

Прегледни рад

UDK 342.573:321.7

DOI br. 10.7251/SVR1409049N

COBISS.SI-ID 4561176

## РЕФЕРЕНДУМ У КОНТЕКСТУ ДРЖАВОТВОРНОСТИ НАРОДА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Доц. др сци Радомир Нешковић<sup>1</sup>

Факултет политичких наука Бања Лука

**Апстракт:** Самоопредјељење народа - нације као израз његове суверене воље је непотрошива категорија и зато народ има природно право да стално преиспитује своју позицију у држави. У сложеним државама гдје је конститутивно више народа-нација самоопредјељење једног народа је ограничено истим таквим правом других народа. У сложеним односима и процесима консочијалног усаглашавања самоопредјељење се одвија у оквирима државе што има за посљедицу трајно изналажеље оптималних рјешења у децентрализацији државне власти с једне, и државном интегритету с друге стране. Референдум као најлегитимнији облик изражавања народне воље требамо разумијевати у наведеном контексту као суштинско питање нације и као такво треба бити одвојено од дневне политике.

**Кључне ријечи:** *самоопредјељење, државотворност, референдум, плебисцит, народ, нација, сувереност, држава, легитимитет.*

### САМООПРЕДЈЕЉЕЊЕ НАРОДА

Самоопредјељење народа као израз његове суверености и националне државотворности често се исказује кроз референдум као најлегитимнији облик исказивања воље. Под овим појмом подразумевамо оригинерно својство народа које има сам по себи, по природном праву свога постојања и аутохтоности и то својство ниједан субјект му није дао и ниједан субјект изван народа не може му то својство одузети. Сувереност државе изведена из суверености народа као нације је изведена, делегирана сувереност. Држава добија од народа легитимитет да врши суверену власт и држава постаје субјект, али не и власник суверености. На овој основи требамо разумијевати постојање државотворне, конституишуће власти, која

---

<sup>1</sup> Доктор политичких наука, доцент на Факултету политичких наука Универзитета Бања Лука

предходи државној власти и која је више правне снаге у односу на државну власт. Субјект државотворне власти, сам или са другим субјектима, дефинише своју вољу, интересе и вриједности које постају основа за доношење устава као највишег политичко-правног акта у држави. Овдје долазимо до сложеног уставног питања када постоји више конститутивних субјеката, па држава не може да их све изрази у попуности. Босна и Херцеговина представља такав примјер, гдје је суверено право једног народа ограничено сувереним правом другог народа и сувереност постаје заједничка и недјелјива категорија.

Ниједан народ сам за себе или два народа у договору против трећег не могу легитимно одлучивати о државном статусу и организацији Босне и Херцеговине. Код државотворности етничке нације сувереност народа и сувереност државе су одвојене категорије у смислу оригинерна-делегирана сувереност. Код државотворности грађанске нације сувереност нације и државе нису одвојене категорије, јер је држава интегрални дио националне вриједности.

У Босни и Херцеговини у основи државе је етнички национални идентитет као категорија историјског наслеђа на којој се изграђују вриједности грађанског друштва. Противрјечност односа етничких нација и противрјечност етничког и грађанског чине самоопредјељење народа комликованом категоријом која се треба разумијевати у контексту домаћег и међународног права.

У међународном праву самоопредјељење народа је дефинисано у *Повељи ОУН* као природно право народа да изабере своју будућност и државну организацију. Развојем међународних односа и међународног права осим самоопредјељења народа утемељило се и право државе на територијални интегритет, сувереност и одржање. Двије суштинске вриједности међународних односа (право народа и право државе) исказале су се кроз супротстављеност норми међународног права (право на самоопредјељење и право на државни интегритет). Развојем међународних односа наведени појмови почели су попримати другачији смисао у односу на период непосредно послје Другог свјетског рата. Овдје требамо бити опрезни због доминације практичне политике у јавном општењу гдје се питање самоопредјељења и одржања државе једнострано третирају зависно од конкретних политичких интереса. Такође требамо имати у виду да је у међународном праву донесено више аката која третирају наведена питања што нас обавезује да узимамо у обзир сва међународна акта, а не само она која одговарају одређеном политичком интересу.

Након Другог свјетског рата у међународне односе и право на велика врата ушла су људска права и постала трећи „стуб“ међународних односа поред права државе и права народа.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Универзална Декларација о људским правима ОУН 1948. г., Европска конвенција о људским правима Савјета Европе 1950. г. „Међународни пакт о

Самоопредјелјење народа у данашње вријеме треба посматрати у склопу међузависности права државе, права народа и владавине људских права. Људска права су због своје суверене вриједности кодификована у међународном праву, али су истовремено постала и суверени дио устава држава, а у Босни и Херцеговини имају супериорност у односу на друге уставне норме. Полазећи од међународних и домаћих норми о људским правима и њиховој сувереној вриједности очигледно је да права државе и права народа могу да се остварују до границе угрожавања људских права. *Напримјер ако се територијални интегритет државе брани угрожавањем људских права тада државни интегритет почиње да губи легитимитет.* Право државе на интегритет, признато и прихваћено у међународним односима и међународном јавном праву, може бити релативизовано ако се у држави од стране њене власти угрожавају људска права. Ако самоопредјелјење једног народа угрожава људска права тада ово право почиње губити демократски легитимитет. УН су самоопредјелјење народа третирали у неколико аката.

- Декларација ОУН из 1960. г. о колонијалним народима дефинише да самоопредјелјење народа не може послужити као разлог за дјелимичан или тоталан распад државе.
- Декларација ОУН из 1966. године забрањује употребу силе код процеса самоопредјелјења народа.
- Декларација ОУН из 1970. године забрањује спољно мијешање приликом самоопредјелјења народа.
- Декларација из 1981. године ограничава самоопредјелјење као право народа у колонијама, под страном окупацијом у расистичким режимима и недемократским режимима.

С обзиром на то да се процеси кодификације међународног права одвијају кроз супростављене интересе и компромисе тако је и питање самоопредјелјења резултат компромиса. У наведеном питању се прожимају два темељна права: право народа на самоопредјелјење и право државе на територијални интегритет.

Наведени међународни акти полазе од примата територијалног интегритета државе осим декларације из 1981. године која се односи на проблем народа у недемократским режимима. Овдје долази до комплексних и противрјечних исходишта која се могу појавити у различитим друштвено-историјским ситуацијама. *Напримјер може један народ као етничка мањина у држави доћи у позицију или испровоцирати позицију да му је у тој држави угрожен биолошки опстанак. С обзиром на „угроженост“ етничке групе проблем се интернационализује, долази до оружане побуне, рата, а као*

---

грађанским и политичким правима ОУН 1966. г., Европска Повеља о људским правима 2000. године.

*исходиште и последица може да се појави сецесија од државе и стварање нове државе чиме се криши територијални интегритет.*<sup>3</sup>

У компликованом односу територијалног интегритета државе и самоопредјељења народа промијењено је унутрашње уређење у Босни и Херцеговини. У наведеном контексту самоопредјељење српског народа у Републици Српској у смислу одвајања овог ентитета из интегритета Босне и Херцеговине није могуће као легитимна категорија ни по унутрашњим уставним нормама, нити по нормама међународног права. Самоопредјељење једног од државотворних народа могуће је у границама територијалног интегритета Босне и Херцеговине и може имати последице на њено унутрашње уређење и функционисање, али не и на њен територијални интегритет и међународни субјективитет. Сукоб самоопредјељења и територијалног интегритета разрјешава се на различите начине зависно од интереса великих сила, реалног односа снага и сплета конкретних друштвено-историјских околности.

Поред интернационализације самоопредјељења које се исказује као подршка поједних великих сила нужен је и уставни легитимитет на основу кога један народ реализује своје самоопредјељење. *На примјер Устав СФР Југославије из 1974. године представљао је легитимну основу за одвајање република и њихово конституисање у самосталне државе.*<sup>4</sup>

Међународну подршку у процесу самоопредјељења народа је извјесније стећи када постоји основа у унутрашњем уставном праву. Конференција о Југославији која се бавила кризом у СФР Југославији формирала је правну комисију од предсједника уставних судова неколико европских земаља са задатком да Комисија протумачи поједине аспекте права народа на самоопредјељење. Бадинтерова комисија је дала неколико мишљења о државној кризи у бившој СФРЈ од којих се једно директно тиче самоопредјељења народа у Босни и Херцеговини.<sup>5</sup>

У мишљењу бр. 2. 11. јануара 1992. године *Комисија* је тумачила питање права српског народа у Босни и Хрватској на

---

<sup>3</sup> Космет је типичан примјер стварања ситуације о колективној угрожености етничке групе од стране постојеће државе, па је једини „спас“ за ту етничку групу да се одвоји од државе и формира своју државу.

<sup>4</sup> Позиција уставног суда Југославије, Југославија као заједница република, скупштине свих република и савезна скупштина као уставотворна власт, федерална клаузула у међународним односима, појам устава, као збира савезног и свих републичких устава, однос надлежности републичких и савезне државе власти итд.

<sup>5</sup> Комисија је била састављена од предсједника уставних судова: Француске, Италије, Њемачке, Шпаније и Белгије. Предсједник Уставног савјета (Уставног суда) Француске Робер Бадинтер био је предсјеник комисије, па се по њему и назвала.

самоопредјељење. Република Србија је *Комисији* упутила на разматрање питање. „*Да ли српско становништво из Хрватске и Босне и Херцеговине као конститутиван народ Југославије ужива право на самоопредјељење?*“ Комисија се у свом тумачењу оградилa са аспекта међународног права у смислу да међународно право не прецизира све посљедице права на самоопредјељење. Међутим, ипак је прецизирано да „...*ма какве биле околности, право на самоопредјељење не може довести до измјена граница које постоје у тренутку независности uti possidetis iuris осим у случају да се заинтересоване државе другачије договоре*“.

Самоопредјељење српског народа у Босни и Херцеговини и Хрватској је легитимно, али у границама територијалног интегритета тих држава. Када је ријеч о унутрашњем праву и актима уставне основе и конституишуће власти самоопредјељење народа у Босни и Херцеговини могуће је у оквиру њеног територијалног интегритета и под условом да опредјељење једног народа није на штету другог. Након Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине из 2000. године о конститутивности сва три народа на цијелом подручју Босне и Херцеговине очигледно је да самоопредјељење једног народа на штету друга два није уставно могуће, али исто тако ни самоопредјељење два народа на штету трећег такође није могуће. Самоопредјељење српског народа у Републици Српској не може угрозити територијални интегритет државе Босне и Херцеговине, нити права других државотворних народа, али и обрнуто самоопредјељење хрватског и бошњачког народа не може угрозити постојање ентитета Републике Српске.

## **РЕФЕРЕНДУМ И ПЛЕБИСЦИТ**

У научној теорији верификовани су појмови референдума, плебисцита и народне иницијативе као облика непосредне демократије. Забуну у наведене појмове уносе партијски функционери, посланици и други политичари који користе наведене појмове у сврху остваривања партијских интереса. Уставноправна и политичка наука имају обавезу да искажу своје становиште о наведеним питањима најмање из два разлога. Обавеза је науке да изграђује појмове и теорију о битним питањима друштвеног живота, а други разлог је практична потреба да се разјасне питања која имају крупне посљедице на политички систем. Разлог више да расправљамо о референдуму је и чињеница да је управо ово питање било један од разлога и повода међунационалног сукоба у Босни и Херцеговини.

*Референдум* је облик непосредног изјашњавања гласача о неком питању (у распону од битног државног до локалног) које се обично поставља у двије опције-алтернативе. Питање може да буде у варијанти да садржи опцију ЗА и ПРОТИВ, а могу да буду и два питања, па се гласачи опредјељују за једно, или друго. Гласач има

могућност избора између двије алтернативе и одлучује се за једну од њих. Друго обиљежје референдума је у начину организовања гдје заговорници различитих опција имају право да равноправно изнесу своја супростављена становишта.

Представници различитих опција треба да имају једнак приступ медијима и јавном општењу у цјелини, и да изнесу аргументе за једну и за другу опцију. Референдум дијелом личи на изборе када се бирач одређује између више политичких партија, па гласа за једну или другу. Једно од основних обиљежја референдума је кориштење аргумената у кампањи за придобијање гласача за једну или другу опцију. Супростављене опције требају имати и равноправан приступ организацији, средствима и контроли гласања на референдуму. Референдум је на одређен начин и политички драматичан, јер се не зна исход, јер може одлука грађана на референдуму бити супротна званичној политици државе.<sup>6</sup> У процесу референдума постоје двије међусобно супростављене опције, па народ непосредним изјашњавањем арбитража која је опција прихватљивија. Основни садржај кампање у процесу референдума су аргументи којима једна и друга страна настоје убиједити гласаче за своју опцију.<sup>7</sup> Референдум је облик непосредне демократије у коме нација-народ исказује своју суверену вољу. Изнад одлуке референдума није могућа ниједна друга одлука, и ниједан други субјект политичког одлучивања не може бити изнад одлуке донесене референдумом. Одлука сувереност субјекта задржава карактер суверености.

За разлику од референдума у плебисциту не доминирају аргументи, него емотивни набој о нацији, држави, итд. У поступку плебисцита не постоје двије супростављене опције које равноправно износе своје аргументе, него се ради о једној опцији обично државној или националној. Плебисцит је више облик непосредног изјашњавања у коме гласачи дају накнадну сагласност и легитимитет за већ раније донесене одлуке. Државни врх или национална елита донесе одлуку за коју је потребан додатни легитимитет непосредним изјашњавањем народа. Кроз плебисцит се једнострано пропагира само једна опција,

---

<sup>6</sup> Примјер референдума који је одржан у Француској и Холандији 2005. године о Уставу ЕУ гдје је овај акт одбијен иако су државне власти имале позиван став према овом акту.

<sup>7</sup> Тако су, на примјер, противници Лисабонских аката наглашавали да би њихово прихватање нарушило моралне вриједности Католичке цркве, угрозило аутономију законодавства о побачајају, смањило најнижу плату, повећало порезе, угрозило војну неутралност итд. Заговорници прихватања Лисабонских аката су опет наглашавали повећање радних мјеста, очување војне неутралности, перспективу нове организације Уније итд. На првом референдуму већина гласача је прихватила аргументе противника Лисабонских аката. На другом референдуму, већина бирача је прихватила аргументе заговорника прихватања Лисабонских аката.

као најбоља uz naglašenu dramatičnost smislu „*Уколико гласачи не подрже угрозити се држава, нација, биће пропаст, катастрофа, ненадокнадива штета.*“ Гласач нема алтернативу, јер под притиском медија и других облика јавног општења социјализује се став да је гласање ПРОТИВ негативно и лоше, а да је гласање ЗА добро и једино исправна опција. Суштина плебисцита је прибављање накнадне сагласности народа и често се користио као формално демократско покриће за већ раније донесене одлуке. Политичке елите углавном за плебисцит користе назив референдум, јер им то звучи „званичније, демократскије“ иако се ова два облика непосредне демократије суштински разликују.

Уставом Босне и Херцеговине није дефинисано питање референдума. Овдје не можемо улазити у све разлоге зашто у највишем политичко-правном акту државе нема одредби о референдуму као облику непосредне демократије. Један од битних разлога произилази из негативних посљедица које су настале након непосредног изјашњавања грађана 1991. и 1992. године. Босна и Херцеговина је примјер одржавања националних плебисцита које су политичке елите јавно називале референдумима и настојале да у том смислу легализују донесене одлуке. Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини основана 24. октобра 1991. године донијела је одлуку да се одржи „референдум“ српског народа о питању останка у заједничкој југословенској држави. Плебисцит је одржан у новембру 1991. године и постављена су два питања: Једно је било у форми; да ли сте сагласни.. да српски народ остане у заједничкој држави Југославији? А друго је било; Да ли се изјашњавате да Босна и Херцеговина као равноправна република остане у саставу заједничке државе Југославије? Прво питање је било на плавом листићу (на њему су се изјашњавали Срби), а друго питање било је на жутом листићу (на њему су се изјашњавали Хрвати, Муслимани и остали). Комбинација питања и боја листића била је противрјечна, јер су се мијешали елементи изказивања легитимне суверености народа с једне и елементи државног референдума с друге стране.

Скупштина српског народа као највише национално представничко тијело имала је право да проведе плебисцит српског народа и утврди његову вољу око питања остајања Срба у Југославији и провјери легитимитет властитих одлука од 24. октобра 1991. године. У том контексту, прво питање о останку српског народа у Југославији, било је облик изражавања демократске националне воље. Друго питање, које се односило на останак цијеле Босне и Херцеговине као републике у Југославији, које је било намијењено и припадницима других нација, излазило је из оквира плебисцита народа. Скупштина српског народа као национална институција Срба из Босне није имала легитимитет да утврђује вољу других народа

(Хрвата и Муслимана), јер је дјеловање националне институције ограничено габаритима једне нације. „Референдум„ припадника српског народа у новембру 1991. године није био референдум, него плебисцит.

Овакав облик непосредне демократије представљао је формалану, накнадну сагласност народа на одлуке које су политичке елите већ раније донијеле.

„Референдум“ муслиманског и хрватског народа одржан 28. фебруар, 1. март 1992. године такође је у суштини био плебисцит у коме су припадници хрватског и муслиманског народа накнадно давали сагласност на одлуке које су њихове политичке елите већ раније донијеле. За разлику од Словеније, Македоније и Хрватске Босна и Херцеговина није имала нови устав и није имала сагласну вољу конститутивних народа о будућем државном статусу. Препорука арбитражне Комисије (мишљење број 4) била је да се у Босни и Херцеговини организује референдум на коме би се дефинисала народна воља легитимна за цијелу државу. Суштинско питање било је у ком облику се народ треба изјашњавати на референдуму? По уставу БиХ, других република и Југославије народ се признавао као национални, политички колективни субјект.

Муслимански представници су се одлучили за грађански референдум (један човјек-један глас) што је било у духу конститутивних аката донесених 14. октобра 1991. године и било је сагласно амандману LX из 1990. који је донијела Скупштина БиХ јула 1990. године под доминацијом делегата *Савеза комуниста*. Резултати референдума су били легитимни за муслимански народ, нелегитимни за српски народ, привремено легитимни за хрватски народ и половично легитимни за међународну заједницу. Референдум је у суштини био плебисцит, јер се дио грађана Босне и Херцеговине изјашњавао о питању које је већ одлучено на нивоу дијела државних институција, а грађани су само потврдили већ раније донесену одлуку. Суштински се није разликовао од плебисцитарног изјашњавања српског народа у новембру 1991. године, јер се у оба случаја радило о исказивању посебних националних воља, а не о државном референдуму. Током међунационалног сукоба Скупштина Републике Српске је расписивала „референдум“ у два наврата. У мају 1993, код изјашњавања о „Венс – Овеном“ плану и јула 1994. године о изјашњавању о плану „Контакт групе“. У оба случаја суштински се радило о плебисциту као прибављању накнадне сагласности народа о већ донесеним одлукама у институцијама државне власти.

У уставном систему Босне и Херцеговине, након Дејтонског споразума, референдум није предвиђен Уставом БиХ и Уставом Федерације БиХ, а у Уставу Републике Српске дефинисан је референдум. У члану 70. став 5. и члану 77. Народна скупштина РС може расписати референдум да одлучи о одређеним питањима из своје



надлежности. Питање референдума је цијеловитије нормирано у *Закону о референдуму републике Српске*.<sup>8</sup> Наведени закон је актуелизовао најспорније питање, да ли се на референдуму изјашњавају грађани или се изјашњавају припадници етничке нације. Код грађанског изјашњавања важи принцип „један човјек-један глас“, а код етничког национална већина. С обзиром на то да су у Уставу БиХ и Уставима РС и ФБиХ државотворне три етничке нације (Срби, Хрвати и Бошњаци) већина обухвата већине у све три нације понаособ. Закон је дефинисао грађанско изјашњавање „један човјек-један глас“ што је супротно одредбама Устава БиХ и Устава Републике Српске.

Референдум у Босни и Херцеговини на нивоу цијеле државе или на нивоу ентитета је легитимно могућ само уз услов да је усклађен са уставним нормама и са Одлуком *Уставног суда* Босне и Херцеговине из 2000. године о равноправној државотворности три етничке нације. За референдум је потребна квалификована већина која обједињује три етничко-националне већине.

Непосредно изјашњавање само једне или двије етничке нације, не могу се сматрати референдумом, јер се ради о плебисциту. Партијске елите социјализују своју вољу и интересе као суверену националну вриједност, па кроз снажну медијску комуникацију утичу на припаднике нације да се изјасне о одлукама које су већ донесене.

Реализовање референдума у Републици Српској у облику грађанске већине дерогирало би етничку државотворност и увело би грађански принцип доношења одлука. Легитимитет грађанске већине на нивоу ентитета имао би за посљедицу легитимитет грађанске већине на нивоу цијеле БиХ. Због тројне и равноправне државотворности три етничке нације, референдум у Босни и Херцеговини није проводив на нивоу ентитета нити на нивоу цијеле земље.

## REFERENDUM IN THE CONTEXT OF STATEHOOD OF THE PEOPLE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Radomir Nešković PhD

**Abstract:** Self-determination of the people - the nation as an expression of his sovereign will is inexhaustible category and people have a natural right to continually review its position in the country. In the complex countries with a few constitutive nations, self-determination of a people is limited to such the same right of other nations. In the complex relationships and processes of consociational compliance of self-determination, takes place within the state which has the effect of permanently finding of optimal solutions in the decentralization of state power on the one hand and the national integrity of the other. Referendum, as the most legitimate form of expression of the popular will should be understood in this context as the crucial question of the nation and as such should be detached from daily politics.

---

<sup>8</sup> Народна скупштина Републике Српске је овај закон донијела у фебруару 2010. године.

**Keywords:** *self-determination, statehood, referendum, plebiscite, the people, nation, sovereignty, state legitimacy*

### ЛИТЕРАТУРА

1. Анекс -4 Дејтонског споразума, *Устав Босне и Херцеговине*
2. *Декларација ОУН* из 1960. године о колонијалним народима
3. Декларација ОУН из 1966. године забрањује употребу силе код процеса самоопредјелења народа
4. *Декларација ОУН* из 1970. године забрањује спољно мијешање приликом самоопредјелења народа
5. *Декларација ОУН* из 1981. године ограничава самоопредјелење као право народа у колонијама, под страном окупацијом у расистичким режимима и недемократским режимима.
6. *Европска конвенција о људским правима* Савјета Европе 1950. године,
7. *Европска Повеља о људским правима* 2000. године.
8. *Међународни пакт о грађанским и политичким правима ОУН* 1966. године
9. *Универзална Декларација о људским правима ОУН* 1948. године
10. *Устав Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине*
11. *Устав СФРЈ*