumenti predstavničke demokratije počeli otuđivati i na taj način zanemarivati prava onih koji su ih birali. Direktna demokratija se može definisati kroz nekoliko njenih značajki kao što su: direktno donošenje odluka narodnim glasanjem bez posrednika - direktno izražavanje volje građana, javno razmatranje političkih pitanja, kontrolni mehanizam predstavničkoj demokratiji, zasnovanost na demokratskim načelima narodnog suvereniteta, slobode i političke jednakosti. S obzirom da je moći predstavničke demokratije glavna prepreka direktna demokratija, nije ni čudo da se ista neselektivno institucionalizira u svijetu. Autori će na jedan sistematičan način pokušati da definišu značaj i uticaj neposrednog građanskog aktivizma na zakonodavstvo, naročito kroz inicijative i referendum. Mogućnost građana da direktno utiču na odluke predstavlja prijetnju političarima koji ne donose zakone u interesu društva. To je jedan od najboljih način da se razbiju koalicije političara i stranaka usmjerene protiv zajedničkog interesa birača, i način da se zaštite od pretjerane politike izabranih predstavnika. Zato se neposredna demokratija često i naziva kao kontrolni mehanizam predstavničke demokratije.

Ključne riječi: Direktna demokratija, ustavno i zakonsko normiranje, ljudska prava, građanski aktivizam.

UVOD

Neposredna demokratija nije novi koncept. Ona se javlja još u doba Antičke Grčke, kao potreba građana da se izbere za svoja temeljna ljudska prava. Razvojem društva, razvijaju se i ljudska prava, a za njihovo ostvarivanje javlja se i potreba za novim instrumentima građanskog aktivizma. S obzirom da zakonodavci vrlo vješto zaobilaze ili nedovoljno definišu načine ostvarivanja i zaštite temeljnih ljudskih prava, ili otežavaju put do ostvarivanja istih, građani sa razvojem neposredne

demokratije imaju mogućnosti pribjegavanja direktnoj akciji podnošenjem i izglasavanjem određenih inicijativa koje su u nekim slučajevima mijenjale i državne ustave. Stoga se neposredni oblik učešća građana u javnom odlučivanju i smatra kao osnovnom polugom za zaštitu ljudskih prava kroz građanski aktivizam. Woodrow Wilson ističe da je neposredno učešće građana u odlučivanjima temelj za odvratanje od uzurpacije vlasti državnih zakonodavnih tijela. „Služeći kao „pištolj iza vrata“ prema Wilsonovim riječima, neposredno učešće građana u odlučivanju tjera zakonodavce na djelovanje u cilju zaštite ljudskih prava“.¹ S obzirom da nije rijetka pojava da se predstavnička tijela otuđe od stvarnosti i realnog života građana, naročito zbog jakog uticaja stranačkih šefova, neposrednim učešćem građani itekako mogu da doprinose boljim i više dostupnim mehanizmima za zaštitu temeljnih ljudskih prava koja im pripadaju. Jedan od najboljih primjera jesu tzv. Spasonosne reforme u SAD, gdje su se građani neposrednim učešćem izborili za osmosatni radni dan, ograničenje dječijeg rada, naknade, starosne penzije, mjere zabrane i oporezivanja.² Neposredno učešće građana može biti i kamen spoticaja u razvoju ljudskih prava, naročito u onim državama u kojima ovaj model učešća građana u vlasti nije adekvatno zakonski regulisan. Zbog toga, nije rijedak slučaj da se modeli neposrednog učešća građana u vlasti iskoriste kao sredstva za ostvarivanje ciljeva od strane lokalnih moćnika. Iako je neposredna demokratija snažan temelj i poluga za ostvarivanje i zaštitu temeljnih ljudskih prava, ona svoju svrhu ne može ostvariti ako se adekvatno ne definira i zaštititi kako kroz ustava tako i kroz druge pozitivne propise.

1. Neposredna demokratija

Razvojem društva, razvijaju se i različiti oblici odlučivanja o društvenim tokovima, naročito onih bitnih za ostvarivanje i zaštitu ljudska prava. Tokom svog razvoja, demokratski procesi su uvijek na neki način bili naklonjeni vlasti koja nije nešto posebno naklonjena narodu, nego vladaru. Tek početkom dvadesetog stoljeća, dolazi do ubrzanog razvoja demokratskih principa na kojima počiva vlast u narodu, da narod treba odlučivati o pitanjima koja su posebno karakteristična za njihov životni ambijent. Pored velikih revolucija u 19 stoljeću i Oktobarske revolucije, narod se borio za svoja osnovna prava putem raznih pokreta kakvi su na primjer Pokret djece cvijeća šezdesetih godina 20. stoljeća kao i pokret za građanska prava istih godina oblik su političkih struja koji se u teorijskim raspravama nazivaju građanska neposlušnost, a za čijeg tvorca smatraju Henry David Thoreau. Građanski neposluh zakonu, odnosno blaže rečeno građanska afirmacija za bolje sutra, posljedica je lošeg upravljanja i otuđenosti predstavničke

1 D. Smith/C. Tolbert, *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, University of Michigan Press, Michigan, 2004, 6., dostupno na: <http://library.lol/main/F4E214CAAF7FA515A2296D82BE8BD3D6>

2 Vidjeti detaljnije u: Ibidem, 26.

vlasti. Razvoj predstavničke demokratije, ustoličio je praksu posredničkog postulata vladanja nad narodom, te donošenjem zakona koji nisu u skladu sa interesima onih nad kojima se vlada, nego često u suprotnom.

Međutim, često se postavlja pitanje da li građni mogu imati potpunu i legitimnu vlast, da sve odluke neposredno donose. „Mnogi teoretičari vide učešće građana u demokratskoj politici kao suštinsko dobro, što je neophodno za ljudski procvat. Drugi tvrde da je učešće odličan instrumenta vrijednosti u pomaganju da se demokratija zaštiti od apatije javnosti. Ili na način, iskustvo smislenog učešća u javnim odlukama pomaže ljudima da prevaziđu lične brige i podstiče građane da vode računa o javnom životu.“³ Stoga se danas može kazati da je „direktna demokratija izraz narodnog suvereniteta – prava naroda - građanstva da odlučuje o pitanjima od suštinskog značaja, direktno i autoritativno, bez posredovanja njihovih predstavnika“.⁴ Ubrzani napredak upotrebe direktne demokratije posljednjih decenija razlog je činjenice da izabrani predstavnici u velikom broju slučajeva, kada stupe na dužnost, stavljaju interese određenih elita iznad interesa građana, a svoju funkciju posmatraju kao privilegovani i lični interes. Kako bi se odredio uspon razvoja direktne demokracije, ali i njeni prvi pojavi oblici, neizostavan je njen put od Atenske demokratije. Prvi pojavni oblik riječi „građanina“ prema dosadašnjim istraživanjima, potiče iz starog doba, odnosno antike. Jednu od boljih definicija atenske riječi građanin, dao je poznati historičar Aydon koji kaže: „riječ građanin u tom kontekstu nije značila što i danas. Građanin je bio čovjek koji je imao pravo sudjelovati u javnoj raspravi o zajedničkim pitanjima, a isto tako o njima i glasati. I građanin je u prvom redu bio muškarac.“⁵ Pored riječi građanin, veliku ulogu u definisanju direktne demokratije ima i pojam sloboda. Sloboda u današnjem kontekstu podrazumijeva slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, gdje se sa slobodom misli i savjesti usko može posmatrati i sloboda odlučivanja, bez nametanja rješenja odzgo – od vlasti. Važno je istaknuti da „direktna demokratija ne predstavlja lijek za rješavanje problema sadašnjih demokratija, niti je nešto suštinski pogrešno što se treba izbjegavati. Zaista, rasprave o „direktnoj demokratiji“ kao takvoj neće doći u sigurnu luku jednostavno zato što uključuju posljedično različite nijanse i institucije. Kao što je evidentno, ocjenjivanje direktne demokratije uopšte zavisit će od toga kako, zašto, gdje, kada i koje institucije direktne demokratije se koriste.“⁶

Naprijed spomenuta atenska demokratija, primjer je direktne demokratije, ali se postavlja pitanje u kojim aspektima se može primjenjivati direktna

3 B. Elliot, Direct Democracy - International IDEA Constitution-Building Primer 3, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, Stockholm 2017., 8., dostupno na: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-primer.pdf>

4 Ibidem.

5 C. Aydon, Povijest Čovječanstva (A Brief History of Mankind), Constable & Robinson, London 2009.,

6 A. David, Direct Democracy Worldwide, Cambridge University Press, 2010, 41, dostupno na: <https://libgen.is/book/index.php?md5=CDD41805C5A93CB97E132A63E373594E>

demokratija u današnjem vremenu, kada je brojnost stanovnika država drastično veća za razliku od perioda atene. Teoretičari koji se zalažu za uvođenje direktne demokratije u demokratske procese ističu da se direktna demokratija ne može provoditi na način kao u ateni, ali da je sa razvojem društva došlo i do razvoja novih instrumenata u primjeni direktne demokratije. Oblici u kojima se neposredna demokratija danas ispoljava, u kombinaciji sa predstavničkom i koji su kao takvi i u praksi primjenjivi su: narodna inicijativa, pravo peticije, narodni veto, plebiscit i referendum. Direktne demokratske institucije dolaze u različitim varijantama, a svaka ima svoju logiku. Jedna verzija je populistički, neposredovani oblik direktne demokratije, koja najbolje odgovara praksi u državama SAD, kada su populistički i progresivni reformatori od kraja devetnaestog vijeka uveli direktne demokratske procedure. Sjedinjene Države su to učinile, prije svega, da ograniče moć političkih partija i njihove političke mašine koje su kontrolisale državne parlamente u to vrijeme. U Sjedinjenim Državama, popularnu inicijativu i danas prvenstveno koriste društveni pokreti i interesne grupe da zaobiđu državne parlamente koje kontrolišu stranke.⁷ U poređenju sa političkim strankama ili klasičnim izborima, definicija direktne demokratije nema zajedničku definiciju. Definicija direktne demokratije je drugačiji koncept odlučivanja, jer ne uključuje potpunu vlast nad državnim aparatom, niti u potpunosti isključuje predstavničku vlast. Ona ima često različita značenja na različitim mjestima, kao i različite institucionalne okvire i mehanizme. Dakle, „ono što se u jednoj zemlji naziva referendumom može se nazvati plebiscitom ili čak popularna inicijativa u drugoj. U suštini, ne postoji univerzalna referendumska terminologija.“⁸

Da bi se otklonile nedoumice u pogledu naprijed navedenih pojava oblika direktne demokratije, neophodno je kratko definisati ovaj oblik izražavanja volje građana. Naime, direktni oblik glasanja, dakle direktna demokratija, u sebi nosi univerzalni karakter više glasova u jednoj snazi. U procesu direktne demokratije, u pogledu zaštite temeljnih vrijednosti, potrebno je znati koji oblici direktne demokratije su najizvjesniji u zaštiti osnovnih ljudskih vrijednosti. Za razliku od oblika direktne demokratije koji se spušta odozgo prema dolje, dakle od vlasti prema građanima, uspjeh za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava je dosta manji jer se riješenja ne nude iz naroda-građanstva, nego od predstavničke vlasti, u procesu direktne demokratije koja počiva odozdo prema gore, odnosno na prikupljanju potpisa za pokretanje određenih pitanja u svrhu zaštite i ostvarivanja istih dosta je realnija slika svijesti i interesa građana, a veći su uspjesi za zaštitu temeljnih ljudskih vrijednosti. Oblici direktne demokratije koji su obično inicirani od strane građana su narodne inicijative i referendumi. „Razlika između narodnih inicijativa i referenduma je ključna, s obzirom da su narodne inicijative

7 K. Hanspeter, *Political Communication in Direct Democratic Campaigns: Enlightening or Manipulating?*, Palgrave Macmillan UK, 2011., 18., dostupno na: <https://libgen.is/book/index.php?md5=8B63E462A93366F18A3C0F462EB190B0>

8 D. Altman, *Direct Democracy in Comparative Perspective. Origins, Performance, and Reform*, Cambridge University Press, 2019., 6., dostupno na: <http://library.lol/main/E3E0F6438A1A8C6D43A5E7B651DD3054>

osmišljene da promijene status quo, budući da se referendumima stvaraju kako bi se spriječile promjene. U popularnoj inicijativi, građanima je dozvoljeno da stave pitanja od interesa direktno na glasački listić, bez obaveznog dobijanje prethodne saglasnosti glavnih političkih ureda zemlje, na taj način djelujući kao proaktivni igrači na određenim temama. Na referendumu građanima je također dozvoljeno da odlučuju o pitanjima od značaja direktno na glasačkom listiću, bez obaveze pribavljanja saglasnosti od glavnih političkih ureda zemlje, ali u ovim slučajevima građani su ograničeni na reaktivnu ili ulogu igrača u veto na određene teme.“⁹

Oblici direktne demokratije koji se iniciraju odozgo prema dole, odnosno od vlasti prema građanima, koji se iniciraju direktno ili indirektno, to su obično obavezni referendum i plebisciti. U teoretskim raspravama, veoma je važno razlikovanje između referenduma i plebiscita, jer se referendumom u ovom slučaju traži neka vrsta saglasnosti građana na određeno pitanje, koje je prošlo sve faze provjera od strane relevantnih institucija, dok je sa plebiscitom sasvim drugačija situacija. Naime, plebiscit u većini slučajeva najčešće predstavlja zaobilaženje jedne institucije od druge, iako bi bilo dosta korisnije da bude to jedna koherentna situacija. U praksi se prema dosadašnjim istraživanjima pokazalo da je plebiscit sredstvo gdje obično izvršna vlast zaobilazi zakonodavnu, pri tome nastojeći da se legalizuje posotjeća vlast i njena politika.

Kada su u pitanju obavezni referendum, u većini slučajeva se radi o određenim izmjenama u ustava. Ovo je prilika da građani mogu zaštititi svoje interese i reći da ili ne određenom zahtjevu vlasti koji je dužna da sprovede putem referenduma. Ovdje treba napomenuti, da je nužno zaštititi i od ovog oblika direktne demokratije, da se pitanja prava i sloboda građana ne mogu stavljati na glasanje, naročito u sredinama gdje postoje manjinske grupe i sl. Fakultativni, ili često u teoriji nazvan abrogativni referendum je oblik direktnog učešća građana u kojem građani imaju mogućnost da odbace odnosno ne prihvate zakon koji je usvojila ili donijela predstavnička vlast. Ovaj oblik neposrednog odlučivanja, poznat je na američkom tlu kao narodni veto. Narodna inicijativa kao oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju često se upotrebljava na lokalnom nivou. Naime građani samostalno, bez saglasnosti predstavničke vlasti, iniciraju ili izmjene ili donošenje novog zakona, statuta, a ponekad i ustavnog amandmana. Može se kazati da građani putem narodne inicijative ostvaruju proaktivnu ulogu o određenim pitanjima da li na lokalnom ili nekom višem nivou. „Inicijativom građani sami pišu zakon, a pokreću izbore prikupljanjem potpisa. Inicijative omogućavaju građanima da pokrenu pitanja koja bi vlada možda radije ignorisala, kao što su proširena prava životinja, zakonodavna ograničenja mandata i smanjenje poreza. Proceduralna pravila za direktnu demokratiju razlikuju se u različitim jurisdikcijama.“¹⁰ Ipak, svi naprijed navedeni oblici neposredne demokratije, u velikom broju slučajeva,

9 Ibidem, 7.

10 J. G. Matsusaka, *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*, Princeton University Press, 2020, 61., dostupno na: <http://library.lol/main/EEBF68D1067B066D7E607DC1F6B01A97>

zavise prevashodno od predstavničke vlasti, koja uređuje ambijent i uslove za primjenu istih.

1.1. Pojavni modeli u primjeni direktne demokratije

Na osnovu do sada izloženog, može se konstatovati, da u pogledu primjene direktne demokratije, danas najčešće postoje dva pojavna modela u primjeni direktne demokratije. Jedan je dosta uspješniji u pogledu ostavraivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda jer njegova ideja direktno potiče iz naroda, a drugi je manje uspješan jer indirektno potiče od naroda te je obično konsultativnog karaktera. To su direktno demokratski (odozdo prema gore) i indirektno narodni (odozgo prema dole).

Direktno demokratski model „odozdo prema gore“, kojeg pokreću sami građani kada osjete potrebu da je nužna njihova proaktivnija uloga kako bi se zaštitile temeljne vrijednosti. Radi se o modelu primjene direktne demokratije koji traži od građana veći demokratski aktivizam, kojim se zasigurno može pomjeriti stepen u ostvarivanju i zaštiti prava i sloboda koji građanima pripadaju. Na temelju usaglašenih stavova, građani prikupljaju dovoljan broj potpisa i pokreću demokratske promjene. S obzirom da ovaj model praktično izvire iz potreba širih društvenih masa, u praksi se pokazalo da ima daleko veći uspjeh od drugih modela direktne demokratije. To su prevashodno građanske inicijative. Dakle „građanske inicijative su najmoćniji alati direktne demokratije jer su u rukama samih građana. One mogu uključivati inicijative za predlaganje novih zakona ili ustavnih amandmana i ‘narodnih referenduma’ kojima se namjerava zaustaviti (ili izmijeniti, oblikovati, promijeniti) odluke koje su donijeli izabrani dužnosnici. U oba slučaja građani se trebaju prijaviti za podršku određenog broja drugih građana kako bi se kvalificirali za sljedeće formalne korake.“¹¹

Indirektno narodni model „odozgo prema dole“ je model koji je dobio ime indirektno narodni zbog činjenice da njegova prvobitna snaga potiče od naroda. Naime, građani na izborima biraju predstavnike u zakonodavna tijela gdje se vrši i raspodjela predstavničkih mandata. Tako izabrani predstavnici u određenim situacijama imaju obavezu da se konsultuju sa građanima, ili da traže saglasnost od građana kada se uređuju pitanja za koja je ustavom, zakonom ili drugim propisom predviđena obavezna konsultacija sa građanima. Postoje dva različita oblika putem kojih se traži saglasnost građana: „obavezni referendumi o promjeni zakonske odredbe ili druge vrste odluke (npr. međunarodni ugovor) koji se po zakonu mora iznijeti pred birače s pravom glasa na odlučivanje i plebisciti, koji su obično na bazi dobrovoljnog glasanja građana, pokrenuti od strane izabranog

11 B. Kaufmann, Global Passport to Modern Direct Democracy, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Embassy of Switzerland in Sweden, 2008, 6., dostupno na: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-passport-to-modern-direct-democracy.pdf>

javnog tijela.“¹² Peticije nisu zvanično predviđene kao snažni modeli direktne demokratije koji imaju jaku snagu da dosegnu promjene u društvu, ipak se mogu smatrati kao jedna vrsta polazne osnove za direktnu demokratiju. Radi se o tzv. ostalim participativnim instrumentima građana, s ciljem da potaknu javnu raspravu. Putem peticija građani na legalan način nastoje da se čuje njihov glas u vezi sa određenom tematikom i imaju obično jednu vrstu savjetodavnog karaktera.

2. Uloga direktne/neposredne demokratije u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda

Jedan od najvećih nedostataka savremenog društava, pa tako i u Bosni i Hercegovini, ogleda se u činjenici nedostatka aktivizma za „društvenu rekonstrukciju“. Opće poznata činjenica je da se nedvojbenim i direktnim aktivizmom širih društvenih masa može doći do cilja koji podrazumijeva širu zaštitu temeljnih ljudskih vrijednosti, koje su danas u većini slučajeva takozvani „status quo“. Zasnovana na neposrednoj volji građana, povjerevanjem mandata kroz tzv. posrednu demokratiju, „politika danas prvenstveno znači dvoboje između birokratskih stranaka odozgo prema dolje za izborne položaje koje nude prazne programe za “socijalnu pravdu” kako bi privukli neopisivo “biračko tijelo”. Nakon što su u uredu, njihovi se programi obično pretvaraju u buket “kompromisa”.¹³ Zbog nedovoljnog znanja o svojim mogućnostima, kao i nedovoljna očekivanja od vlasti, građani u današnjem vremenu kada glasaju, obično glasaju za „etabilirane“ politike i to samo iz razloga što „misle“ da mogu proizvesti rezultate u praktičnim pitanjima. Međutim, treba postaviti pitanje, ako se već glasa, „*imam mogućnost i vrijednost glasa*“, zašto glasati za „etabilirane“ politike koje imaju sve karakteristike takozvanih „glavnih“ koji, kada uspiju na neposrednim izborima obično postaju otuđeni. Činjenica da se aktuelni politički proces ne mijenja godinama bez ikakvih temeljnih promjena, moglo bi se na neki način kazati da se radi o nekoj vrsti inercije samog društvenog procesa. Zato se danas i kaže „za modernu političku imaginaciju, “politika” je skup tehnika za držanje vlasti u predstavničkim tijelima – posebice u zakonodavnoj i izvršnoj areni – a ne moralni poziv utemeljen na racionalnosti, zajednici i slobodi.“¹⁴ Stoga je potreba za direktnom demokratijem neophodna, jer direktna demokratija, ustavno i zakonski normirana, predstavlja temelj po kojem se, borba za pravo svakog čovjeka, predstavlja etičkim i moralnim za društvo jednakog glasa. Može

12 Ibidem.

13 B. Murray/B. Debbie/ T. Blair/ L. G. Ursula K, The Next Revolution: Popular Assemblies and the Promise of Direct Democracy, Verso, London 2015, 126., dostupno na: [https://libcom.org/files/Murray%20Bookchin-The%20Next%20Revolution.%20Popular%20Assemblies%20and%20the%20Promise%20of%20Direct%20Democracy-Verso%20\(2015\).pdf](https://libcom.org/files/Murray%20Bookchin-The%20Next%20Revolution.%20Popular%20Assemblies%20and%20the%20Promise%20of%20Direct%20Democracy-Verso%20(2015).pdf)

14 Ibidem, 127.

se kazati, da se radi o nastojanju da se od ljudskih mogućnosti kroz direktno pravo glasa, uspostave jednake ljudske mogućnosti.

Direktna demokratija je jedan „demokratski kotač jednakih mogućnosti, koji uključuje redefiniranje politike, povratak izvornom grčkom značenju riječi kao upravljanje zajednicom, ili polisom, putem direktnih okupljanja ljudi licem u lice u formuliranju javne politike i na temelju etika komplementarnosti i solidarnosti.“¹⁵ U tom kontekstu su, još od najranijih perioda razvoja demokratskih principa, antički historičari konstatovali da je direktna demokratija bila središnji element političkih sistema antičke Grčke, gdje su u četvrtom stoljeću prije Krista donošeni dekreti većinom glasova onih Atenjana koji su prisustvovali sastancima skupštine (ekklesia), koji su bili održavani četiri puta u građanskom mjesecu ili četrdeset puta godišnje.¹⁶ U teorijskim raspravama o odnosim direktne i predstavničke demokratije, često se može čuti da je direktna demokratija neka vrsta korektiva predstavničke vlasti. Međutim, nije česta pojava da se, izabrani predstavnici kroz posrednu demokratiju, otuđe nakon izbora, odnosno da su isti poslušni građanima samo u vrijeme izbora, dok traje politička kampanja. Stoga je direktna demokratija, adekvatno utemeljena kroz pozitivnopravne propise, više od „korektiva“ predstavničke demokratije.

Direktna demokratija je pored korektiva i neka vrsta „jake opzicije“ predstavničkoj demokratiji, jer građani sigurno neće svoja osnovana ljudska prava i slobode prepustiti u ruke predstavnicima u vlasti, ukoliko imaju mogućnost direktnog uticaja. Stim u vezi, treba naglasiti da donošenje odluka u parlamentima prolazi neku fazu kontrole kroz razna radna tijela, prije nego se glasa o određenom pitanju koje u sebi sadrži i neko pravo. Upravo na ovoj činjenici, branioци predstavničke demokratije temelje svoje stajalište da je posrednička demokratija veći garant zaštiti ljudskih prava i sloboda, nego je to slučaj kod direktne demokratije, koju često nazivaju „tiranija većine nad manjinom“. S druge strane, zaboravlja se činjenica da su upravo izabrani predstavnici (predstavnici predstavničke demokratije) kreatori pozitivnopravnog zakonodavstva. Modeli direktne demokratije (referendum, inicijativa, zbor,...) „kroje“ se kroz pozitivnopravne propise, koje donose izabrani predstavnici. Stoga se način realizacije i zaštite pojedinih prava i sloboda, koji ne mogu biti predmet direktne demokratije trebaju zaštititi kroz dobro uređen pozitivno-pravni okvir. Zaboravlja se i činjenica, da predstavničkom demokratijemo, u pukoj suštini, rukovode tzv. „stranački šefovi“, a da je vrlo često sve ostalo samo farsa za javnost, a ljudska prava i slobode su usputno uzeta u obzir. Ukoliko bi se sa druge strane uzimali propusti predstavničke demokratije, može se kazati da je glas manjine u predstavničkoj demokratiji manje vrijedan, je se ne mogu izborti da ih predstavljaju predstavnici iz manjinske zajednice, pa tako

¹⁵ Ibidem, 128.

¹⁶ M. Laurenc/M. Qvortrup, The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, Taylor & Francis Group, New York 2017., 12, dostupno na: [https://www.vgls.vic.gov.au/client/en_AU/VGLS-public/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ILS\\$002f0\\$002fSD_ILS:613798/one?qu=Morel%2C+Laurence%2C&ps=300](https://www.vgls.vic.gov.au/client/en_AU/VGLS-public/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f0$002fSD_ILS:613798/one?qu=Morel%2C+Laurence%2C&ps=300)

ne mogu da dođu do izražaja i njihovi temeljni ljudski postulati. Shodno naprijed navedenom, postavlja se pitanje da li treba ograničiti ljudsku volju, neovisno redi li se o direktnoj ili predstavničkoj demokratiji. Sloboda i volja čovjeka mogu dosegnuti svoj maksimum samo dotle dok ne narušava volju i slobodu drugih. Tu nastaje proces pravde i kompromisa, koji je jedino moguće urediti ustavnim i zakonskim normiranjem.

2.1. Ustavno i zakonsko normiranje neposredne demokratije-garant za zaštitu ljudski prava i sloboda

Iako se ustavi država u svijetu često ne mijenjaju, za potpunu svrhu u implementaciji direktne demokratije, neophodno je razmišljati i o upotrebi i zamkama koje sa sobom nosi ovaj oblik demokratskog procesa odlučivanja. Radi se o jednom od fundamentalnih pitanja kako razvijenih država tako i država u razvoju. U tom smislu neophodno je uspostaviti osnovne principe ustavnog i zakonskog uređenja procesa direktnog odlučivanja. U osnovi, preovladavaju dvije glavne vrste direktnih demokratskih alata: narodna inicijativa i referendum. Oba dolaze u različitim dizajnima i mogu se primijeniti na revizije ustava ili jednostavnih akata. Oni su općenito pravno obavezujući, ali mogu imati samo političku snagu, kao što je, na primjer, bilo glasanje za Brexit. Inicijativa i referendum usmjeravaju i zaustavljaju politički zakonodavni proces. Inicijativa funkcionira kao ‘volan’. Ona ‘usmjerava’ smjer kojim zakoni moraju krenuti u budućnosti, obično nakon prikupljanja dovoljne količine potpisa kako bi se zatražilo da se novi zakon kvalifikuje za glasanje. Referendum djeluje kao ‘kočnica’, koji ima za cilj da zaustavi provedbu zakona koji je izradilo zakonodavno tijelo.¹⁷ S obzirom da je u većini modernih pravnih sistema, proces ustavne revizije i drugog pozitivnog zakonodavstva u rukama predstavnika u vlasti izabраних na izborima, javlja se potreba za zaštitom temeljnih prava koja ne mogu i ne smiju biti s jedne strane u rukama izabраних predstavnika, a sa druge strane i neposrednog odlučivanja većine nad manjinom.

Stoga je jedan od važnih principa na kojima se treba temeljiti normiranost direktne demokratije upravo ustavna zaštita, prevashodno temeljnih vrijednosti svakog pojedinca, ali i mogućnost da građani mogu disciplinovati političare da donose zakone u interesu građana. „To je način da se razbiju političari i stranačke koalicije usmjerene protiv zajedničkog interesa birača, i način da se zaštiti od pretjerane politike izabраних predstavnika, budući da su ekstremni prijedlozi u opasnosti da budu smijenjeni od strane birača.“¹⁸ Ustavna i zakonska normiranost direktne demokratije, garant je drugačijeg odnosa građana prema političkim vlastima. Naime, postojanje mogućnosti za direktnu kontrolu nad političarima u vlasti, daje veću mogućnost i više znanja građana u procesu zaštite ljudskih vrijednosti.

17 S. Kyburz/S. Schlegel, 8 Principles of Direct Democracy, 2019, dostupno na: <https://www.cgdev.org/blog/8-principles-direct-democracy>

18 Ibidem.

Ustavna i zakonska normiranost procesa direktne demokratije, spriječava mogućnosti tiranije većine nad manjinom (slučaj Švicarske koji se odnosi na izgradnju minareta na džamijama i zabrane nošenja burki, slučaj etničkih manjina u Kaliforniji, referendumske odluke u SAD iz 1960. kojim se regulišu uvjeti stanovanja između bijelaca i crnaca tzv Anti- fair housing Initiatives u korist bijelaca, i dr.). Navedene slučajeve tzv. tiranije većinskog glasa nad manjinskim u procesu direktne demokratije, Ustavni sud u Sloveniji je najneposrednije riješio u tzv. slučaju Džamije u Ljubljani. Naime, u Sloveniji, gdje je 2003. godine, nakon izdavanja urbanističke saglasnosti za gradnju džamije u Ljubljani pokrenuta aktivnost da se zabrani izgradnja džamije za slovenske muslimane. Na temelju prikupljenih potpisa koji su na razne načine prikupljeni, donesena je odluka da se raspiše referendum o tome da li da se slovenskim muslimanima odobri gradnja džamije. Nakon donošenja odluke od strane lokalnih vlasti, pokrenuta je apelacija za ocjenu ustavnosti predmetne odluke, na temelju koje se nastojalo putem zloupotrebe referenduma uskratiti pravo na vjersku slobodu. Ustavni sud je po zahtjevu gradonačelnika i Islamske zajednice odlučio pozitivno i time zaštitio njihova prava na vjerske slobode. Stoga je često jedan od prioriteta poduhvata u ovoj materiji jeste dobro i adekvatno uređeno pozitivno zakonodavstvo koje će uključivati i poseban nadzor nad provođenjem referenduma, ali i prethodnu saglasnost Ustavnog suda kao vrhovnog tumača Ustava kao najvišeg pravnog akta svake države. Ovo posebno daje na snazi, kada se sagleda stav Ustavnog suda u navedenom predmetu „Džamija u Ljubljani“ UI- 111/04, U-II-3/03-15 i predmetu U-II-1/11-52 koji se odnosi na Zakon o penzijskom i zdravstvenom osiguranju te pravo na socijalnu sigurnost, gdje je Ustavni sud posebno istakao važnost kontrole nad referendumom, navodeći da pravo birača u procesu direktne demokratije, da odlučuju o zakonu ili drugom aktu „može se ograničiti“ samo ako je to potrebno radi očuvanja druge ustavne vrijednosti.

Dakle, ovdje je sud jasno istakao da se neće dozvoliti provođenje referenduma u slučajevima kada se referendumskim predmetom zadire u prava i slobode drugih, ustavom zagaranotvanih vrijednosti. U teorijskim raspravama o direktnoj demokratiji, često se kaže da ista predstavlja nadopunu predstavničkoj demokratiji. Međutim, navedena konstatacija je dosta paušalno. Prevažnije je da se kaže da je direktna demokratija nadopuna indirektna ili predstavničke, budući da se ista vrlo često koristi u nedostatku predstavničkih alata. Stoga je važno da jedan od prioriteta principa kroz ustavno i zakonsko normiranje upravo bude proces direktnog učesća „odozdo prema gore“ a ne obrnuto, jer vlast ne treba da nudi rješenja građanima, nego građani sami da iznađu rješenja, posebno zbog činjenice da i izabrani predstavnici potiču iz građana. Stim u vezi, u državama kod kojih je predstavnička vlast „suveren“ koji donosi zakone, direktni proces odlučivanja je bez snage, te se stoga i pokazuje nužnost ustavnog i zakonskog regulisanja kada i na koji način građani direktno odlučuju, a ne da im to „po potrebi“ vlast nameće. U suprotnom, mogućnosti direktne demokratije se koriste samo kao oruđe vladajuće politike.

Naime, oblici neposrednog odlučivanja, koje vlast spušta na građane tzv. odozgo prema dolje, daje dodatnu snagu političarima, a građani nemaju mogućnosti izbora osim onog koji im aktuelna vlast nametne kao takve, i obično odluke u takvim procesima imaju samo konsultativni karakter, ali ne i obavezujući. „U predstavničkoj demokratiji, političari mogu koristiti tri glavna načina za sticanje koristi za na uštrb građana, ili tzv. eksplataciju opće populacije: (a) Političari mogu donositi odluke za koje znaju da odstupaju od preferencija birača. Na primjer, političari sistematski preferiraju direktne intervencije u ekonomiji na korištenje sistema cijena, jer im propisi to uglavnom dozvoljavaju, ostvaruju veće rente. (b) Političari sebi obezbeđuju prevelike privilegije u vidu direktnih prihoda za sebe ili njihove stranke, penzije i dodatne beneficije, kao što su automobili i kuće. (c) Eksplatacija građana može imati oblik korupcije, odnosno direktnih plaćanja za posebne usluge koje se pružaju obveznicima, ali ne i drugima.“¹⁹ Stoga, „osnove zakona o referendumu ili zakona o inicijativi ne bi trebale biti otvorene za izmjene prije javnog glasanja kako bi se osigurala stabilnost direktne demokratije. Zakonodavstvo o direktnim demokratskim instrumentima treba da bude zapisano u ustavu ili na nivou koji je viši od običnog zakona. Upisivanjem temeljnih aspekata referenduma i inicijativa u ustavni dokument, smanjuje se rizik od kratkoročne manipulacije kroz amandmane koji bi favorizirali određenu interesnu grupu.“²⁰

Proces direktnog odlučivanja, koji je ustavom i zakonom kvalitetno uređen, garantuje jedinstvo neposrednog procesa odlučivanja, jer se spriječava mogućnost da u jednom pitanju direktnim odlučivanjem građani odluče o više tema, pa na taj način ne izraze potpunu volju. To znači da predloženi zakon ili amandman koji uključuje više suštinskih pitanja, kod glasača izaziva nedoumicu i neće imati slobodan izbor. Jedan od ključnih segmenata procesa direktnog odlučivanja, jeste kako i na koji način spriječiti tiraniju većine nad manjinama. U tom pogledu, neophodno je da se u Ustavu predvidi posebna institucija za zaštitu manjina i njihovog glasa. Ovo je posebno karakteristično u ukupnom sistemu funkcionisanja jedne države kakva je Bosna i Hercegovina, ali valja naglasiti da u tome ne zaostaje ni država neposredne demokratije kakva je Švicarska, naročito ako se uzme u obzir slučaj zabrane izgradnje minareta na džamijama ili nošenja burki. Važno je naglasiti da su prava manjina ugrožena i u predstavničkoj kao i u direktnoj demokratiji, pa se kao nužno pitanje nameće uspostava posebne institucije za zaštitu prava manjina, u svim procesima odlučivanja, a posebno kod ustavnog i zakonskog normiranja. Dakle, ako je stanovništvo kojem je omogućeno direktno glasanje potpuno slobodno, odnosno suvereno u odlučivanju, treba znati da je suvereno da promijeni bilo koje osnovno ljudsko pravo i slobodu, kao na primjer sloboda vjeroispovijesti (Švicarska). Stoga, važno je naglasiti da predloženi

19 B. S. Frey/A. Stutzer, The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power, University of Zurich, Zurich 2004, 24. dostupno na: https://www.unibas.ch/fileadmin/user_upload/www/00_Professuren/Stutzer_Politische_Oekonomie/Publications/iewwp209.pdf

20 Ibidem.

predmeti direktne demokratije (zakoni, inicijative, i dr.) mogu biti u suprotnosti sa temeljnim ljudskim vrijednostima koji su zaštićeni međunarodnim dokumentim, te je neophodno da su ustavom zaštićene vrijednosti na kojima se temelji društveni poredak, kako ne bi bile podložne promjenama. Shodno navedenom, može se konstatovati da institucija za zaštitu ljudskih prava, prvenstveno manjinskih, kao što je istaknuto, treba da bude predviđena i ustanovljena Ustavom, sa osnovnom ulogom da odobrava inicijative, odnosno predmete neposredne demokratije, kako bi se spriječila mogućnost politizacije predmeta direktne demokratije, gdje vrlo često budu prekršena ljudska prava. “Direktnu demokratiju ne treba smatrati lijekom za sve političke probleme, niti je treba osuđivati kao inherentno populističku.

Diskusija o direktnoj demokratiji postavlja pitanje šta je suverenitet i gdje leži. Kada to zaista leži u populaciji sa pravom glasa, tada demos – narod – ima krajnji kratos – moć ili suverenitet. Ako konsenzus oko vrijednosti kontrole i ravnoteže i ustavnih prava erodira među ljudima, nijedan institucionalni dizajn neće moći dugoročno zaštititi ova dostignuća.²¹ Velika većina teoretičara koji se bave demokratskim procesom, vide učešće građana u javnom odlučivanju kao jedno od suštinskih pitanja za procvat društvenog dobra, naročito zbog činjenice da građani učešćem u javnom odlučivanju vide veću perspektivu u očuvanju zaštićenih vrijednosti.²² „Direktna demokratija je izraz narodnog suvereniteta – prava naroda - građanstva da odlučuje o pitanjima od suštinskog značaja, direktno i autoritativno, bez posredovanja njihovih predstavnika.“²³ Različiti oblici direktne demokratije, koji su ustavom i međunarodnim aktima propisani, predstavljaju ključnu ulogu u zaštiti velikog broja ljudski prava i sloboda, a naročito zaštitu od eksploatacije građana od strane predstavničke vlasti. Naime, „u neposrednoj demokratiji, zahtjevi su eksplicitno usmjereni protiv političkog establišmenta zastupljenog u parlamentu i vladi. Opciono i obavezno referendumi imaju više kontrolnu funkciju jer, ako su obavezni, a uz to i uspješni, poništavaju odluke koje donose izvršni i zakonodavni organi. Narodni referendum (u najširem smislu te riječi) može poslužiti svojoj svrsi samo ako politika to ne može blokirati. U mnogim zemljama, parlament ima moć odlučivanja da li je referendum prihvatljiv. Čini se da kriterijum čisto formalni, ali, u stvari, pripadnici političke elite imaju znatan broj mogućnosti i podsticaja za zabranu referenduma koji ugrožavaju

21 Ibidem

22 Tako pristaše “jake” ili “participacijske” demokracije (primjerice, Benjamin Barber, 1984) ulažu mnogo nade u širenje demokratskih procesa izvan okvira predstavničke demokracije, jer pretpostavljaju da će aktivno sudjelovanje u kolektivnom političkom odlučivanju djelovati tako što će educirati građane i dati im udio u vlasti te, naposljetku, stvoriti bolje građane., navedeno u: H. Kriesi, *Izravna demokracija: švicarsko iskustvo*, u: *Analiz Hrvatskog politološkog društva* : časopis za politologiju, Vol. 4 No. 1, Institut za političku znanost, Zagreb 2007, 44, dostupno na:

23 E. Bulmer, *Direct Democracy-International IDEA Constitution-Building, Primer 3*, Strömsborg, Stockholm 2017, 8, dostupno na: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-primer.pdf>

položaj političke elite.²⁴ Dobro i sitemski uređena direktna demokratija, znala je u nekim slučajevima da napravi velike štete političkim elitama, naročito u onim situacijama kada se otuđe od interesa građana.

Iako nije u potpunosti uredila oblast direktne demokratije, te je korištena kao primjer zloupotrebe direktne demokratije, Švicarska nam može poslužiti kao primjer snage direktne demokratije nad otuđenom političkom elitom. Stoga, „sljedeći slučajevi se odnose na Švicarsku, naciju direktne demokratije. Prva dva slučaja tiču se važnih historijskih epizoda: (a) Tokom 19. vijeka, Predstavnički dom (Nationalrat) je biran prema pravilu većine. Najveća stranka je od toga imala velike koristi; Radikalno-demokratska stranka je obezbjedila većinu poslaničkih mesta. Kada je ideja bila ista kao da izbori treba da budu proporcionalni kako bi se omogućilo malim strankama da uđu u parlament, tadašnja politička elita među izvršnim vlastima i jurisdikcija je snažno odbila ovaj prijedlog iz očiglednih razloga vlastitog interesa. Ipak, 1918. godine odgovarajući referendum je prihvaćen od strane većine stanovništva i kantona. Na kasnijim izborima, Radikalno-demokratska stranka izgubila je nešto više od 40 posto svojih mjesta. (b) Sve do Drugog svjetskog rata, hitni savezni zakoni (dringliche Bundesbeschluesse) nisu bili predmet (fakultativnih) referenduma. Da ne bi morali tražiti narodno odobrenje, a da bi vodili politiku u svom interesu, političke elite u vladi i parlamentu su savezne zakone često proglašavali ‘hitnim’, čak i ako u stvari nije tako. Godine 1946. pokrenuta je inicijativa sa ciljem da se to spriječi nepoštovanje interesa stanovništva. Opet, izvršna i zakonodavna vlast je pozvala birače da odbiju inicijativu, koja je očigledno bila u ličnom interesu. Kako god, Inicijativu su glasači prihvatili, a političari su sada primorani da uzimaju u obzir interese građana kada odlučuju o saveznim zakonima. Istorija švicarskog glasanja pruža mnogo više primjera takvih sukoba između mišljenja lidera i građana.²⁵ Međutim, da bi se navedeni rezultati češće mogli ponavljati u cilju zaštite osnovnih vrijednosti, veliku ulogu igra ustavna pozicija direktne demokratije. Stoga i ne treba oblike direktne demokratije posmatrati samo kao puko glasanje, kao na izborima. Kao što je naglašeno, posebno u predstavničkim demokratijama, političar će vrlo rijetko postavljati na dnevni red pitanja kojima mogu da sebi ograniče vlast. Zato veliku ulogu i ima onaj ko postavlja dnevni red, jer od toga uveliko zavisi i ishod glasanja.

Dakle, sve naprijed navedeno ukazuje na potrebu ustavne i zakonske pozicije oblika direktne demokratije. Iz izloženog se da zaključiti, da uspjeh direktne demokratije zavisi od njene ustavne pozicije. Ukoliko je direktna demokratija zaštićena na međunarodnom planu kroz konvencije, a na domaćem planu kroz ustav, gdje je njena pozicija okrenuta odzdo prema gore, da građani utvrđuju pitanja i dnevni red, a ne političari, uspjeh je daleko veći.²⁶ Pored navedenog,

24 Ibidem, 26-27

25 Ibidem

26 Mreža „Eurotopia” se zalagala za evropski ustav koji bi trebao biti izrađen direktno-demokratskim sredstvima i trebao bi sadržavati elemente direktne demokratije., navedeno u: Efler

neupitna je veća angažovanost građana u zaštiti ljudskih vrijednosti ukoliko njihove odluke imaju obavezujuću snagu. Stoga se može konstatovati da „direktna demokratija mijenja politički proces na tri važna načina, u poređenju sa čisto predstavničkom demokratijom: (i) Zbog ograničenja etablirane moći političara, može se očekivati ishod političkog procesa tj. bliže preferencijama građana; (ii) Participativni karakter direktno demokratski donošenja odluka daje podsticaj glasačima da se informišu o političkim pitanjima, i mijenja njihov odnos prema vlasti i sugrađanima. Referendumski proces bi mogao tako biti izvor proceduralne korisnosti. (iii) Direktna demokratija utiče na institucionalne promjene, i štiti pravila koja favorizuju građane; posebno, to je zaštita od rizika od prekomjerne centralizacije.“²⁷ Dakle, slijedom navedenog proizilazi zaključak da direktna demokratija zaista može da promijeni politički proces odlučivanja. U tom pogledu, ne treba je posmatrati kao ograničenje predstavničkoj vlasti, nego direktnu involviranost građana u proces odlučivanja i njihovu motivaciju kada nastupaju kao oni koji donose odluke od suštinskog značaja za dobro funkcionisanje zajednice u kojoj obituju. Važno je naglasiti u ovom segmentu jednu veoma važnu činjenicu, koje sa ogleđa u adekvatnoj informiranosti građana, imaju mediji koji treba da preuzmu svoju ulogu u ukupnom sistemu funkcionisanja. Dobro informisani građani, preduslov je kvalitetnom odlučivanju i učešću u procesu odlučivanja.

2.1.1. Osnovni elementi za uspjeh direktne demokratije u društvu

Da bi direktna demokratija ostvarila svoju svrhu u demokratskom društvu, treba da se riješe mnoga prethodna pitanja koja predstavljaju prepreke. Dakle, jedan od osnovnih preduslova jeste građanska kultura i svijest birača o efektima odluka proizišlih iz direktne demokratije. Direktna demokratija ne može naći uspjeha u društvu koje nema svoj minimum demokratskog osjećaja. Naime, u procesima direktnog odlučivanja, nisu uvijek isti interesi različitih društvenih grupa, a ti interesi često znaju biti pogubni za grupe koje su brojčano manje od suprotne strane. Stoga je veoma važno da se proces direktnog odlučivanja uvodi postepeno u zajednicu, a po mogućnosti da se to uvodi sa nivoa lokalne zajednice ka višim nivoima, jer se na taj način može odvijati proces učenja i razumijevanja direktne demokratije. “Učešće građana u odlučivanju u lokalnoj zajednici predstavlja sve one aktivnosti u kojima se građani uključuju u proces donošenja odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Učešće građana u procesu donošenja odluka u lokalnim poslovima je suština demokratije.“²⁸ Građani se sa sigurnošću mnogo više informišu o potrebama na lokalnom nivou, nego na regionalnom i sl. S

M, European Citizens' Initiative-Legal options for implementation below the constitutional level, European United Left/Nordic Green, Left Parliamentary Group in the European Parliament, 2006., 6, dostupno na: <https://core.ac.uk/download/pdf/75778684.pdf>

27 Ibidem, 30.

28 Klisura, S., Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici, Centar za promociju civilnog društva CPCD, Sarajevo, 8, dostupno na: http://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/prirucnik-ucesce_gradjana_u_procesu_odlucivanja_u_lokalnoj_zajednici.pdf

druge strane, institucije za zaštitu ljudskih prava i vlade, imat će dosta vremena da unapređuju procese direktnog odlučivanja, kako bi se spriječila tzv. tiranija većine nad manjinom. Veliki broj teoretičara u predmetnoj oblasti ističe činjenicu da postepena upotreba nekih od oblika direktne demokratije zasigurno dovodi do povećanja građanske kulture, povjerenja u institucije, te povećava patriotski osjećaj prema državi i društvenom dobru.

U državama koje uvode ili su uvele proces direktnog odlučivanja, primijetno je nekoliko osnovnih elemenata, na kojima se zasniva uspjeh građanskog shvatanja procesa direktne demokratije. Naime, na samom startu prilikom raspravljanja nekih od predmeta direktne demokratije, ključno je da se uvede kriteriji tzv. "dvotrećinske većine" onih koji glasaju da daju pozitivan odgovor kako bi određeno pitanje bilo prihvaćeno. Na sličan način je uređeno pitanje direktne demokratije u Italiji, ali i drugim zemljama u tranziciji.²⁹ Pored navedenog, među najosnovnijim elementima direktne demokratije jeste i ustavnopravna i zakonska zaštita određenih segmenta društvenog života, i to na način da se o određenim pitanjima ne može raspravljati putem direktne demokratije (pitanja koja se odnose na manjine, vjerske grupe, ali i određena građanska i politička prava). Nadalje, direktna demokratija ne može imati pozitivan ishod u zaštiti temeljnih ljudskih vrijednosti, ukoliko se postavljaju prevelika ograničenja za direktno odlučivanje (osim pojedinih pitanja), kakva su na primjer preveliki broj potpisa kako bi se pokrenuo određeni oblik direktne demokratije (referendum ili inicijativa). Stim u vezi, neophodno je naglasiti, da ključnu ulogu u provođenju nekog od oblika direktne demokratije, predstavlja način na koji se provodi npr. referendum. Dakle, u tom kontekstu potrebno je u početku uvesti da na primjer određena odluka na lokalnom nivou, treba da dobije određenu podršku, ali da to bude samo informativnog karaktera, a da se ponovno glasanje na referendumu provede nakon izvjesnog vremena, npr. nakon 6 mjeseci od prvog provođenja, kako bi se građani potpuno informisali o određenom pitanju i njegovim efektima nakon što odluka bude konačno usvojena i potvrđena na referendumu. S obzirom da građani najveći dio potreba zadovoljavaju na lokalnom nivou, a evidentno je da je građanska moć gotovo nikakava na lokalnom nivou, nameće se kako jedan od polaznih osnova za uspjeh direktnog odlučivanja, upravo da se građanima omogući da se o većem broju pitanja od značaja za život na lokalnom nivou, upravo rješava putem nekih od oblika direktne demokratije. Ovo je posebno značajno, jer pitanja ljudskih prava, prava manjina i druga građanska prava koja su osjetljiva, treba da budu zagarantovana ustavom, pa se ne mogu ni pojaviti kao kao predmet odlučivanja na lokalnom nivou.

29 Vidjeti detaljnije u: Ibidem, 44-50

ZAKLJUČAK

Direktna demokratija je bila i ostat će jedno do važnih rješenja za kontrolu otuđene vlasti i jedno od važnih demokratskih oružja u rukama građana, kako bi zaštitili temeljna ljudska prava i slobode. Kako sve akte koji obavezuju građane, pa tako i ustav kao najviši pravni akt jedne države donosi predstavnička vlast, teško je u skorije vrijeme očekivati da će predstavnici vlasti sami sebi nametnuti ograničenja i kontrolu. Jedan od posebnih vidova zaštite je ustav, koji treba da sadrži sve demokratske proincepe, a najviše principe narodnog suvereniteta od kojeg potiče i direktna demokratija. Međutim, imajući u vidu činjenicu da se ustav usvaja u parlamentima kao najvišim zakonodavnim tijelima, u kojima odluke donose predstavnici vlasti, neophodno je oblast direktnog učešća građana u vlasti, regulisati na međunarodnom planu. Dakle, ovaj vid demokratskog učešća građana u javnom životu, jedino je moguće zaštititi prevashodno kroz međunarodne konvencije, sa normom koja obavezuje sve države potpisnice da iste standarde ugrade u svoj ustav, te da odredbe o direktnom učešću građana u ustavu mogu mijenjati samo građani na neposrednom odlučivanju, a nikako predstavnici u vlasti. Poštivanje principa direktne demokratije na međunarodnom planu, olakšava i proširenje kontrole i ravnoteže između predstavničke i direktne demokratije.

Naime, kako građani putem direktnog glasanja mogu da zaštite svoje temeljne vrijednosti, tako isto mogu da ugroze manjinska prava, pa je stoga nužna međunarodnopravna regulacija predmetne oblasti, kako se u budućnosti ne bi dešavali slučajevi poput „Minareta u Švicarskoj“ i sl. S druge strane, potpuno odbacivanje predstavničke demokratije nije pohvalno, ali involviranje koncepta direktne demokratije kao kontrolora predstavničke demokratije nije moguće u našim sitemima za kratak period, te je neophodno sagledati moguće aspekte trenutnog sistema za postepeno uvođenje elemenata direktne demokratije. Brojni primjeri država u svijetu (npr. Bolivija, Peru,) pokazuju da odlučivanje npr. o budžetu i drugim prioritetnim pitanjima na lokalnom nivou zasigurno mogu doprinijeti većoj jednakosti i naprednijem životu u toj zajednici. S tim u vezi, važno je naglasiti da je jedan od ključnih aspekata za uspješno provođenje direktne demokratije ustavna i zakonska pozicija modela direktne demokratije. Direktna demokratija, u kojoj građani imaju mogućnost da preuzimaju odgovornost da upravljaju javnim životom, kada postaju zakonodavac, naročito na lokalnom nivou, predstavlja jedan od najboljih odgovora za rješavanje nagomilanih problema i krize u kojima se nalaze demokratske institucije. U svijetu je posljednjih godina osjetan porast primjene direktne demokratije, s obzirom da građani lakše prihvataju odluke koje donose, ali sa druge strane predstavljaju prijetnju predstavnicima vlasti da se odgovornije odnose prema građanima u procesu ostvarivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda. Postepenim razvojem direktne demokratije, osjetno je da građani sve više postaju kritičari predstavničke vlasti, ali i dalje ostaju privrženi

demokratiji. S obzirom da je protok informacija u današnjem vremenu dosta uznapredovao, razmjenom informacija građani su sve više upoznaju o svojim pravima, a zaštitu i ostvarivanje istih nastoje da protažiraju kroz izražavanje sve češćeg porasta ka političkom angažmanu i učešću u direktnom odlučivanju.

Analizom sistema koji građanima omogućavaju korištenje modela direktne demokrtije, evidentno postoji veće zadovoljstvo građana sa jedne strane, ali sa druge strane države koje omogućavaju direktno učešće građana definitivno imaju napredniji sistem razvoja, kakva je Švicarska. Shodno navedenom, nije teško zaključiti da je rasprava o odnosu predstavničke i direktne demokratije aktuelnija nego ikada. Bez obzira na činjenicu što se sistem političkog predstavljanja ne dovodi u pitanje, najčešća teoretska rasprava je usmjerena na mogućnosti kombinovanja modaliteta direktne i predstavničke demokratije., gdje se direktna demokratija postavlja na stepen „kontrolora“ predstavničkoj demokratiji. Budući da su građani aktivniji u javnom upravljanju, instrumentima direktne demokratije se uspješno štite temeljna ljudska prava, ali se povećava i društvena kohezija, balansiraju različiti društveni interesi. U tom kontekstu najvažniju ulogu ima ustavna i zakonska regulacija modaliteta direktne demokratije. Kada je odluka, koja je usvojena neposrednim glasanjem građana (na referednuu i sl.), obavezna za institucije predstavničke vlasti, uspostaviti će se zasigurno veći nivo korespodencije i balansa između predstavnika vlasti i građana. Postojanje „prijetnje“ predstavničkoj vlasti putem inicijative od građana za pokretanje referenduma, definitivno vodi ka usaglašavanju stavova sa građanima i njihovim interesima, što je jedana od velikih garancija za zaštitu i ostvarivanje velikog broja ljudskih prava i sloboda.

LITERATURA

1. A. David, Direct Democracy Worldwide, Cambridge University Press, 2010.,
2. B. Elliot, Direct Democracy - International IDEA Constitution-Building Primer 3, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Second edition, Stockholm, 2017.,
3. B. Kaufmann, Global Passport to Modern Direct Democracy, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Embassy of Switzerland in Sweden, 2008.,
4. B. Murray/B. Debbie/T. Blair/L. G. Ursula, The Next Revolution: Popular Assemblies and the Promise of Direct Democracy, Verso, London 2015.,
5. B. S. Frey/A. Stutzer, The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power, University of Zurich, Zirich, 2004.,
6. C. Aydon, Povijest Čovječanstva (A Brief History of Mankind), Constable & Robinson, London 2009.,
7. D. Altman, Direct Democracy in Comparative Perspective. Origins, Performance, and Reform, Cambridge University Press, 2019.,

8. D. Smith/C. Tolbert, *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, University of Michigan Press, Michigan, 2004.,
9. E. Bulmer, *Direct Democracy-International IDEA Constitution-Building, Primer 3*, Strömsborg, Stockholm 2017.,
10. H. Kriesi, Izravna demokracija: švicarsko iskustvo, *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, Vol. 4 No. 1, Institut za političku znanost, Zagreb 2007.,
11. J. G. Matsusaka, *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*, Princeton University Press, 2020.,
12. K. Hanspeter, *Political Communication in Direct Democratic Campaigns: Enlightening or Manipulating?*, Palgrave Macmillan UK, 2011.,
13. M. Efler, *European Citizen Initiative-Legal options for implementation below the constitutional level*, European United Left/Nordic Green, Left Parliamentary Group in the European Parliament, 2006.,
14. M. Laurenc/M. Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Taylor & Francis Group, New York 2017.,
15. S. Klisura, *Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici*, Centar za promociju civilnog društva CPCD, Sarajevo,
16. S. Kyburz/S. Schlegel, *8 Principles of Direct Democracy*, 2019.

Mirsad Čizmić, Ph.D.

Assembly od Zenica-Doboj Canton

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

PROTECTION OF BASIC HUMAN RIGHTS - CONSTITUTIONAL AND LEGAL STANDARDIZATION

Summary: Direct democracy developed as a need of citizens to institutionally protect their basic human rights in those situations when consumers of representative democracy began to become alienated and thus neglect the rights of those who elected them. Direct democracy can be defined through several of its features such as: direct decision-making by popular vote without intermediaries - direct expression of the will of citizens, public consideration of political issues, control mechanism of representative democracy, based on democratic principles of people's sovereignty, freedom and political equality. Given that the power of representative democracy is the main obstacle to direct democracy, it is no wonder that it is indiscriminately institutionalized in the world. The authors will in a systematic way try to define the significance and impact of direct civic activism on legislation, especially through initiatives and referendums. The ability of citizens to directly influence decisions poses a threat to politicians who do not pass laws in the public interest. It is one of the best ways to break up coalitions of politicians and parties directed against the common interest of the electorate, and a way to protect oneself from the excessive politics of elected representatives. That is why direct democracy is often referred to as the control mechanism of representative democracy.

Keywords: Direct democracy, constitutional and legal regulation, human rights, civic activism.