UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
Odsjek: Politologija

MODELI PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE U LOKALNIM ZAJEDNICAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

-magistarski rad-

STUDENT:
Midhat Karić
Broj indeksa: 481/II-PLG

MENTOR:
Prof.dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, mart 2022. godine

SADRŽAJ

POPIS SKRAĆENICA 4

UVOD 5

1. TEORIJSKE OSNOVE RADA 7

2. METODOLOŠKI OKVIR RADA 11

2.1. Problem istraživanja 11

2.2. Predmet istraživanja 11

2.3. Ciljevi istraživanja 12

2.3.1. Naučni cilj istraživanja 12

2.3.2. Društveni cilj istraživanja 12

2.4. Kategorijalno pojmovni sistem 13

2.5. Hipotetički okvir 13

2.5.1. Generalna hipoteza 13

2.5.2. Posebne hipoteze 13

2.5.3. Indikatori 13

2.5.4. Sistem varijabli 14

2.6. Način istraživanja 14

2.7. Određenje vremenskog i prostornog okvira istraživanaja 14

3. TEORIJSKO ODREĐENJE OSNOVNIH POJMOVA 15

3.1. Teorijske osnove lokalne samouprave 15

3.2. Pojam države i javnih poslova 17

3.3. Participativna demokratije i važnosti sudjelovanja građana u lokalnoj vlasti 19

3.4. Općina kao osnovna jedinica lokalne samouprave 23

4. PARTICIPATIVNA DEMOKRATIJA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA U BiH 26

4.1. Ustavni koncept i organizacija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovni (FBiH, RS i Distrikt Brčko) 26

4.2. Institucionalni oblici sudjelovanja građana u poslovima lokalne zajednice 28
4.2.1. Izbori kao najširi oblik participativne demokratije 28
4.2.2. Građanska inicijativa i mjesni zbor 31
4.2.3. Referendum kao instrument participacije građana u poslovima lokalne zajednice 34
4.3. Međunarodni pravni okvir participacije građana u lokalnoj upravi 36
4.4. Pravni okvir sudjelovanja građana u javnim poslovima jedinica lokalne samouprave u BiH 38
4.5. Ciljevi participacije građana u organima lokalne zajednice 40
4.6. Odgovornost izabranih predstavnika prema građanima u lokalnoj zajednici 42
4.7. Korupcija u jedinicama lokalne samouprave: implikacije na društvo i sistem 46
4.8. Značaj javnih rasprava kao instrumenta sudjelovanja u poslovima lokalne samouprave. 49

5. STUDIJA SLUČAJA: PARTICIPATIVNA DEMOKRATIJA U OPĆINI ILIDŽA 51
5.1. Rezultati empirijskog istraživanja 51

ZAKLJUČAK 57
LITERATURA 59
PRILOG 1. / ANKETNI UPITNIK 63
PRILOG 2. / IZJAVA O PLAGIJARIZMU .....**Error! Bookmark not defined.**
BIOGRAFIJA 67

POPIS SKRAĆENICA

BD *Brĉko Distrikt*

BiH *Bosna i Hercegovina*

CSR *Centar za socijalni rad*

DEP *Direkcija za ekonomsko planiranje*

EU *Europska unija*

FBiH *Federacija Bosne i Hercegovine*

RS *Republika Srpska*

ICCPR *International Covenant on Civil and Political Rights*

MCP *Ministarstvo civilnih poslova*

NVO *Nevladine organizacije*

OSCE *Organizacija za sigurnost i saradnju u Europi*

VE *Vijeće Evrope*

CCI *Centri civilnih inicijativa*

UN *Ujedinjene nacije*

OV *Općinsko vijeće*

LER *Lokalno ekonomski razvoj*

JPP *Javno privatno partnerstvo*

UVOD

Bosna i Hercegovina je zemlja koja je pretrpjela agresiju devedesetih godina nakon koje je ostala infrastrukturno, politički, ekonomski i socijalni disbalansirana kao sistem. Ranije, bila je dio Jugoslavije kao republika, da bi Dejtonskim mirovnim sporazumom postala današnja Bosna i Hercegovina. U toj konstalaciji odnosa, važno je da naglasimo kako ovu zemlju karakteriše visok stepen decentraliziranosti glede političko-pravnog ustroja. Naime, Bosnu i Hercegovinu čine dva eniteta i to Republika Srpska i Federacija BiH, a kao treća samoupravna jedinica javlja se Brčko Distrikt. Federacija BiH je dalje decentralizirana na taj način što je sastavljena od 10 (deset) kantona. Zemlja ima veliki broj općina i nešto manji broj gradova danas kao jedinica lokalne samouprave. Bosna i Hercegovina važi za zemlju u tranziciji čija institucionalno politička izgradnja se temelji na demokratskim načelima i vrijednostima, a osnovni vanjskopolitički cilj jesu evroatlantske integracije. Za ispunjenje jednog tako zahtjevnog cilja potrebno je prethodno zadovoljiti određene od inostranih mentora postavljene zahtjeve. Implementacija demokratije u praksi fundamentalna je osnova za takve poduhvate jedne države. To se odnosi na mnoge segmente društva i sistema, a jedan od njih je i participacija građana u vlasti, posebno u lokalnim zajednicama. Participacija građana se odvija neposredno i posredno. Participativna demokratija se temelji na predstavničkoj demokratiji kao podkategoriji. Značajno je u samom uvodu interpretirati sudjelovanje građana u poslovima jedinica lokalne samouprave kao mehanizama sprovođenja volje naroda, na kojoj se temelji demokratija kao vladavina većine, a da bi se zaštitili interesi i ciljevi građana u lokalnoj zajednici. Izbori se smatraju najvažnijim i dominirajuće važnim aspektom participativne demokratije. Izborima građani biraju svoje predstavnike, odnosno vijećnike da zastupaju u organima lokalne samouprave njihove interese, brinu o njihovim potrebama i razvoju lokalne zajednice kao takve. Uz izbore značajno je da pomenemo još nekoliko mehanizama sudjelovanja građana u poslovima lokalne zajednice, a od kojih se posebno ističe građanska inicijativa, mjesni zbor i referendum. Prethodne metode uključivanja i angažmana građana jesu aspekt odlučivanja građana o javnim poslovima u lokalnoj zajednici koji su od općeg interesa. Svi vijećnici imaju veliku odgovornost prema njihovom biračkom tijelu i građanima u zajednici generalno, bez diskriminacije, i ne smiju se oglušiti na njihova zahtjeve i potrebe. Važno je da istaknemo kako su najvažnije jedinice lokalne samouprave u BiH grad i općina. Gradonačelnici, odnosno načelnici i vijećnici u zakonodavnim

tijelima, pa i predsjednici savjeta mjesnih zajednica imaju velike odgovornosti prema javnom mnijenju, jer se oni nalaze u ulozi javnog servisa za zadovoljavanje potreba građana kako bi njihov život u lokalnoj zajednici bio što lakši i potpuniji. Organi lokalne samouprave važni su za pitanja infrastrukture, zdravstva, školstva, komunalnih poslova, civilne zaštite i dr. Odatle i proističu specifične odgovornosti prema građanima. Apostrofirat ćemo kako komunikacija između građana i predstavnika u vlasti u jedinicama lokalne samouprave mora da bude napredna, efikasna i konstantna. Kada su u pitanju lokalni poslovi i procesi koji se dešavaju u lokalnim zajednicama, u kontekstu participativne demokratije važno je da kažemo kako građani svoje negodovanje ili druge stavove mogu predstaviti kroz proteste, javne peticije i dr. Participativna demokratija ima veoma dugu tradiciju i kao takva zavređuje veliku pažnju kroz historiju do danas.

U ovom radu predstavit ćemo materiju u četiri dijela. Naime, u prvom dijelu interpretirat ćemo metodološki okvir rada koji predstavlja crvenu nit kojom se cjelokupno istraživanje kreće, kako teorijski tako i praktično. S tim u vezi, u drugom dijelu rada, odnosno prvom dijelu teorijskog istraživanja interpretirat ćemo osnovne pojmove koji određuju predmet istraživanja kao što je sam pojam države i javnih poslova, interpretiranje participativne demokratije, kao i lokalne samouprave. Dotaći ćemo se i historijskog konteksta participativne demokratije u jednom od dijelova rada. U trećem dijelu istraživanja predstavit ćemo samu srž rada, odnosno interpretirati strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini, te predstaviti lokalnu samoupravu BiH. Zatim ćemo nastojati da teorijski definiramo sve instrumente participacije građana u poslovima jedinica lokalne samouprave od javnog značaja koje smo prethodno pomenuli (referendum, izbori, mjesni zbor i građanska inicijativa). Predstavit ćemo i ciljeve participativne demokratije i odgovornosti vijećnika prema građanima. Jedan poseban odjeljak posvetit ćemo pravnom okviru koji garantuje participaciju građana u javnim poslovima, sa distinkcijom između domaće zakonodavne regulative i međunarodnog pravnog okvira. Stavit ćemo poseban osvrt i na korupciju kao faktor koji podriva demokratske vrijednosti, narušava efikasan rad sistema i povjerenje građana u državu. Četvri dio rada predstavit će empirijsko istraživanje, odnosno njegove rezultate. Sva četiri dijela rada međusobno su povezani i kao takvi će se nadovezivati sadržajno i najposlije graditi jednu cjelovitu sliku glede pojma, karakteristika, mehanizama i same važnosti participativne demokratije danas.

1. TEORIJSKE OSNOVE RADA

„Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i osposobljenost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog građanstva, bitnim dijelom javnih poslova.“[1] Pod javnim poslovima podrazumijevaju se poslovi od općeg i zajedničkog interesa za građane određene zajednice. Dakle, važno je da apostrofiramo „kada se u jednoj lokalnoj zajednici, a to znači u jednom ili više povezanih naselja, obrazuje pravno-politička i sistemska institucija, onda ta zajednica stiče status lokalne samouprave.“[2] Lokalna samouprava je jako važan segment vlasti u jednoj zemlji, jer je to takoreći najniži i građanima najbliži nivo vlasti i učešća u odlučivanju o pitanjima važnim za njihov život i procese u zajednici u kojoj oni žive. Naravno, Bosna i Hercegovina je fokus ovog istraživanja, tako da je veoma bitno da istaknemo da kada je 1992. godine postala samostalna i nezavisna država Bosna i Hercegovina je imala 109 općina i Grad Sarajevo. Međutim, „Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. uspostavljeno je novo unutarnje uređenje Bosne i Hercegovine, prema kojem se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i od 2000. godine Brčko distrikta BiH.“ [3] S tim u korelaciji je činjenica da je Brčko distrikt BiH jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Kao što je poznato, zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada, a sudsku vlast vrše sudovi Brčko distrikta BiH. Ako se osvrnemo na lokalnu samoupravu entiteta, Republika Srpska BiH se sastoji iz 57 općina i šest gradova Banja Luka, Istočno Sarajevo, Bijeljina, Trebinje, Prijedor i Doboj. Ovdje je važno da naglasimo kako je u sastavu Grada Istočno Sarajevo je šest općina: Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo. Općine Bijeljina, Trebinje, Prijedor i Doboj službeno su postali gradovi 2012. godine. Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od 10 kantona u kojima se nalazi 78 općina i gradovi Sarajevo i Mostar. Sada, ako se osvrnemo na bh. pravni okvir i interpretiranje same lokalne samouprave, prvenstveno ćemo kazati da prema Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine „lokalna se samouprava organizira i

---

[1] *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985) Strazbur, član 3, stav 1. https://rm.coe.int/ pristup 22.08.2021*
[2] *Pejanović. Mirko, (2005) Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu, Sarajevo: Šahinpašić, str. 188.*
[3] *Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine. http://msb.gov.ba/PDF/ pristup 22.08.2021*

ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je tijela jedinice lokalne samouprave i građani, sukladno ustavu, zakonu i statutu jedinice lokalne samouprave."4 Naime, načela na kojima se temelji učinkovita i -funkcionalna lokalna uprava u evropskom upravnom prostoru su ispred svega vladavina prava (pravna sigurnost i predvidljivost upravnih odluka i akcija, zakonitost), otvorenost i transparentnost uprave, odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim tijelima, učinkovitost u trošenju javnih sredstava i djelotvornost u postizanju ciljeva resornih javnih politika. Kratko ćemo se osvrnuti na neke za naše istraživanje dominirajuće važna načela. Tako, pravna sigurnost podrazumijeva vladavinu zakona - to jest „pravnu državu." Izvjesnost – znači primjenu propisa bez izuzetaka, utemeljenu na povjerenju prema lokalnoj upravi. Nadalje, otvorenost u ovom smislu znači da se moraju osigurati uslovi za monitoring javne uprave izvana, a transparentnost da uprava sama po sebi mora biti „prozirna", za potrebe kontrolisanja. Naime, akcenat ćemo staviti na to da u uvodnom dijelu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, lokalne jedinice se tretiraju kao temelj svakog demokratskog sistema, a pravo građana, da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, je univerzalno načelo zajedničko u svim državama članicama Vijeća Evrope potpisnicama ove Povelje.

Što se pravnog okvira tiče koji regulira pitanje učešća građana u lokalnoj vlasti, pored Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao prvog međunarodnog ugovora koji je definirao pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, a koju su prihvatile sve članice Vijeća Europe, promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je pridonio Odbor ministara Vijeća Europe s Preporukom (2001) o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini. S tim u vezi, pored ove preporuke vrijedno je istaknuti i: Preporuku (1996) o referendumu i narodnoj inicijativi na razini lokalnih zajednica, Preporuku (1998) o nadzoru akcija lokalnih vlasti, Preporuku (2004) o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektroničkog glasanja i Preporuku 1704 koja se bavi pitanjem referenduma kao dobrim praksama u Evropi. Sa druge strane, što se BiH tiče, u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine referira se na Opću deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR). Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima definirano je pravo i mogućnost građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova, direktno

[4] *Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09) čl. 3.*

ili preko slobodno izabranih predstavnika i da biraju i budu birani na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasanjem, na način, kojim se garantuje slobodno izražavanje volje birača. Ako se osvrnemo na posebne odredbe posebno važne za ovo istraživanje odnosno predmet, „u Općem komentaru Odbora za ljudska prava Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, građani neposredno sudjeluju u obavljanju javnih poslova kada provode svoja ovlaštenja kao članovi zakonodavnih ili izvršnih tijela vlasti.“[5] U tom diskursu posmatrano neizmjerno je važno da se naglasak stavi i na činjenicu da prema Općoj deklaraciji o ljudskim pravima „svako ima pravo sudjelovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika, volja naroda je temelj državne vlasti, a ta volja se mora izražavati na povremenim i poštenim izborima, koji se provode uz opće i jednako pravo glasa, tajnim glasovanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.“[6]

Naime, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske svojim građanima garantiraju slobodu mišljenja i izražavanja i slobodu udruživanja. Prema Ustavu Republike Srpske „građani imaju pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova i da pod jednakim uslovima budu primljeni u javnu službu.,“[7] a prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine građani uživaju pravo da sudjeluju u javnim poslovima. Pravo na slobodne izbore također je regulirano Ustavima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Odavde je važno da naglasimo i „da prema Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, lokalna samouprava se ostvaruje u općini i gradu, a izvršavaju je građani i tijela jedinica lokalne samouprave. Ovim zakonima se između ostalog uređuju pitanja direktnog sudjelovanja građana u odlučivanju, nadzoru nad radom tijela jedinica lokalne samouprave, javnosti rada, odnosa i saradnje federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave. Poglavlje X. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i poglavlje IX. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine posvećeni su izravnom (neposrednom) sudjelovanju građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave.[8] Sa druge strane, građani izravno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnoga zbora građana i drugih oblika izravnog

---

[5] *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl 25. http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ pristup 29.08.2021.*
[6] *Opća deklaracije o ljudskim pravima (1948) čl 25. https://www.ombudsmen.gov.ba/ pristup 29.08.2021.*
[7] *Članak 33. II. poglavlja Ustava Republike Srpske. https://www.narodnaskupstinars.net/ pristup 30.08.2021..*
[8] *Od člana 43. do člana 46. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*

sudjelovanja. Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruge građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Dakle, poseban oblik neposrednog učešća građana u poslovima lokalne samouprave predstavlja građanska inicijativa. Građani mogu o svakom pitanju iz djelokruga općine pokrenuti građansku inicijativu. „O građanskoj inicijativi općinsko vijeće je dužno raspravljati ako su ispunjeni svi uslovi propisani statutom općine. U cilju rješavanja brojnih problema, građanima se omogućava da iniciraju raspravu o određenim pitanjima.“ [9] Na ovaj način građani pomažu lokalnim organima vlasti u tretiranju određenih pitanja značajnih za lokalnu zajednicu. Demokratija je u osnovi vladavina većine. U prenesenom značenju to se odnosi na izbor, slobodan izbor ljudi koje će da predstavljaju interese građana koji su ih birali u vlasti, u i izvan države. Odavde zaključujemo da je participacija građana u demokratskoj zemlji, u poslovima lokalne samouprave od veoma visokog značaja za život kako društva tako i države, te i samo ostvarenje vladavine prava. Postoje kao što smo vidjeli različiti mehanizmi sudjelovanja u vlasti, koji se koriste shodno različitim potrebama i nastalim situacijama.

[9] *Muhamed. Ibrahimović, (2005) "Participacija građana u odlučivanju o javnim lokalnim poslovima u općini". Gračanica: Gračanički glasnik, str. 24.*

2. METODOLOŠKI OKVIR RADA

2.1. Problem istraživanja

Problem istraživanja u ovom radu ogleda se prvenstveno u nedovoljno razvijenoj svijesti, ali i domaćoj praksi, o važnosti participacije građana u poslovima i procesima lokalne samouprave u jednoj zemlji koja se zasniva na demokratskim vrijednostima. Problem se također odnosi i na pasivnost domaćih predstavnika vlasti u odnosu na interese i ciljeve građana, koji su ih na slobodnim izborima izabrali i dali povjerenje za upravljanje državnim poslovima, odnosno javnim sektorom na bilo kojem nivou vlasti, za naše istraživanje važnom - lokalnom nivou vlasti. Dakle, problematika je veoma složena a tiče se i funkcionisanja pravne države kao takve. Odavde izvodimo problemsko pitanje: Koliko je i zašto važno participiranje građana u lokalnoj samoupravi, koji su mehanizmi učešća te kakve su posljedice (ne) participacije građana u poslovima demokratske lokalne uprave danas?

2.2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja u ovome radu jeste prvenstveno određivanja teorijskih pojmova od elementarne važnosti za ovaj rad a to su lokalna samouprava, demokratija, država i javni sektor, građani i participacija u vlasti, te sa navedenim povezani procesi. Naime, predmetom istraživanja u ovom radu bit će mehanizmi, zakonom određeni, za participiranje građana u vlasti odnosno poslovima uprave u jednoj demokratskoj zemlji, naravno sa posebnim fokusom na Bosnu i Hercegovinu. S druge strane, interpretirat ćemo i analizirati međunarodni pravni okvir koji se bavi pitanjem lokalne samouprave i participacije građana u njenim poslovima, ali nezaobilazno će svoje mjesto u ovom istraživanju pronaći i domaći zakonodavno-pravni okvir koji se bavi pitanjem lokalne samouprave i učešća građana u poslovima od zajedničkog općeg interesa. Predmetom ovog istraživanja bit će posebno izbori kao mehanizam neposrednog izbora, slobodnog izbora osoba koje će da predstavljaju volju i interese građana u vlasti, kao jedan od najneposrednijih oblika participiranja građana u upravi. S druge strane, posljedice participacije odnosno neparticipacije građana u lokalnoj samoupravi bit će predmeti interpretacija u ovom radu uz poseban osvrt na usvajanje dobrih evropskih praksi, političkog „ponašanja“ i angažmana predstavnika lokalnih vlasti u kontekstu odgovornog odnosa prema svojim građanima odnosno biračima i svojoj državi. Općina Ilidža i participativna demokratija u ovom dijelu lokalne

samouprave u glavnom gradu Bosne i Hercegovine, bit će posebnim dijelom istraživanja, gdje će se provesti i empirijsko istraživanje zasnovano na metodi ispitivanja.

2.3. Ciljevi istraživanja

2.3.1. Naučni cilj istraživanja

Odnosi se na naučne analize implikacija i sveopće učestalosti participacije građana u lokalnoj samupravi i javnim poslovima uopće. Kakve su posljedice (ne) participacije. Cilj je da se istakne i elaborira pravni okvir koji reguliše pitanje participacije građanima u lokalnoj samoupravi. S tim u vezi, cilj je da se predstave demokratske vrijednosti učešća građana u lokalnoj samoupravi, pitanje izbora i drugih instrumenata participacije, monitoringa vlasti te odnosa izabranih predstavnika i odgovornosti prema građanstvu. Odavde, važno je da kažemo da je jedan od ciljeva da se sa naučne pozicije predstavi važnost lokalne samouprave kao nivoa vlasti za demokratsku državu i društvo te izvedu zaključci o važnosti participacije građana u odlučivanju kroz taj nivo državne odnosno javne uprave.

2.3.2. Društveni cilj istraživanja

Društveni cilj istraživanja u ovom radu odnosi se na podizanje svijesti javnosti u vezi sa važnosti učešća u lokalnoj vlasti i naravno predstavljanje dobrih evropskih praksi te analiza domaće prakse u vezi sa istim. Društveni cilj istraživanja odnosi se na predstavljanje zakonskih odredbi domaćeg ili međunarodnog pravnog okvira, a u vezi sa učešćem građana u poslovima lokalne samouprave u demokratskim zemljama sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Društveni cilj jeste da se predstave svi aspekti vlasti vezani za lokalnu samoupravu i apostrofiraju ključne nadležnosti jedinica lokalne samouprave, te da se predstave važna pitanja za sve građane o kojima se odlučuje u ovim institucijama, a odatle i važnost participacije građana u donošenju takvih odluka. Jedan od društvenih ciljeva istraživanja jeste također analiza domaće prakse sa posebnim fokusom na Općinu Ilidža, te elaboracija tamošnje prakse participiranja građana u lokalnoj samoupravi. Društveni cilj jeste da se istakne i važnost samih izbora, koji su u Bosni i Hercegovini do sada prema mnogim izvještajima bili kompromitovani, nedosljedni i suprotni valjanim praksama međunarodnog prava.

2.4. Kategorijalno pojmovni sistem

Ključne riječi: Lokalna samouprava, država, javni posao, građani.

Lokalna samouprava „podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog građanstva, bitnim dijelom javnih poslova“ [10] „Pod **javnim poslovima** podrazumijevaju se poslovi od općeg i zajedničkog interesa za građane određene zajednice.“[11] **„Država** je sistem ljudi i funkcija koji stvaraju pravila obaveznog ponašanja, a njihovu primjenu obezbjeđuju prinudnom snagom kojom raspolažu. Država je teritorijalno zaokružena jedinica čiji su sastavni dijelovi vlast, građani, teritorij i međunarodno priznanje.“ [12] Jedan od osnovnih temelja za funkcionisanje države su građani.

2.5. Hipotetički okvir

2.5.1. Generalna hipoteza

Neposredna participacija građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama predstavlja važnu pretpostavku razvoja participativne političke kulture i demokratije u Bosni i Hercegovini.

2.5.2. Posebne hipoteze:

- Građanska inicijativa, mjesni zbor, izbori, referendum, samo su neki od dostupnih instrumenata neposrednog učešća u javnim poslovima organa lokalne samouprave.
- Participacija građana u poslovima lokalnih vlasti zagarantovana je značajnim brojem međunarodnih pravnih akata i domaćih zakona, što markira ovo pitanje veoma značajnim.
- Sudjelovanjem u poslovima vezanim za lokalnu upravu građani vrše kontrolu rada onih kojima su dali svoje povjerenje na slobodnim izborima, štite svoje interese, teže ostvarenju svojih ciiljeva i dr.
- Bosnu i Hercegovinu karakterišu različiti problemi vezani za lokalnu samoupravu i participaciju građana u istoj, izražen je pasivan stav spram ovom pitanju ali i

---

[10] *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985) Strasbourg, član 3, stav 1. .https://rm.coe.int/ pristup 01.09.2021*
[11] *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985) Strasbourg, član 3, stav 1. .https://rm.coe.int/ pristup 01.09.2021*
[12] *Bilješke (2016) Država, http://beleske.com/pojam-i-elementi-drzave/ pristup 05.09.2021.*

neodgovorni „nastupi“ izabranih vijećnika građana u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti mnogih jedinica lokalne samouprave.

2.5.3. Indikatori: izlazak građana na izbore, zastupljena korupcija u organima lokalne samouprave, procenat zastupljenosti građanskih inicijativa, pozitivne ili negativne ocjene rada jedinica lokalne samouprave, finansijski položaj jedinica, razvoj lokalnih zajednica u domenima nadležnosti organa (poslovno okruženje, infrastruktura, saradnja sa građanima na zajedničkim projektima i dr.)

2.5.4. Sistem varijabli

Zavisna: Neposredno upravljanje građana državom i ostvarenje demokratskog načela „vladavine većine“, zaštita njihovih interesa i ostvarenje zajedničkih ciljeva.

Nezavisna: Participacija građana u javnim poslovima lokalne samouprave.

2.6. Način istraživanja

U ovom radu istraživanje će biti zasnovano na teorijskim i empirijskim osnovama. Što se tiče teorijskog i praktičnog dijela istraživanja, isto će biti zasnovano na nekoliko fundamentalnih metoda:

- Metoda analize sadržaja
- Metoda komparacije
- Statistička metoda
- Metoda indukcije
- Metoda dedukcije
- Metoda ispitivanja
  - *Tehnika: anketa (instument: anketni upitnik)*

2.7. Određenje vremenskog i prostornog okvira istraživanaja

Vremenski okvir istraživanja: 5 mjeseci

Prostorni okvir istraživanja: Bosna i Hercegovina.

3. TEORIJSKO ODREĐENJE OSNOVNIH POJMOVA

3.1. Teorijske osnove lokalne samouprave

Primarna asocijacija pojma lokalne samouprave jeste općina i upravljanje malom zajednicom odnosno nižim instancama vlasti. Važno je da konstatujemo da je lokalna zajednica takva teritorijalno-društvena zajednica gdje na najnižoj razini nastaju određene zajedničke potrebe stanovnika, koje se mogu riješiti samo na zajednički način vodeći prvenstveno računa o općem interesu. Naime, akcentirat ćemo da lokalna zajednica predstavlja prvu i najnižu razinu u hijerarhiji vlasti. „Od fundamentalne je važnosti znati da su ključni elementi lokalne zajednice:

- Teritorij
- Stanovništvo
- Potrebe ljudi
- Zajedničke aktivnosti ljudi sa ciljem zadovoljavanja zajedničkih potreba i interesa“[13]

Naime, lokalna zajednica kao takva ima ulogu nositelja lokalne samouprave. „Fizički prostor lokalne zajednice je onaj prostor na kome se formiralo određeno naselje, selo ili grad.“[14] Pojam lokalna samouprava je prije svega pravno-sistemska institucija koja određuje položaj lokalne zajednice. Osvrnemo li se na historijski kontekst, možemo kazati da je lokalna samouprava u Engleskoj po svojoj naravi izvorna, a sama Engleska kao država se shvaća kao zemlja kolijevka lokalne samouprave. U literaturi se često može pronaći teza da je jedno od krajnje složenih pitanja birokratske praktične organizacije i funkcionisanja vlasti upravo lokalna samouprava. Lokalna samouprava je u najneposrednijem kontaktu sa javnim mnijenjem, odatle zavređuje posebnu pažnju. Naime, važno je kazati da baš odnos centralnih i necentralnih organa predstavlja središnje pitanje fenomena lokalne samouprave. „Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.“[15] Diskutabilnost vezana za prethodno ogleda se u tome, je li necentralni organi dobijaju manje ili više nadležnosti, odnosno da li se necentralnim organima povećavaju ili

---

[13] *Pusić. E, (1963) Lokalna zajednica, Zagreb: Narodne novine, str.21-23.*

[14] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Šahinpašić, str. 13.*

[15] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09) čl 2 stav 1.*

smanjuju nadležnosti. Koordinacija i hijerarhija vlasti je suština ovih razmatranja. Na osnovu dosadašnjih studija i analiza lokalne samouprave, literatura uglavnom pokazuje da se odnos centralnih i necentralnih organa pretežno odvija po načelu dekoncentracije i decentralizacije. Nadovezujuće govoreći, značajno je istaći da se dekoncentracijom najavljuje tendencija prenošenja ovlaštenja vlasti na niže organe, odnosno prenošenje poslova i zadataka u manjem ili većem obimu, ali bez transfera vlasti. Sa druge strane, decentralizacija znači prenošenje ovlasti na niže organe sa punim pravom odlučivanja u sferi prenesene nadležnosti, pri čemu se mijenja status i centralnih i necentralnih organa. „U svojim začecima, lokalna samouprava nije nastala kao plod nekog teorijskog ili ideološkog projekta, upravo obratno, nastala je spontano, rješavajući praktične probleme stanovnika sela i grada i rješavajući istovremeno 'prizemne' probleme u funkcionisanju države."[16]

Postoje mnoge interpretacije lokalne samouprave, koje su različite zbog diferenciranih pozicija s kojih se one dešavaju. Naime, pod pojmom lokalne samouprave podrazumijeva se samouprava u teritorijalnim lokalnim zajednicama. Predstavnike građana u lokalne organe vlasti u lokalnoj zajednici bira lokalno stanovništvo. Značajno je reći da strukturu lokalne samouprave sačinjavaju elementi kao što je tip društvenog uređenje, oblik unutrašnjeg uređenja države, dostignuti nivo demokratizacije vlasti i dr. S tim u korelaciji, lokalna samouprava predstavlja specifičan tip decentralizacije u kome u sistemu državne vlasti necentralni organi vlasti nisu postavljeni od viših centralnih organa, već su neposredno izabrani od strane građana. „Prema Parsonsu, četiri momenta integrišu ljude na nekom lokalnom području, a to su stanovanje, radno mjesto, jurisdukcija i komunikacije." [17] Osnovni princip koji određuje sadržinu lokalne samouprave je princip da je razvoj lokalne samouprave vezan za demokratiju i da bez demokratije nema lokalne samouprave. Dakle, primjetit ćemo da postoje znatne razlike između sistema lokalne samouprave ali i posebne zajedničke osobenosti. S tim u vezi, „zajedničke karakteristike za sve oblike lokalne samouprave su sljedeće:

- građani u lokalnoj zajednici slobodno biraju svoje predstavničko tijelo ili neposredno odlučuju o bitnim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu,
- zakonom su određene teritorije lokalne zajednice na kojima se vrši lokalna samouprava,

[16] *CCI (2009) Načelnik i lokalna samouprava, Banja Luka. https://osfbih.org.ba/. Pristup 05.09.2021.*
[17] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Šahinpašić, str. 15.*

- lokalne institucije imaju određenu organizacionu samostalnost,
- postoji određena finansijska samostalnost organa lokalne samouprave,
- lokalne institucije imaju i normativnu samostalnost u okviru ustava i zakona[18]

Naime, u velikom broju savremenih i visokorazvijenih (u institucionalnom smislu) država danas osnovne karakteristike lokalne samouprave su autonomija i samostalnost, decentralizacija i demokratizacija. Važno je kazati da je u većini modernih političkih sistema u 21.vijeku, osnovna i najznačajnija jedinica lokalne samouprave općina. To je slučaj i sa Bosnom i Hercegovinom. Ono što lokalnu samoupravu izdiže na poseban nivo, i čime ona zavređuje još veću pozornost, jeste činjenica da su bazične vrijednosti i institucije lokalne samouprave postale predmet zaštite međunarodnog prava, odnosno određenih njenih dokumenata. Nužno je na samom početku da konstatujemo da je jedan od dominantno važnih međunarodnih dokumenata o lokalnoj samoupravi upravo Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

„Ovaj dokument donesen je u Strazburu 15.10.1985. godine, a utvrđuje osnovne principe lokalne samouprave u evropskim državama. Istaći ćemo neke od osnovnih:

- lokalna samouprava se zasniva na ustavu i zakonu
- osposobljenost lokalnih vlasti da u okvirima zakona regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti
- lokalni poslovi su svi oni poslovi koji ustavom ili zakonom nisu isključeni iz nadležnosti lokalne vlasti
- princip zaštite granica lokalne samouprave
- princip organizacione i personalne samostalnosti lokalnih institucija
- princip zaštite ustavom proklamovanog prava na lokalnu samoupravu i dr“[19]

Dakle, gore navedeno nam ukazuje na veliku važnost lokalne samouprave u kontekstu vlasti i odnosa uprave sa građanima, te potvrđuje snažno uporište ove razine vlasti u ustavno zakonskim okvirima.

3.2. Pojam države i javnih poslova

„Država i javni poslovi nerazdvojivi su pojmovi, odnosno slobodnim riječnikom govoreći, jedno bez drugog ne može postojati. Država je osnovna i najstarija jedinica organizovanja

[18] *Marković. R, (1997) Ustavno pravo i političke institucije. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str . 405.*
[19] *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.(1985) Strasbourg https://rm.coe.int/ pristup 06.09.2021*

naroda, ključni segment pripadnosti i veoma značajna kroz historiju do danas. Koncepti države su se mjenjali s vremenom do danas, i poprimali savršeniji oblik.“[20] Za državu se tijesno vezuju pitanje političkog sistema, odnosno uređenja pravno političkog funkcionisanja zemlje i organizovanja vlasti. Naime, pojam javne usluge je izraz koji se najčešće koristi da bi označio usluge koje osigurava vlada svojim građanima bilo direktno kroz javni sektor bilo kroz finansiranje privatnog pružanja usluga. Dakle, zaključit ćemo država je javni servis koji pruža određene usluge građanima. Javni poslovi u bliskoj su vezi sa pojmom društvenog konsenzusa (koji se najčešće ispoljava putem demokratskih izbora) koji jasno ističe stanovište da bi određene usluge trebalo da budu dostupne svim građanima bez obzira na njihove prihode. Država je vlasništvo svih građana u jednakom omjeru. Javne usluge se smatraju onim uslugama koje su od suštinske važnosti za funkcionisanje modernog društva tako da one moraju biti zasnovane na univerzalnoj dostupnosti svim građanima, bez ikakvih razlika.

„Sa druge strane, problem slabih država i potreba izgradnje države su prisutni već mnogo godina.“[21] Naime, uđemo li u dublje analize, znatno je važno da istaknemo da su subjekti državne uprave isključivo državni organi i organizacije odnosno državni upravni aparat. Krug državnih organa određuje se pozitivno-pravnim propisima, dakle ustavom ili zakonima, aktima najveće pravne snage. Važno je apostrofirati da pojam javne uprave ima znatno šire značenje od pojma državne uprave, naime on pored organa državne uprave obuhvata i organe koje imaju javna ovlaštenja, to su upravni organi lokalne samouprave i teritorijalne jedinice, javna preduzeća i ustanove. Što se tiče današnjice, možemo reći da u modernim odnosno danas razvijenim zemljama pojam javnih usluga obično se odnosi na usluge kakve su na primjerice obrazovanje, distribuciju električne energije i gasa, zaštitu od požara, zdravstvo, policiju, čistoću, proizvodnju i distribuciju vode i dr. Dakle, usluge poput ovih moraju biti utemeljene na principu širokodostupnosti i nediskriminacije. Postavlja se pitanje, ko će da osigura ove usluge, koje su dostupne uglavnom na lokalnom nivou, država. Šta je država? Država je sistem ljudi i funkcija koji stvaraju pravila obaveznog ponašanja, a njihovu primjenu osigurava prinudnom snagom kojom raspolaže kao sistem. Osnovni elementi države su vlast, teritorija i stanovništvo, a posljednjih godina u literaturi se pronalazi i četvrti segment, tj. međunarodno priznanje. Dakle,

---

[20] *Znanje org. (2016) Država, dostupno na: http://www.znanje.org/ pristup 15.09.2021.*

[21] *Fukujama. Francis,(2005) Izgradnja države, vlade i svjetski poredak u 21.stoljeću. Zagreb: Nacionalna knjižnica Zagreb, str. 14.*

bez ovih elemenata ne možemo govoriti o državi. Država ima nekoliko segmenata odnosno nivoa vlasti, a ona koja je predmet našeg istraživanja jeste najniža odnosno lokalna vlast. „Državna vlast je najviša vlast i isključuje svaku drugu vlast na drugoj teritoriji. Osnovno obilježje državne vlasti je suverenost. Državna vlast je apsolutno suverena prema svim subjektima u državi. Državna vlast je suverena i prema inostranstvu, ali ograničeno.“[22] Kratko ćemo se osvrnuti na pitanje državljanstva i kazati da je to veoma važno, odnosno značajan institut zbog izbornog prava, participacije u vlasti, zahtijeva za određenim uslugama od strane vlasti i sl. Država je temelj društva, fundamentalni aparat za zadovoljavanje egzistencijalnih potreba građana, u prisnom odnosu s građanima, odnosno država je fikcija, država su građani, država predstavlja sistem organizacije građana u cilju prevazilaženja razlika i problema nastalih u društvu, kako bi se suživot osigurao na maksimalno funkcionalnim i efektivnim načelima. „Za kraj je važno da se referiramo na Fukujamu i kažemo kako izgradnja države treba biti jedan od prioriteta,“ [23] a ko će je graditi nego sami građani, građani su država. Demokratija se pokazala kao najbolji sistem uređenja vlasti, odnosi se vladavinu svih, odnosno volju naroda, upravo participativna demokratija predstavlja ključ ovog sistema.

3.3. Participativna demokratije i važnosti sudjelovanja građana u lokalnoj vlasti

Participativna demokratija smatra se centralnim fokusom demokratije kao uređenja, odnosno ideje, volja naroda provodi se upravo participacijom, koja može da se ogleda u više slika, a poseban i najvažniji oblik jesu slobodni izbori. Pod participativnom demokratijom podrazumijeva se učestvovanje građana u procesu donošenja odluka bilo da se radi o zakonodavnim ili izvršnim tijelima vlasti u lokalnoj samoupravi, a isto može da se odnosi i na više nivoe vlasti. „Kada se u jednoj lokalnoj zajednici obrazuje pravno politička i sistemska institucija, onda ta zajednica stiče status lokalne samouprave.“[24] S tim u vezi veoma je značajno kazati da participativna ili kako se često naziva neposredna demokratija predstavlja sudjelovanje građana u odlučivanju što je sa druge strane, ako se nadovežemo na kontekst iz prethodnog odjeljka, jedan poseban koncept vođenja javne politike koji podstiče građane da direktno participiraju u kreiranju pojedinih odluka zakonodavnih i izvršnih tijela vlasti na lokalnom

---

[22] *Bilješke (2010) Pojam i elementi države, dostupno na: http://beleske.com/pojam-i-elementi-drzave/ pristup 10.09.2021.*

[23] *Fukujama. Francis, (2005) Izgradnja države, vlade i svjetski poredak u 21.stoljeću. Zagreb: Nacionalna knjižnica Zagreb, str. 7.*

[24] *Pejanović. M, (2005) Politički razvitak BIH u postdejtonskom periodu. Sarajevo: Šahinpašić, str. 188.*

niovu. Jedan veoma poznat naučnik, teoretičar čija djela su našla veliko praktično, znanstveno i akademsko uporište, tačnije profesor Eugen Pusić sudjelovanje građana definira kao jedan od sredstava političkog nadzora nad radom uprave, jer građani sudjeluju neposredno u radu uprave. Dakle, danas su prisutne različite forme učestvovanja građana u lokalnoj samoupravi, a jedna od njih je i sudjelovanje na lokalnim izborima. „Lokalna zajednica je bliska građaninu sve dok ima mogućnost zadovoljavanja interesa u njoj.“[25] U suštini naglasak je na onim aktivnostima koje imaju za cilj uticaj na odluke vlasti.

Veoma je važno da akcentiramo da kada se radi o participaciji građana na lokalnoj razini nužno se moraju uzeti u obzir različiti oblici odnosno metode putem kojih građani sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, tj. poslovima vlasti iz nadležnosti lokalne samouprave. Učestvovanje građana u donošenju raznih odluka, a koji su prirode javnih poslova jeste njihovo pravo koje oni u jednakom omjeru imaju na svim razinama organiziranja i vršenja vlasti – na lokalnoj i svakoj višoj razini vlasti u državi. „Narod ili građani se označavaju kao nositelji suverenosti, s tim što oni suverenost vrše po pravilu posredno odnosno putem svojih slobodno izabranih predstavnika i rjeđe neposredno putem referenduma, narodne inicijative i drugih oblika neposrednog učešća u vršenju vlasti.“[26] Nema demokratije bez neposredne volje građana u vlasti, odnosno bez participacije građana u vlasti na permanentnoj osnovi. Sudjelovanje građana dakle javlja se kao ključno za razvoj i jačanje demokratije na svim razinama vlasti. Postoje mnogi razlozi zašto je sudjelovanje građana u poslovima lokalne samouprave odnosno javnim poslovima toliko važno, a stavovi su različiti od teoretičara do teoretičara, međutim postoje neki zajednički za većinu. „Naime, učešće građana u poslovima lokalne samouprave ima mnogo šire značenje, koje stvara još uvjerljivije razloge da ono postane prioritet lokalne samouprave. Participovanje građana veoma je bitan instrument za povećanu učinkovitost upravljanja u lokalnoj samoupravi.“[27]U cilju da se građani motiviraju za participaciju, moraju imati osjećaj da se njihov glas broji, da mogu uticati na situaciju i društvu i podstaći pozitivne promjene. Danas, mnoge lokalne vlasti a posebno u tranzicijskim zemljama kakva je Bosna i Hercegovina suočene

---

[25] *Pejanović. M, Sadiković. M, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 39.*

[26] *Milosavljević. Bogoljub, (2010) Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: Analiza pravnog okvira sa preporukama. Bijeljina: Savez opština i gradova Republike Srpske, str. 5.*

[27] *Chmura. K, Karzen. M, Kuzmanović. M, (2005) Građani i poboljšanje upravljačke učinkovitosti lokalnih samouprava– vodič kroz lokalnu demokraciju. Split: Stina, str. 13.*

su s problemima kao što su decentralizacija, fragmentacija, nerazvijeni mehanizmi participacije javnosti, nedostatak visokoobrazovanih profesionalaca, te mnogi drugi problemi.

Što se naše zemlje tiče, Bosna i Hercegovina je još uvijek slobodno možemo konstatovati daleko od uređenog demokratskog društva. Iako navedeni problemi s kojima se susreće bh. društvo imaju veliki uticaj na najnižu razinu vlasti, građani su ipak na kraju stanovnici svoga grada, općine, mjesne zajednice i većinu svojih potreba, interesa i očekivanja ostvaruju na lokalnoj razini. Akcenat stavljamo na činjenicu da je participacija građana jedno od osnovnih načela evropskog upravljanja javnim poslovima na lokalnoj razini. „Politička participacija važan je segment demokratije. Sa demokratskim vrijednostima, korupcija, diskriminacija i nasilje, kao faktori koji se sudaraju sa demokratskim vrijednostima - nespojivi su faktori. Svi pomenuti faktori prisutni su u neprihvatljivim okvirima u Bosni i Hercegovini.“[28]Najistaknutiji oblici diskriminacije jesu etnička, religijska, socijalna, pa i ona zasnovana na političkom opredjeljenju. Sa druge strane, sistem i društvo godinama se bore protiv navedenog, ali sa malim i sporo postignutim rezultatima. Posljednjih godina, izvjesni su i poznati napretci establirani upravo uticajem kroz političku participaciju i NVO sektor. Značajno je da kažemo da su mnogi znanstvenici kao što je H. Arendt, C. Putman, G. Almond, S. Verba i dr. isticali nemalu važnost političke i generalno sveukupne građanske participacije za takoreći “zdravlje” demokratije – za njeno puno i kvalitetno funkcioniranje shodno vrijednostima i načelima koje ona kao sistem zagovara. Participacija je bitna kao sredstvo slobode izražavanja i djelovanja, ali i uopćeno je bitna za cjelokupnu kvalitete života. Nevladin sektor jako često biva alternativna vlada a u literaturi je prepoznat kao takav. Nevladin sektor u Bosni i Hercegovini na primjer, veoma značajno utiče na ravnopravnost među građanima, na suzbijanje diskriminacije, korupcije, političkih pritisaka na društvene procese itd. Ako se dotaknemo historijskog diskursa, participativne demokratije glede rješavanja društveno važnih pitanja, možemo reći da „tradicija političke participacije seže još u antičku Grčku u kojoj su građani na neposredan način učestvovali u političkom životu polisa. „Tadašnja demokratija je bila neposredna (participativna), što je značilo da je odluke donosio sam narod (u ograničenom broju), a ne njegovi predstavnici kao što je to danas u savremenim predstavničkim demokratijama. Suverenitet je izvorno pripadao narodu i nije se mogao odvojiti od njega ili prenijeti na nekog

[28] *Alternativni izvještaj o napretku (2014) Politički kriteriji, Sarajevo:INICIJATIVA ZA MONITORING EVROPSKIH INTEGRACIJA BOSNE I HERCEGOVINE, str. 7.*

drugog, čime je sam narod predstavljao suverenitet u svom aktivnom obliku.“[29] Participacijom u artikulaciji zajedničke volje svih građana, građanin kao pojedinac je samostalno učestvovao bez ikakvih predstavnika. Između volje pojedinca i opšte volje u zajednici nije postojao nikakav posrednik.

S tim u vezi, nevladin sektor služi kao posrednik između građana i vlade, kada odnos na toj relaciji u neposrednom diskursu zataji. Nasilje u društvu, diskriminacija, korupcija faktori su demokratskog razdora i kao takvi neprihvatljivi su, opstruiraju državni napredak, ekonomsku stabilnost, a podržavaju politički disbalans. S tim u vezi, protiv ovih faktora, važno je da se bore svi društveni segmenti, a posebno građani mehanizmima participativne demokratije, putem snažnog uticaja nevladinog sektora, putem svih ostalih instrumenata koji su u duhu demokratije, a u interesu opće naravi i cjelokupne države. Važno je da se dotaknemo istaknutih konstatacija znanstvenika koji su se bavili ovim pitanjem. Naime, „ako neko drugi odlučuje o svemu “u ime” ljudi, onda to umanjuje njihovo dostojanstvo subjekata povijesti. Upravo zato novi zahtjevi za participacijom, imaju “instrumentalne (kao sredstva za druge ciljeve) i konzumativne (kao ciljeve za sebe) komponente.“[30] Sa druge strane, ako političku participaciju odredimo kao skup aktivnosti kojima građani mogu utjecati na politiku i vlasti, ipak se postavlja pitanje ne samo koje su to aktivnosti nego i koje utjecaje na politiku i vlasti građani mogu ostvarivati. „Politička participacija kroz civilnodruštvene organizacije ima za cilj suprotstavljanje monopolizaciji političke moći i uticaja.“ [31] Mnogi autori smatraju da se aktuelnost političke participacije pojavljuje kao reakcija na slabost liberalne predstavničke demokratije i rigidnost demokratskog elitizma kao njene emanacije. Dakle, da bi politički poredak postigao demokratski legitimitet, vlast treba da osigura slobodne i fer izbore koji se smatraju kao minimalni kriterijum za određenje jednog političkog sistema kao demokratskog. Ovo je najosnovniji oblik političke participacije. „Politička participacija koja sadrži oblik neposrednog učešća građana u kolektivnom odlučivanju o stvarima od zajedničkog interesa mora kao početnu premisu da pretpostavi postojanje sistemskih ustavno-pravnih garancija koje političkom poretku obezbjeđuju legalnost i minimalnu legitimnost.“[32]Politička participacija je kao što vidimo značajna iz mnogo

---

[29] *Puhalo. Srđan, (2015) Kako građani opažaju civilni sektor.Sarajevo: Friedrich E. S. BiH, str. 14.*
[30] *Verba. S, Nie. N,H., (1972) Participation in America: Political Democracy and Social Equality, Harper & Row, Publishers, str. 5.*
[31] *Puhalo. Srđan, (2015) Kako građani opažaju civilni sektor. Sarajevo: Friedrich E. S. BiH, str. 9.*
[32] *Puhalo. Srđan, (2015) Kako građani opažaju civilni sektor.Sarajevo: Friedrich E. S. BiH, str. 20.*

aspekta posmatrano, nevladin sektor odnosno civilno društvo veoma često bude važan oslonac na tom putu i značajna „odskočna daska“ za razvoj i unaprijeđenje ovog procesa, procesa političke participacije, putem koje se utiče na zajedničku dobrobit kako građana tako i države kao sistema, a u temelju takvih procesa leži suzbijanje diskriminacije, korupcije, nasilja i povezanih procesa koji se kose sa demokratskim principima, liberalizmom kao naširoko prihvaćenim „najboljim“ oblicima uređenja društva i funkcionisanja državnog aparata.

3.4. Općina kao osnovna jedinica lokalne samouprave

„Lokalna samouprava se manifestuje i ispoljava u vršenju lokalne vlasti kao svojoj važnoj dimenziji. To je vlast koja je najbliža građanima i koja ima neposrednu odgovornost da stvara uslove za zadovoljavanje potreba i interesa građana te ekonomskog i socijalnog razvoja lokalnih zajednica.“ [33] U nastavku ćemo više pažnje posvetiti općini kao osnovnoj jedinici lokalne samouprave.Kada se govori o lokalnim poslovima, lokalnoj zajednici i vlasti, ključna ustanova koja se vezuje asocijativno za pomenuto jeste Općina. Općina je osnovna jedinica lokalne samouprave u većini modernih zemalja establiranih na demokratskim osnovama. Općina je po svom etimološkom i političkom značenju izraz koji odgovara terminu ”komuna” u takoreći birokratskoj, demokratskoj i administrativnoj terminologiji. Dakle, općina je naziv za najnižu i osnovnu političko-teritorijalnu jedinicu i za organizaciju lokalne samouprave i lokalne uprave na njezinom teritoriju. “Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom.“[34] Shodno zakonu o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine, jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica. S tim u vezi, važno je da naglasimo da jedinica lokalne samouprave također ima pravo slobodnog i samostalnog raspolaganja svojom imovinom, a sve naravno u skladu sa zakonom. Dakle, općina kao jedinica lokalne samouprave samostalno raspolaže finansijskim sredstvima u skladu sa domaćim pravnim okvirom. „Organi jedinice lokalne samouprave su vijeće i načelnik.“ [35] Nadovezujuće govoreći značajno je kazati da je izvršni organ jedinice lokalne samouprave općinski načelnik. S tim u vezi, načelnik općine u okviru svoje nadležnosti

---

[33] *Sadiković. Elmir, (2008) „Teorijsko određenje političke participacije i njen značaj za razvoj demokratije u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine“. Godišnjak Fakulteta političkih nauka, br.3-4, Sarajevo, str.204-217.*

[34] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09) čl 4 stav 1.*

[35] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09) Čl 12.*

predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave odnosno općinu, donosi akte iz svoje nadležnosti, izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente, koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem, uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta, predlaže odluke i druge opće akte vijeću, provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća, izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave i druge poslove date mu u nadležnost zakonom. „Građani svoje interese primarno vežu za lokalnu zajednicu odnosno za jedinicu lokalne samouprave u kojoj žive,“[36] odatle je i posebna važnost Općine. Sa druge strane, načelnik općine kao izvršni organ odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže vijeću. Važno je da se akcentira da međusobni odnosi vijeća i načelnika moraju da se zasnivaju na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave.

„Od načelnika se očekuje da poznaje, detektuje i reaguje na potrebe i želje lokalne zajednice, s tim u vezi možemo da predstavimo neke od menadžerskih sposobnosti potrebnih jednom lideru jedinice lokalne samouprave, a to su prvenstveno organizatorske sposobnosti, ekonomsko znanje i iskustvo, sposobnosti političkog objedinjavanja ljudi i institucija, te snažna kooperativnost u odnosima sa vijećem.“ [37] Što se tiče participacije građana u poslovima općine, građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja. Vezano za prethodno, „postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom. „Za uspješno kreiranje a potom i provedbu politika razvoja lokalne zajednice od velikog je značaja uspostavljanje i jačanje saradnje između građana i organa lokalne samouprave, isto tako i građana i nevladinih

[36] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 101.*

[37] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH.Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 101.*

organizacija i poslovnog sektora.“ [38] Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, te na drugi način utvrđen statutom. „Općine kao jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom.“[39]

Za kraj, važno je da naglasimo da upravni nadzor nad aktivnostima jedinica lokalne samouprave u domaćoj praksi vrše nadležni federalni i kantonalni organi u okviru svojih odgovarajućih područja nadležnosti. Naravno, u sprovođenju vlasti i ostvarivanju prava i dužnosti građana kantonalne i vlasti jedinica lokalne samouprave djeluju zajednički na partnerskim osnovama, izuzetno samo u oblasti administrativnog nadzora koji veže federalne i kantonalne vlasti u pogledu rada vlasti jedinica lokalne samouprave. Općina je značajan organ vlasti u državi generalno, obzirom da tjesno sarađuje sa svim nivoima vlasti, a može i da ima odjel za međunarodne odnose i sklapa protokole o saradnji sa inostranstvom, na istom nivou vlasti. Posjeduje značajne ovlasti i odatle je participacija građana u poslovima općine veoma važna za establiranje demokratije u praksi neke zajednice na lokalnoj razini.

---

[38] *Klisura. Slavko, (2020) Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici, priručnik, Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva, str. 14.*

[39] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09) Čl 43.*

4. PARTICIPATIVNA DEMOKRATIJA U LOKALNIM ZAJEDNICAMA U BiH

4.1. Ustavni koncept i organizacija lokalne samouprave u Bosni i Hercegovni (FBiH, RS i Distrikt Brčko)

Bosna i Hercegovina je veoma složena zemlja glede političkog ustroja, decentralizirana i sa značajno razvijenom mrežom jedinica lokalne samouprave. Bosna i Hercegovina potpisnica je Evropske povelje o principima lokalne samouprave. Važno je kazati kako se Povelja prevashodno temelji na principima bliskosti i supsidijarnosti. Šta ovo znači? Naime, pojašnjavajući interpretirano ovo podrazumijeva da se javni poslovi u lokalnoj zajednici trebaju prvenstveno obavljati od strane vlasti koje su najbliže građanima ali i da sa druge strane građani moraju imati priliku da efektivno učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihov svakodnevni život. Veoma je važno da istaknemo kako „Bosna i Hercegovina, za razliku od drugih postkomunističkih zemalja uslijed četverogodišnjeg rata, nije mijenjala zatečenu teritorijalnu organizaciju općina, kao jedinica lokalne samouprave, kao ni sam ustavni i zakonski tretman lokalne samouprave.“[40] Što se Bosne i Hercegovine danas tiče, lokalna samouprava se u Bosni i Hercegovini razvija kroz dva odvojena i u izvjesnoj mjeri različita podsistema i to u kontekstu entiteta govoreći, tj. u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH. U Bosni i Hercegovini lokalna samouprava, odnosno njeno regulisanje rada i svih važnih pitanja u vezi s njom nalazi se u isključivoj nadležnosti entiteta obzirom da Ustav države BiH (Aneks IV) ne poznaje institut zajedničkih ili podijeljenih nadležnosti.

S obzirom na to da se entiteti Bosne i Hercegovine međusobno veoma razlikuju to se logično odrazilo i na lokalnu samoupravu. Prvenstvene razlike ogledaju se u prvom redu kroz različite nadležnosti koje ustavi i zakoni daju općinama kao jedinicama lokalne samouprave, u različitom stepenu u kojem općine ostvaruju povjerena im ovlaštenja i u različitom odnosu općina sa višim nivoima vlasti.

Važno je istaći da Bosna i Hercegovina nije dala nikakve sugestije na evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, niti je dala ikakve deklaracije, prigovore, niti ograničila primjenu navedene povelje. To znači da se sve odredbe evropske povelje o lokalnoj samoupravi primjenjuju na

---

[40] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 41.*

čitavom teritoriju Bosne i Hercegovine i da je Bosna i Hercegovina obavezna poštovati sve standarde navedene u Povelji koja se javlja kao dominantno važan međunarodni akt za lokalnu samoupravu. „Danas, što se brojki tiče, u Bosni i Hercegovini postoji 143 općine, a od toga 79 na teritoriji FBiH i 64“[41] na teritoriji RS BiH. „Važno je da konstatujemo da su u RS-u od 64 općine 33 nerazvijene ili izrazito nerazvijene, a u FBiH je 30 od 79 općina nedovoljno ili izuzetno nerazvijeno.“[42] Dotaknemo li se domaćeg pravno legislativnog okvira, možemo naglasiti kako Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH u članu 5. propisuje da je grad jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se u skladu s navedenim zakonom, te ustavom FBiH, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava normativno propisane kriterije, a od kojih možemo da istaknemo preduslov da ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Izuzetno se gradom može proglasiti općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja, iako ne ispunjava uslove. Što se domaće prakse i organizacije lokalne samouprave tiče, akcentirat ćemo da glede gradova u FBiH je posebno značajno istaći Grad Mostar kao grad s posebnim režimom, koji obuhvata 6 prijeratnih općina sada u statusu puke izborne jedinice i grad Sarajevo koji obuhvata 4 općine. S druge strane značajno je da se naglasi da se i sjedišta kantona u skladu s članom 5. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH također mogu proglasiti gradovima, jer se oni u zakonu tretiraju kao takvi čak kad ne ispunjavaju sve zakonske uslove iz člana 5. stav 1. i 2. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH. „U skladu sa preporukama međunarodnih organizacija, organi lokalne samouprave u BiH sve se više otvaraju mogućnosti za povećanje učešća građana u procesu donošenja odluka. U isto vrijeme, građani sve više shvataju značaj i vrijednosti svoga angažmana u javnom životu, odnosno preuzimanja dijela odgovornosti za donošenje odluka i na sebe, ne prepuštajući razvoj lokalne zajednice samo u ruke političara.“[43] Zaključno možemo konstatovati da su općine Bosne i Hercegovine najmanja administrativna jedinica u državi. Prije u do 1992. godine bilo je 109 općina, od čega je 10 pripadalo tadašnjoj teritoriji

---

[41] *Agencija za statistiku BiH (2016) Informacije o Bosni i Hercegovini, dostupno na: http://bhas.ba/ pristup 11.09.2021.*

[42] *Jusić. Mirna, (2011) Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, str. 34.*

[43] *Klisura. Slavko,(2020) Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici. Priručnik, Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva, str. 5.*

grada Sarajeva. „ Naime, izvorna ideja lokalne samouprave i jeste u tome da građanin neposredno ili posredstvom izabranih predstavničkih tijela, odlučuje o svojim interesima u lokalnoj zajednici.“[44] U Statutu Distrikta Brčko poimenično su nabrojane nadležnosti javnih organa vlasti u oblasti privrede, finansija; pružanja javnih usluga, zatim nadležnost za infrastrukturu, kulturu i obrazovanje. Nadležnost javnih organa vlasti u Distrikta Brčko je Statutom Distrikta Brčko utvrđena i u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, zaštiti životne sredine. Pored navedenog nadležnost javnih organa je utvrđena i za oblast pravosuđa, policije, urbanizma i prostornog planiranja. Dok druge jedinice lokalne samouprave u BiH imaju načelnike odnosno gradonačelnike kao izvršne organe i skupštine oćina i/ili općinska vijeća kao predstavničke organe, Distirkt Brčko ima vladu (kao izvršni organ) i skupštinu kao zakonodavni organ. Vladu čine gradonačelnik, dogradonačelnik, glavni koordinator i šefovi odjeljenja, a Skupštinu Distrikta Brčko čini 31 zastupnik koji su birani neposredno od strane građana Distrikta Brčko na mandate od četiri godine. Skupština Distrikta Brčko donosi statut, budžet, zakone odluke i druge akte; odlučuje o javnim zajmovima i zaduženju; vrši izbor i razrješenje predsjednika i potpredsjednika Skupštine Distrikta Brčko i gradonačelnika, a daje i saglasnost na izbor zvaničnika Distrikta Brčko; prati i ocjenjuje rad Vlade, uprave i ostalih institucijaDistrikta Brčko i ima i druge nadležnosti u skladu sa zakonom i Statutom Distrikta Brčko

4.2. Institucionalni oblici sudjelovanja građana u poslovima lokalne zajednice

4.2.1. Izbori kao najširi oblik participativne demokratije

„Politička participacija građana se u demokratskim društvima posebno manifestuje u lokalnim zajednicama. Zapravo, izgradnja demokratskih standarda u pogledu razvoja civilnog aktivizma i političke participacije započinje u lokalnim zajednicama.„ [45] Izbori su baza participativne demokratije. Osnovni i najvažniji mehanizam učešća u vlasti, javnim poslovima jeste predstavnička demokratija, dakle na slobodnim izborima biranje predstavnika koji će da zastupaju interese građana i teže ostvarenju zajedničkih ciljeva. Kao takvi, izbori se javljaju kao ključni faktor u izgradnji demokratskog poretka modernih zemalja danas. Naime, demokratsko uređenje jednog sistema nezamislivo je bez slobodnih izbora i bez nadmetanja društvenih i

---

[44] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 38.*

[45] *Sadiković.Elmir, (2008) „Teorijsko određenje političke participacije i njen značaj za razvoj demokratije u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine“. Godišnjak Fakulteta političkih nauka, br.3-4, Sarajevo, str.204-217.*

političkih snaga za političku vlast. Ako se dotaknemo definisanja, možemo kazati da su „izbori institucionalizirane procedure ili općeprihvaćeni formalizirani postupci, priznati pravilima organizacije za agregiranje izraženih biračkih preferencija naročite vrste.“ [46] Generalno posmatrano, izbori se mogu definisati kao formalno biranje osobe na položaj i funkciju bilo koje vrste, glasanjem biračkog tijela. Što se tiče garancije, važno je kazati da Ustav kao vrhovni pravni akt u zemlji, osigurava okvir za demokratiju, ali mnogi autori nadodaju da su političke stranke i izbori njeno srce i duša, dakle ključ liberalne demokratije. Izbori su kao što je poznato, najelementarniji oblik političke participacije. Građani na taj način biraju druge građane, koji će da predstavljaju njihovu volju u vladajućim strukturama države. Važno je znati da su izbori i izborni sistemi prema studiji Štefice Antoljak, ključni činilac odnosno uticajan faktor u izgradnji demokratskog poretka modernih država. To se kroz vrijeme pokazalo ispravnim. Naime, „u savremenim demokratskim poretcima građani participiraju u izborima koji se odnose na razne aspekte njihova života. Iako su izbori sveprisutna pojava, njihovo je značenje vrlo različito.“[47]Bez obzira na sve, važan su oblik odlučivanja i učešća u javnim poslovima. Ovdje leži ključ participativne demokratije. Izbori su kao politička participacija zbog toga izvor i temelj legitimiteta cjelovitog sistema državne vlasti. Izbori su prema tome, uobičajni mehanizam putem kojeg moderne demokratije biraju članove svog parlamenta, negdje i izvršnu vlast (vrlo često predsjednika države), a ponegdje i članove sudske vlasti (sudije, ali vrlo rijetko). „Izlaskom na izbore, građani ispunjavaju jedno od osnovnih prava i obaveza. Međutim, njihova uloga kao građanina se na tome ne završava. Ukoliko žele biti aktivni građani, onda svakako ne smiju u međuizbornom periodu pasivno učestvovati u odlučivanju.“[48]

U skladu sa prethodnim, značajno je reći da se izbori odvijaju na nacionalnoj (državnoj) razini i na lokalnoj razini u većini država. Dakle, na nacionalnoj razini biraju se članovi nacionalnog, državnog parlamenta - vrhovnog predstavničkog tijela građana te državnog predsjednika, ukoliko se on ne bira na neki drugi način (u parlamentu, imenovanjem od strane nekog tijela, rođenjem - u monarhiji). Osim državnih, izbori se provode i u različitim organizacijama i udrugama, političkim stankama, korporacijama, itd. Politička participacija sagledana u izborima, ima

---

[46] *Mackenzie. W,J,M, Elections, (1968) The Functions of Elections, u: International Encyclopedia of the Social Sciences. (ed. David Sills) , New York: Volume 5, str. 1.*
[47] *Štefica. Deren-Antoljak, (1992) IZBORI I IZBORNI SUSTAVI. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 3-10.*
[48] *Klisura. Slavko,(2020) Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici. Priručnik, Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva, str.8.*

fundamentalno značenje za razumijevanje i funkcioniranje liberalno-pluralističke demokratije, te igraju centralnu ulogu u izgradnji demokratskog poretka u gotovo svim modernim državama svijeta. Omogućavajući građanima-biračima da slobodno izraze svoje biračke želje i izbore utvrđivanjem prioriteta između različitih mogućnosti i da slobodno odlučuju o izboru predstavnika koji će u njihovo ime odlučivati, izbori jesu bitan element i najistaknutije sredstvo masovne političke (demokratske) participacije iz kojeg proizlaze legitimne, kolektivne odluke, važne za birače i politički sistem u cjelini. Izbori kao oblik političke participacije imaju posebno značenje jer omogućuju građanstvu da sudjeluje u političkom procesu i svojim opredjeljivanjem barem jednom, makar i minimalno, utiče na konstituiranje vlasti i politiku - iako odluke donose drugi. „Birač može birati ko će upravljati, ali ne i kako će izabrani predstavnici upravljati. Izbor nije samo prigoda za birača da potvrdi svoju privrženost vladi, već i čin izražavanja lojalnosti političkoj stranci s kojom se on identificira.“[49] Postoje različite interpretacije izbora kao takvih. Slijedi jedna specifična koja nalazi znanstveno i praktično uporište. „Onaj ko ne izađe na izbore odriče se prava da odlučuje o svojoj sopstvenoj budućnosti. On mora prihvatiti odluku koju donesu građani koji biraju. Sa druge strane, onaj ko želi promijeniti nešto po pitanju situacije u društvu, mora birati, a ponekad učiniti i mnogo više.[50] Ako se sopstveno mišljenje birača pojedinca nakon izbora pokaže kao mišljenje većine, ako dakle, pobijedi na izborima, onda dotični birač mora postati aktivan i zastupati to mišljenje. Jer mnogi birači mogu svoj glas dati ne samo u izboru zastupnika u parlament, nego u još mnogo drugih svakodnevnih stvari. Izborima se daje glas i potpora nekome, pojedincu ili skupini da vodi zajednicu ili državu naredni period, i odlučuje o pitanjima velike važnosti za sve građane. Tu leži važnost izbora kao političke participacije. Nevladine organizacije su važan asistent građanstvu u ovom diskursu posmatrano. U slabim zemljama zastupljeni su različiti oblici pritisaka, i „kupovine“ povjerenja građana, tu želimo naglasiti važnost izbora kao takvih, i da se povjerenje građana ne smije prodati nizašta drugo već za rad, obrazovanje, sposobnost, volju, trud, istrajsnost i povezane kvalitete pojedinaca i partija, kako bi država i društvo bili bezbjedni od elemenata kakav je nasilje, diskriminacija ili korupcija. Izbori su važni ako ne i najvažniji oblik participativne demokratije, jer se ostali oblici političke participacije javljaju kao alternativni oblici participacije izborima, odnosno kada se javi problem u vezi sa kandidatima kojima je dato povjerenje.

---

[49] *Štefica. Deren-Antoljak, (1992) IZBORI I IZBORNI SUSTAVI. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 3-10.*
[50] *Dadolos (2016) Izbori, dostupno na: http://www.dadalos.org/ pristup 12.09.2021.*

4.2.2. Građanska inicijativa i mjesni zbor

Participacija građana u javnim poslovima i poslovima lokalne vlasti uopće važan je segment demokratije, liberalnog sistema i života svakog građanina. „Jako je važno da apostrofiramo da građanska inicijativa kao pojam postoji samo u lakšem sporazumjevanju, jer se radi neformalnom udruživanju građana koji žele javno djelovati. Zbor građana se javlja kao fleksibilni oblik učešća građana, pružiti mogućnost grupama i pojedincima da na što jednostavniji način iznose stavove i predloge o pitanjima iz nadležnosti organa lokalne samouprave.“[51] Dakle ne radi se o nečemu institucionaliziranom iako nalazi svoje mjesto u znanstvenoj literaturi i državnim zakonodavnim aktima. S tim u vezi, značajno je kazati da u građanske inicijative mogu da se uključe pojedinci, ali i organizacije odnosno udruženja, radi se naime o okupljanju pojedinaca ili grupa radi rješavanja nekog konkretnog problema odnosno važnog pitanja u lokalnoj zajednici. Završetkom određenog problema odnosno po njegovu rješavanju, odnosno ispunjavanja svrhe okupljanja, građanske inicijative uglavnom prestaju s radom i postojanjem sa datom svrhom. Značajno je da naglasimo da je riječ o neformalnim oblicima organiziranja građana, i činjenicu da građanske inicijative nisu regulisane posebnim zakonom niti se vodi registar o njima, ali je veoma važno da su se u svom djelovanju dužne pridržavati Ustava i nižih pravnih akata u državi, odnosno svih pozitivno pravnih praksi i odredbi. U moderno vrijeme praksa je da građani često pribjegavaju samoorganizovanju kada osjete da političke partije ne mogu da riješe njihove probleme ili da štite njihove interese u jednakoj mjeri ili imaju određeno pitanje neriješeno, a za čije je rješenje nužna intervencija lokalnih vlasti. Naime, građanske inicijative ponekad postižu rezultate, naročito na lokalnom nivou, ali je zastupljen i nemali broj neuspjeha i pogrešnih interpretacija ovog mehanizma djelovanja. „Građani imaju pravo organu jedinice lokalne samouprave podnositi inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. O inicijativi iz stava vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom.“[52]

---

[51] *Stalna konferencija gradova i opština (2006) Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, Beograd: Dosije, str. 28.*

[52] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09) čl 45 stav 1.*

Sada ćemo preći na drugi segment ovog dijela rada, a radi se o mjesnom zboru kao mehanizmu participacije građana u lokalnim poslovima. Naime, kao i građanska inicijativa zavređuje posebnu pažnju ali i praktično uporište, a izraženo je i u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine. Svijest građana prema dosadašnjim istraživanjima o ovom metodu djelovanja u lokalnoj zajednici nije mala, i vremenom uzima sve veći intenzitet i zastupljenost kao aspekta angažmana u lokalnim poslovima. Sa ciljem polemisanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za soluciju određenih pitanja od mjesnog značaja, moguće je dakle sazivati mjesne zborove građana. Značajno je kazati da se mjesni zbor građana saziva se za dio područja mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu na primjer, dio naselja, stambeni blok i sl. Na onim pitanjima gdje se stranke (koje su ranije dobile povjerenje građana na lokalnom nivou) odnosno njihovi predstavnici, lideri - ne pokažu relevantnim za rješenje nekog pitanja ljudima od velikog značaja, tada se građani sami organizuju i teže iznaći zajedničko rješenje. Praksa je da neke grupe građana često pokreću lokalne inicijative, organizuju proteste, potpisuju peticije i sl. Sada se postavlja pitanje da li ustvari na primjer građanska inicijativa nastala iz mjesnog samoorganizovanja, odnosno zbora, može da uradi ono što partije ne mogu ili ne žele? Dosadašnja iskustva kako u Bosni i Hercegovini tako i u regionu i šire, pokazuju da ponekad zaista može.

U ovom dijelu značajno je naglasiti da zbor građana kao aspekt participativne demokratije, sa naglaskom na lokalnu vlast, predstavlja jedan od najstarijih oblika neposredne demokratije. Dakle, radi se o fenomenu koji ima dugu tradiciju odnosno historijsko utemeljenje. Zbog navedenog postoje države gdje se ovaj oblik neposrednog participiranja građana u javnim poslovima na lokalnom nivou se smatra korijenom demokratije. Dakle, definicija bi bila da je zbor građana osnovni oblik odlučivanja građana na kojem se raspravlja o svim pitanjima koja su od značaja za život i rad građana u jednom mjestu na lokalnom nivou. „U mjesnim zajednicama, na zboru građana vi možete da razmatrate probleme i definirate prijedloge rješenja koja se posredstvom organa mjesne zajednice upućuju prema nadležnim organima koji su dužni da u roku propisanom u statutu razmotre prijedloge i informiraju vas o njihovom ishodu.“[53] Kako funkcioniše ovaj mehanizam lokalne participativne demokratije? Putem mjesnog zbora građana vrši se (ne)posredni uticaj na donošenje odluka. S tim u vezi, u nekim situacijama građani mogu i

[53] *Klisura. Slavko,(2020) Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici. Priručnik, Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva, str. 21.*

sami odlučivati o pitanjima koja su od njihovog zajedničkog interesa. Kao takav zbor građana predstavlja i oblik organizovane kontrole građana nad radom i aktivnostima određenih institucija i izabranih osoba koje vrše određene društveno važne funkcije. Svi mjesni lokalni zborovi imaju određene ishode, koji se mogu takoreći dokumentovati. Naime, građani na zborovima donose zaključke, daju inicijative, prijedloge, mišljenja i usaglašavaju stavove u ostvarivanju svojih prava i interesa. S tim u vezi, sva pitanja vezana za pripremu i održavanje zborova građana regulisana su statutima općina. Što se domaće prakse tiče, Bosne i Hercegovine, u postdejtonskom periodu mjesni zbor građana je postao najučestaliji oblik učešća građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. Najučestalija pitanja zbog kojih se isti koristi jeste za rješavanje problema lokalne infrastrukture. Građanska inicijativa i zbor građana tijesno su povezani mehanizmi djelovanja i participacije u lokalnim poslovima. Građani mogu o svakom pitanju iz djelokruga općine pokrenuti građansku inicijativu. O građanskoj inicijativi općinsko vijeće je dužno raspravljati ako su ispunjeni svi uslovi propisani statutom općine.

U cilju rješavanja brojnih problema, građanima se omogućava da iniciraju raspravu o određenim pitanjima. Važno je znati da sa druge strane, na ovaj način građani pomažu lokalnim organima vlasti u tretiranju određenih pitanja značajnih za lokalnu zajednicu. Za kraj je važno da istaknemo da pored ovih oblika neposrednog učešća građana u poslovima lokalne samouprave koje predviđaju statuti općina, poznati su i drugi oblici neposrednog odlučivanja građana a najvažnije je da se dotaknemo skupova i skupštine građana se smatraju najstarijim oblicima neposredne demokratije. „Na skupovima građani mogu da javno predlažu, raspravljaju i odlučuju o važnim pitanjima u lokalnoj zajednici; javna rasprava gdje građani mogu iznositi svoja mišljenja i prijedloge o pojedinim pitanjima od zajedničkog interesa; davanje pismene izjave kojom se osigurava volja građana da budu dio programa i akcija na lokalnom nivou, konsultacije kao način saznavanja volje građana u pogledu donošenja određene odluke ili rješenja.“[54]

Naime, ovi oblici neposrednog učešća građana su takvi instituti koji su otvoreni za sve građane bez obzira na njihovo mjesto u lokalnoj zajednici, položaj i dr., dakle princip jednakosti i ravnopravnosti je prisutan i veoma važan u ovim aktivnostima.

---

[54] *Pašić. Hilmo, (2001) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo: Centar za promociju, str. 128.*

4.2.3. Referendum kao instrument participacije građana u poslovima lokalne zajednice

Referendum kao pojam veoma je poznat javnom mnijenju, posebno u Bosni i Hercegovini danas, koja je provodila jedan veoma bitan, kojim je stekla nezavisnost tada već raspadom Jugoslavije, ali u domaćoj praksi termin referendum je često pogrešno shvaćen i interpretiran. Često se povezuje dakle sa krupnim državnim pitanjima a on se odnosi i na lokalnu zajednicu, a suština ovog instrumenta jeste participacija građana u donošenju odluka u lokalnim poslovima, dakle da se ispitaju stavovi javnog mnijenja vezani za neko tekuće pitanje. Dakle, referendum je oblik učešća građana u vršenju vlasti putem kojeg građani donose odluke neposrednim glasanjem. Jako je važno da se akcentira da izjašnjavanje građana referendumom može da se odnosi na ustav, zakone, druge akte, te na druga pitanja koja su od značaja za užu ili širu društvenu zajednicu. Referendum kao oblik neposredne demokratije omogućava izravno odlučivanje o pitanjima iz različitih oblasti društvenog života. „U lokalnoj zajednici, kao najveći interes građana javlja se upravo ubrzavanje ekonomskog i socijalnog razvoja, kroz aspekte zapošljavanja, školovanja djece, razvoj zdravstvene službe, efikasnu upravu kao servis, komunalne službe i dr.“ [55] Mnogi autori smatraju da upravo referendum predstavlja najdemokratičniji oblik odlučivanja građana upravo zato što odluke koje se usvajaju referendumom direktno izražavaju volju građana.

S tim u vezi, na taj način se može izraziti i političko raspoloženje naroda, ali i provesti kontrola građana nad onim što rade i odlučuju predstavnička tijela. „Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom.“ [56] Međutim referendum kao takav ozbiljna je stvar, dokumentovana, institucionalizirana i za njegovo pokretanje neophodno je ispuniti pojedine uslove. Ispred svega za raspisivanje referenduma postoji određena procedura koja se mora poštovati kako bi rezultati referenduma bili valjani i prihvaćeni. Za naše istraživanje najvažniji je lokalni nivo i participiranje građana u tom kontekstu, tako za područje općine referendum raspisuje općinsko vijeće, a za grad gradsko vijeće. Shodno prethodnom, statutima općina je definisana procedura za

---

[55] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH.Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 105.*

[56] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09) čl 44, stav 1.*

održavanje referenduma, a znamo da je statut temeljni akt ove institucije, kao što je ustav zemlje ili entiteta. Ono što je veoma značajno za građane koji su centralna kategorija refenduma lokalne zajednice, jeste da odluke koje se donesu na referendumu obvezujuće su za predstavničko tijelo lokalne samouprave. Važno je da razjasnimo kako referendum nije imperativan, odnosno referendum kao oblik neposrednog odlučivanja građana predviđen je kao mogućnost odnosno nije predviđeno obavezno raspisivanje referenduma. Osvrnemo li se na domaću praksu, Bosne i Hercegovine, u postdejtonskom periodu skoro je zanemarljiv broj raspisanih i provedenih referenduma građana u općinama Federacije BiH. „Federalnom ministarstvu pravde podnesena je 21 inicijativa za formiranje novih općina. Da su prihvaćene, zasigurno bi se o njima građani izjašnjavali putem referenduma.“[57] Što se referenduma na lokalnoj razini tiče, Statutom općine je omogućeno građanima sa područja općine da putem referenduma neposredno odlučuju o pitanjima koja su od njihovog zajedničkog interesa, „kao što su na primjer osnivanje nove mjesne zajednice, zavođenje predlaganje, donošenja akata o pitanjima koja su od interesa za život i rad građana kao što je izgradnja objekata komunalnog značaja, uređenje prostora, održavanje higijene i čistoće javnih površina na području općine, i druga pitanja od zajedničkog interesa za građane, izjašnjavanje građana o pitanjima od općeg interesa za općinu, a ukoliko Općinsko vijeće zatraži takvo izjašnjavanje, inicijativa o konstituisanju novih općina, druga pitanja predviđena zakonom ili propisom Općine.“[58]

Dakle, shodno domaćoj (BiH) praksi i aktima lokalne samouprave,prema statutu općine, referendum se može raspisati za cijelo područje općine, ali i za područje jedne ili više mjesnih zajednica ili više naselja. „Referendum za područje jedne mjesne zajednice ili za jedno ili više naselja može se raspisati radi uvođenja lokalnog samodoprinosa za rješavanje određenih neophodnih životnih potreba građana na tom području ili izjašnjavanja o izdvajanju ili pripajanju naselja drugom području ili radi rješavanja drugih potreba značajnih za život građana na tom području, u skladu sa zakonom.“[59] Kao što smo ranije pomenuli, za područje općine ili za područje dvije ili više mjesnih zajednica referendum raspisuje Općinsko vijeće. Sa druge strane,

---

[57] *Pejanović. Mirko, (2004) Model participacije građana u lokalnoj samoupravi i mogućnost kreacije novih institucija za razvoj lokalne samouprave.Sarajevo: Lokalna samouprava. str.6., str.36.*

[58] *Ibrahimović. Muhamed, (2005) Participacija građana u odlučivanju o javnim lokalnim poslovima u općini. Gračanica: Monos str. 2-6.*

[59] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09)*

ako se osvrnemo na još niže instance, referendum kao participativni mehanizam u vlasti i javnim poslovima, za područje jedne mjesne zajednice ili za jedno ili više naselja s područja iste mjesne zajednice raspisuje Vijeće te mjesne zajednice. Također, važno je da kažemo da je statutom općine kao jedinice lokalne samouprave utemeljeno da je odluka donesena na referendumu obavezna za Općinsko vijeće, odnosno Vijeće mjesne zajednice i Općinskog načelnika. Upravo tom odlukom o raspisivanju referenduma određuju se pitanja o kojima se građani trebaju izjasniti i područje na kome će se referendum provesti.

Komisiju za provođenje referenduma imenuje Općinsko vijeće ili Vijeće mjesne zajednice. Referendum se provodi u skladu sa zakonom, Ustavima i pozitivnim pravnim i političkim praksama u zemlji. Referendum kao takav ne bi smio da se protivi bilo kojem međunarodno pravnom aktu vezanom za poslove lokalne samouprave, i odnosa građana i vlasti, političkih odnosa u zemlji. Vidimo da se radi o jednom veoma značajnom instrumentu participacije, ozbiljnom a što potvrđuje i njegova zastupljenost u temeljnim pravnim aktima lokalne samouprave. Referendum je sigurno uz izbore najznačajniji i najdjelotvorniji apsekt participativne demokratije, neposredan i uticajan mehanizam učestvovanja u lokalnoj vlasti.„Građani se mogu samoorganizirati kako bi utjecali na donošenje odluka. Naprimjer, javne demonstracije mogu biti organizirane na inicijativu građana, na poziv jedne ili više političkih stranaka, sindikata te drugih aktera iz javne političke sfere.“[60]Također, za kraj ovog dijela možemo kazati kako neformalna komunikacija i interakcija s predstavnicima lokalnih vlasti, na čijoj osnovi vlasti mijenjaju svoje odluke, događa se svakodnevno na različitim mjestima što može da bude mehanizam participiranja i uticaja na lokalne poslove u jedinicama samouprave.

4.3. Međunarodni pravni okvir participacije građana u lokalnoj upravi

U nadnacionalnoj pravnoj praksi, postoji značajan broj dokumenta visoke pravne snage i dalekih dosega, koji tretiraju pitanje participacije građana u lokalnoj vlasti. Svaki nacionalni odnosno državni akt koji tretira to pitanje, mora prvenstveno da bude usklađen sa međunarodnim obavezujućim dokumentima i pozitivno pravnim praksama. Dakle, neki od najistaknutijih akata takve prirode jesu u prvom redu Opća deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama, zatim Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Preporuke

[60] *Klisura. Slavko,(2020) Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici. Priručnik, Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva, str. 23.*

vijeća Europe - Komiteta ministara br.R (2001) a o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini, te naravno Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena i dr. Dakle, važno je da konstatujemo da pored Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao osnovnog i prvog međunarodnogugovora koji je definisao pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnimposlovima u lokalnoj samoupravi, a koju su prihvatile sve članice Vijeća Europe, promicanju i publiciranju važnosti i prednosti sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je pridonio Odbor ministara Vijeća Evrope s Preporukom (2001) sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini. „Pored ove preporuke za predmet istraživanja važno je da akcentiramo i sljedeće preporuke koje tretiraju pitanje participacije građana u poslovima lokalne samouprave:

- Preporuku (1996) o referendumu i narodnoj inicijativi na razini lokalnih zajednica,
- Preporuku (1998) o nadzoru akcija lokalnih vlasti,
- Preporuku (2004) o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektroničkog glasanja,
- Preporuku (2005) „Referendumi: ka dobrim praksama u Europi“.[61]

Kada se govori o zakonskim regulativama, kao što smo napomenuli, od krucijalne je važnosti usklađenost državne sa međunarodnom. Odatle je važno da stavimo naglasak na to da u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine postoji referiranje na Opću deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, što je činjenični dokaz povezanosti domaćeg (BiH) i internacionalnog pravnog okvira u kontekstu participacije građana u lokalnim poslovima javne prirode kao ljudskog prava. „Ako se dotaknemo konkretnih analiza međunarodnih akata i interpretacije učešća građana u vlasti i javnim poslovima na lokalnom nivou možemo poći od Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kojim je definirano pravo i mogućnost građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika i da biraju i budu birani na slobodnim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasanjem.“[62] UN je veoma značajna, a sigurno najutjecajnija organizacija u svijetu međunarodnih odnosa danas. Deklaracija UN o ljudskim pravima je nadovezujuće govoreći sigurno dalekosežno najutjecajniji dokument ovakve prirode. S tim u vezi, u kontekstu predmeta istraživanja u ovom radu, važno je da se dotaknemo

---

[61] *Martinović. Drago, (2014) Medijii promocija participacije građanau lokalnoj samoupravi. Široki Brijeg: Logotip doo , str. 52.*

[62] *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) http://www.mhrr.gov.ba/ pristup 14.09.2021*

ovog dokumenta i naglasimo da prema Općoj deklaraciji „svako ima pravo da sudjeluje u upravi svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.“[63]Dotaknemo li se Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama slobodno možemo kazati da je to važan dokument što potvrđuje činjenica da se isti spominje u Ustavu Bosne i Hercegovine.

4.4. Pravni okvir sudjelovanja građana u javnim poslovima jedinica lokalne samouprave u BiH

Sudjelovanje građana u lokalnim poslovima je važan segment demokratije možemo zaključiti na temelju dosadašnjih istraživanja i interpretacija. S tim u vezi, najznačajnije je ono što je pravno odnosno zakonski i ustavno omeđeno normom. Bez norme, nema ni praktične zastupljenosti određenog pravila odnosno prava. Naime, u ovom odjeljku predstavit ćemo pravni okvir Bosne i Hercegovine koji je u skladu sa internacionalnom legislativom i kao takav osigurava ili se na drugi način bavi pitanjem sudjelovanja građana u vlasti na lokalnom nivou. Odavde ćemo prvenstveno da se referiramo na najvažnije izvore glede zakonske regulative u oblasti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini:

- Ustav Bosne i Hercegovine,
- Entitetski ustavi,
- Izborni zakon BiH
- Zakon o principima lokalne samouprave u BiH
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS

Nakon što smo ih naveli kratko ćemo se osvrnuti na svaki od pomenutih akata domaćeg pravnog miljea, počevši od temeljnog državnog pravnog dokumenta. „Naime, važno je da naglasimo da Ustav BiH uopće ne sadrži nijednu odredbu o lokalnoj samoupravi, već specifično predviđa obavezu entiteta i njihovih administrativnih jedinica da se pridržavaju Ustava BiH i općih načela međunarodnog prava.“[64] Ako pređemo na ustave nižih vlasti, tj.entitetskih, možemo kazati kako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske u svom sastavu sadrže odredbu da se lokalna samouprava ostvaruje u općini, a da općinski statut mora biti usklađen s federalnim i kantonalnim zakonodavstvom, nadalje „Ustav FBiH propisuje da općine imaju općinsko vijeće i općinskog načelnika, određuje njihove nadležnosti, sastav i način izbora,

---

[63] *Opća deklaracija o ljudskim pravima (1948) UN, čl 21, stav 1. https://www.ombudsmen.gov.ba/ pristup 15.09.2021.*

[64] *Dejtonski mirovni sporazum, Aneks IV-Ustav BiH, član .3.b.*

te sadrži odredbe o organizaciji, sastavu i izboru gradskih vlasti.“[65] U Ustavu Republike Srpske jedan od osnovnih elemenata ustavnog uređenja je lokalna samouprava.

Njime su određene nadležnosti općine i grada, kao i pojedinih općinskih, odnosno gradskih organa, te njihov izbor gdje dolaze do izražaja izbori kao glavni aspekt participacije u vlasti odnosno odlučivanju o javnim poslovima. S druge strane, važno je apostrofiramo da u BiH postoji i Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave kojima se pored entitetskih ustava detaljnije regulišu izbori za općinske i gradske organe, njihov sastav, opoziv i slično. Jedan od najvažnijih zakonskih akata vezanih za lokalnu samoupravu u uključivanje građana u permanentno odlučivanje o javnim poslovima jeste Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, a koji slobodno možemo reći predstavljaju temeljne zakone iz oblasti lokalne samouprave u oba entiteta, a reguliraju sve bitne gore spomenute elemente samoupravnosti. S obzirom na to da različitost administrativno-teritorijalnog uređenja Federacije BiH i RS, spomenuti federalni zakon služi kao okvirni zakon s kojim moraju biti usklađeni svi drugi kantonalni propisi iz oblasti lokalne samouprave.

Za funkcionisanje lokalne samouprave važno je da se pomenu i zakoni kao što je Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS kao i Odluka o jedinstvenim kriterijima za uspostavu novih općina ili izmjeni granica postojećih općina a koje su značajne jer se njima detaljnije regulira teritorijalna organizacija lokalne samouprave u entitetima, uz njih i Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, te Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske a kojima se uređuje struktura, vrsta i pripadnost javnih prihoda. Ovo nisu zakoni koji se bave pitanje učestvovanja u vlasti građana na lokalnom nivou ali sigurno su kao takvi značajni za rad lokalne samouprave. „Najbolji lijek protiv deformacija lokalne samouprave je dosljedna primjena Evropske povelje, uz uvažavanje lokalne tradicije, lokalnih potreba i specifičnosti.“[66] Poseban naglasak glede participacije građana u lokalnim poslovima, a u kontekstu regulisanja tog pitanja kroz domaći pravni okvir stavljamo na Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH. Značajno je istaći da pored do sada nabrojanih i predstavljenih ustavnih i zakonskih izvora prava u oblasti lokalne

[65] *Amandman XVI na Ustav FBIH, član 6.a.*
[66] *Savez opština i gradova Republike Srpske, Savez općina i gradova Federacije BiH (2006) Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BIH Dostupno na: http://www.sogfbih.ba/ pristup 21.09.2021.*

samouprave, kao izvori prava posebno su važni statuti općina i gradova. U ovom kontekstu, kao što smo ranije pomenuli, statut se javlja kao najviši akt jedinice lokalne samouprave. Naime, u tim aktima, se detaljnije razrađuju nadležnosti lokalne samoupravne jedinice, vrste i nadležnosti njenih organa, te način njihovog izbora i opoziva, a statuti sadrže i odredbe o finansiranju lokalne samoupravne jedinice, te uopće sve odredbe bitne za funkcionisanje lokalne samoupravne jedinice.

Kako smo ranije istakli ustavi moraju biti u skladu sa nadnacionalnim pravnim okvirom, tako i zakoni, sada je važno reći da statuti moraju biti usklađeni sa ustavom i zakonom u zemlji. Na kraju možemo da iznesemo kratak zaključak da je zakonski okvir od ključne važnosti za funkcionisanje lokalne samouprave pa tako i pitanje koje je predmet istraživanja, odnosno pitanje participovanja građana u vlasti. Naime, u Bosni i Hercegovini postoji opsežan zakonski okvir sa podzakonskim aktima koji nose posebnu važnost, a sve u skladu sa Ustavima u zemlji, koji tretiraju pitanje funkcionisanja lokalne samouprave i participacije građana u javnim poslovima od lokalnog značaja u organima lokalne samouprave. Naime, Bosna i Hercegovina je ratificirala sve gore pomenute međunarodne dokumente, koji su važni za lokalnu samoupravu, i to je veoma važan podatak, jer se time obavezuje uskladiti domaći pravni okvir sa međunarodno raširenim pozitivno pravnim praksama, odredbama i normama.

4.5. Ciljevi participacije građana u organima lokalne zajednice

„Učešće građana u odlučivanju može se obezbijediti na različite načine, sa različitim ciljevima, i uključiti veći ili manji broj učesnika. U suštini u demokratskom sistemu učešće svih građana cijelo vrijeme nije potrebno a glavna karakteristika demokratskog sistema je njegova otvorenost za sve. S tim u vezi vrijednost te pomenute otvorenosti ne zahtijeva, niti podrazumijeva izravnu participaciju građana u velikom omjeru i u kontinuitetu.“[67] Ovdje je važno da se naglasi kako je u posljednjih nekoliko godina u svijetu iznenada poraslo interesovanje za participativne oblike državne uprave. Takav interes nastao je usljed pritiska građana da učestvuju u odlučivanju, ali i zahvaljujući tome što su vlasti počele prepoznavati značaj uključivanja građana u izgradnju demokratije, pružanje javnih usluga i smanjenje siromaštva. Građansko učešće ima ogroman značaj za unaprjeđenje demokratije u svakoj zemlji,

[67] *Lowndes. V, Pratchett. L, and Stoker. G, (2006). Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. (Social Policy and Society), str. 283.*

a posebno u zemljama koje sa nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema. „Povećanje učešća građana u javnom životu, a naročito u odlučivanju, vodi upravo ka većoj jednakosti građana i nezaobilazno daje veću legitimnost odlukama lokalnih organa. S tim u vezi, učešće građana u procesu kreiranja, donošenja i implementiranja odluka stvara aktivno civilno društvo odgovornih i angažovanih građana.“[68] Sudjelovanje građana u vlasti je ozbiljna društvena paradigma i zahtijeva funkcionalan pristup i usklađen mehanizam potrebama i prirodi pitanja koje se riješava. U skladu sa prethodnim, da bi se osigurala i stimulisala građanska participacija, u mnogim zemljama potrebno je uvesti nove ili mijenjati postojeće javne politike. Velika Britanija se često navodi kao primjer zemlje koja je provela jedinstvene promjene pravnog i institucionalnog okvira s ciljem da se ojačaju kapaciteti građana za participaciju i obezbijede usluge u skladu s potrebama stanovništva. Nema legitimne vlasti bez participativne demokratije. Postavlja se pitanje šta je ovdje cilj, šta je cilj učešća građana u vlasti.

Ciljevi su višestruki i složeni, često različiti sa jednom zajedničkom osobinom, svaki od ciljeva zajedničke je odnosno kolektivne naravi u lokalnoj zajednici. Naime, prvenstveni i najvažniji cilj participacije građana u poslovima organa lokalne samouprave jeste otjelotvorenje i praktična implementacija demokratskih načela koji se tiču participativne demokratije, odnosno sprovođenje te volje naroda odnosno „vlasti većine.“ Kada na izborima prođe određeno lice u zakonodavni organ lokalne samouprave, (npr. općinsko vijeće) njegov mandat odraz je većine, želje i podrške većine koja ga je izglasala. Kada na temelju građanske inicijative, dođe do pokretanja i riješavanja određenog pitanja od loklanog kolektivnog značaja, tu se radi o volji naroda, volji većine, vlasti većine. Većina, odnosno građani upravljaju svojom državom u demokratski uređenom društvu. Tu se ogleda jedan od temeljnih ciljeva. Nadalje, monitoring vlasti i angažmana kandidata koji je dobio povjerenje građana, jedan je od značajnih ciljeva participativne demokratije. Kontrola rada, poštovanja građanskog glasa, interesa zajednice, itd., sastavni su dio cilja numerisanog kao broj dva u ovom odjeljku. Sa druge strane, izabranici u strukturama vlasti, ne mogu da znaju šta sve građanima treba i da uprate baš svaki problem koji se javi u lokalnoj zajednici, jer znamo da lokalne zajednice znaju biti veoma male ali i zaista velike. Odatle, kao treći cilj participativne demokratije jeste alarmiranje vlasti za određeno

[68] *Stalna konferencija gradova i opština (2006) Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou. Beograd: Dosije, str. 19.*

građanima važno pitanje, koje se u datom momentu javlja kao problem, za čiju soluciju je nužna intervencija lokalnih vlasti. U konačnici generalni cilj participacije građana u lokalnoj samoupravi, odnosno javnim poslovima lokalne samouprave, jeste sprovođenje demokratije i vladavine većine, zaštita općih interesa i ostvarenje mogućnosti koju demokratija daje za razliku od drugih sistema (konzervativnijih) a to je da postoji opcija izglasavanja nepovjerenja vlasti, mijenjanje vlasti bez nasilja i sile, bez državnog udara. Dakle, ciljevi sudjelovanja u vlasti, na lokalnom nivou ogledaju se u rješavanju brojnih pitanja i problema od općeg značaja.

4.6. Odgovornost izabranih predstavnika prema građanima u lokalnoj zajednici

Iz nadležnosti i ingerencija lokalnih vlasti proizilaze i odgovornosti prema građanima koji su ih izabrali u organe lokalne vlasti. S tim u vezi, važno je kazati da je općinsko vijeće glavno tijelo u općini kao jedinici lokalne samouprave. „Lokalni nivo vlasti je ključni segment državnog uređenja svakog društva i od njegove organizacije, odlučivanja i finansiranju zavisi kvalitet života svih građana, a samim tim i države u cijelini.“ [69] Znamo da je općinsko vijeće predstavničko tijelo čije predstavnike biraju građani općine i ono kao takvo obavlja poslove koje su mu zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug. Za ovaj odjeljak važno je da kažemo da bi misija lokalne samouprave odnosno njenih organa i predstavnika naroda trebala biti u zadovoljenju zahtjeva, potreba i očekivanja građana, te stalno unapređivanje života u lokalnoj zajednici. Što se Bosne i Hercegovine tiče, uprkos tome da postoji solidan pravni okvir kojim je uređena lokalna uprava i samouprava, čitav niz faktora utiče i negativno se odražava na njen rad, te otežava reformu, odnosno razvoj i napredak. Što se političkih pritisaka tiče. „Izvorna ideja lokalne samouprave jeste u tome da građanin neposredno ili putem izabranih predstavničkih tijela odlučuje o svojim interesima u lokalnoj zajednici.“ [70] Možemo kazati da na svim pa i lokalnom nivou, prisutan je jak uticaj politike, a kao dodatni problem javlja se to da nema dovoljno kvalitetnih i stručnih kadrova, nepropisno zapošljavanje, ne postoji u većini organa kritična masa uposlenika spremnih za promjene, loša je informatička osnova, nema jasnih i preciznih procedura kojima bi se usluge, koje se pružaju građanima, učinile jednostavnim, brzim i jeftinim. Istovremeno, građani, kao znak podrške aktualnim vlastima, zbog neznanja ili straha da svojim postupcima sami sebi dodatno ne zakompliciraju situaciju, veoma malo, pretežno uoči

---

[69] *Vasiljev. Vladimir, (2013) Lokalna samouprava i razvoj. Beograd: Godišnjak FPN Beograd, str. 7.*
[70] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo/Zagreb: Šahinpašić, str. 38.*

izbora, razmišljaju o tome u kojoj mjeri lokalne vlasti prepoznaju i odgovaraju na njihove potrebe i zahtjeve. „Poželjno je i korektno očekivati da će vijećnici i nakon izbora nastaviti intenzivne kontakte sa biračkim tijelom, odnosno sa građanima, kako bi kontinuirano bili upoznati sa njihovim zahtjevima, potrebama i očekivanjima, te kako bi građane uključili u procese donošenja odluka. Sa druge strane, praksa u većini slučajeva pokazuje da se to rijetko gdje dešava, naprotiv. Razlozi su brojni te ih je zbog njihove zavisnosti od konkretne sredine teško klasificirati.“[71] Građani kroz izbore participiraju u vlasti ali oni koji se izaberu, moraju da vode računa o građanskim potrebama i interesima, iz domena njihovih nadležnosti, za šta su nadležna tijela, za to su njihovi predstavnici odgovorni prema građanima. „Izabrana tijela posebno su važna na svim nivoima vlasti, jer predstavljaju građane, i odgovorna su za ugrađivanje viđenja i mišljenja građana u politike i pružanje usluga. To je poseban izazov za izabrane u općinskim vijećima i skupštinama opština, jer su vijećnici/odbornici pripadnici zajednica kojima služe, i oni žive i rade zajedno s onim koji su ih izabrali.“[72] Npr. općinsko vijeće je nadležno da utvrđuje općinsku politiku i prati njeno ostvarenje, donosi statut općine, donosi poslovnik o radu, donosi odluke, druge propise i opće akte, daje tumačenje propisa i akata vijeća, bira, smjenjuje i razrješava predsjedavajućeg vijeća, njegove zamjenike kao i članove radnih tijela vijeća, donosi program kapitalnih ulaganja za svaku godinu, obrazuje stalna i povremena radna tijela i utvrđuje njihove nadležnosti, sastav, broj članova i način rada, donosi program razvoja za pojedine djelatnosti za koje je Vijeće nadležno, osniva javna preduzeća i javne ustanove i druga pravna lica za obavljanje djelatnosti od interesa za općinu, raspisuje referendum, javni zajam i odlučuje o zaduženju općine, donosi propise o osnivanju organa uprave i službi, utvrđuje njihovu organizaciju, nadležnost i sastav kao i mnoga druga važna pitanja za rad jedinice lokalne samouprave. Vijećnici su odgovorni prema građanima za sve probleme u zajednici koji nisu riješeni a iz domena su njihove nadležnosti. Važno je da naglasimo da općinsko vijeće donosi odluke većinom glasova ukupnog broja vijećnika osim u slučajevima propisanim Statutom.

Najvažnija stvar o kojoj se polemiše u zajednici nakon provedenih izbora jeste odnos građana i vijećnika. Prirodno bi bilo da ukoliko se izabrani predstavnici oglušavaju na probleme, interese

---

[71] *Priručnik za općinske načelnike i vijećnike (2009) Upravljanje lokalnom samoupravom, Arka Press, Sarajevo str 6*

[72] *OSCE BiH (2015) Podrška općinskom vijeću/skupštini opštine, dostupno na: http://www.oscebih.org/ pristup 17.09.2021.*

i apelacije građana, isti budu suspendovani ili na određeni način sankcionisani. S tim u vezi, veoma je značajno da kažemo kako domaću praksu karakteriše veoma negativna slika u tom kontekstu. Predizborne kampanje prepune su obećanja i kvalitetnih govora, dok nakon istih građani bivaju tretirani kao nebitan faktor, kupljen faktor, koji svoje interese moraju da ostvaruju korupcijom, protestima, ličnim i rodbinskim vezama sa zakonodavcima, načelnicima, gradonačelnicima i dr. Dakle, nema razvijenog trenda zaštite općeg interesa, procesi oporavka društva od brojnih problema sa kojima se susreće teku veoma sporo a pasivizam političara znatno je izražen. Istaći ćemo da su lokalni izbori elementarna kategorija odnosa građana i narodnih predstavnika, predstavničke demokratije i savremenog političkog izbornog sistema, oni jesu potreban ali ne i dovoljan način ostvarivanja odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu. Oni su mehanizam izbora osoba koje će da zastupaju interese građana. Dakle, provedeni izbori ne treba i nikako ne smiju da znače kraj „komunikacije“ građana sa vijećnicima, već naprotiv, početak stalnog i zdravog odnosa kako bi zakonodavci i drugi u strukturi vlasti bili u stanju da radom u zakonodavnom tijelu vjerodostojno odgovore potrebama građana. „Uspješnost institucije lokalne vlasti mjeri se stepenom zadovoljstva građana u ostvarivanju njihovih potreba npr. u zdravstvu, javnom saobraćaju, obrazovanju, kulturi, informacijama i dr.“[73]

Odavde izvodimo zaključak potrebe kontrole rada vijećnika od strane građana. Dakle, kada je na primjer riječ o gradskom ili općinskom vijeću važno pitanje je kako razvijati različite mehanizme koji omogućavaju odnos i komunikaciju građana i vijećnika i nakon održanih izbora. Suštinski, savremena demokratija zahtjeva permanentan kontakt građana i njihovih predstavnika, odnosno, stalne neformalne ali i institucionalizovane instrumente komunikacije građana sa njihovim predstavnicima u vlasti, kao i uključivanje građana u postupak donošenja zakona, što smatramo kategorično važnim pitanjem participativne demokratije. „U Literaturi se pojavljuje pet ključnih karakteristika kojima bi trebalo da teži savremeni zakonodavni organ u cilju spremnosti da odgovori izazovima građana dvadeset prvog vijeka a u prvom redu to su:

- da osigura doslijednu predstavljenost u institucijama,
- da bude transparentan,
- da bude dostupan,
- da bude efikasan na svim nivoima (međunarodnom, nacionalnom i lokalnom) i

[73] *Pejanović. M, Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo/Zagreb:Šahinpašić str. 38.*

- da podliježe kontrolama građanima, (polaže račune)“[74]

„Volja birača se ne odnosi i ne izražava samo u pogledu ličnosti određenog zastupnika, već i u pravcu određene partije čije političke ciljeve i koncept predstavnika zastupa.“[75] Slobodan mandat je pitanje koje se mnogo pominje u literaturi, a isti po našem mišljenju bude neposredno kompromitovan upravo direktnim pritiscima na rad zastupnika u vlasti. Nadovezujući se na prethodno, veoma je značajno da konstatujemo kako se u modernoj predstavničkoj demokratiji mandat vijećnika mora shvatiti na takav način da se omogući zaštita interesa kako samog vijećnika, tako i birača i političkih stranaka, odnosno praksa pokazuje da se djeluje tim smjerom. Rezimirajuće gledano, bitno je da konstatujemo u pravnom smislu da su političke stranke ustavna kategorija i nalaze se pod ustavom i one koje djeluju protivustavno mogu da budu i zabranjene. „Političke stranke nisu državni organi, već su udruženja, koja imaju specifičan cilj. Preko svojih kandidata koje su predložile i koji postanu državni funkcioneri, kreiraju državnu politiku, sprovode svoju ideologiju i partijski program.“[76] Što se tiče odnosa sa građanima odnosno biračima, nijedan predstavnik građana u lokalnoj zajednici sa njima nije ni u kakvoj pravnoj vezi, već političkoj - odatle njegova odgovornost prema njima više je politička, moralna, a ne pravna. Dakle, izabranici ne mogu dobijati nikakva pravno-obavezna uputstva, niti mogu biti opozvani, što od birača, što od političkih partija. Praktično posmatrano predstavnik građana u organima lokalne samouprave će djelovati slobodno, ograničen svojom svijesti, a naravno u interesu svih. Za kraj je veoma važno da kažemo da je slobodan mandat vijećnika potkrijepljen poslaničkim imunitetom, kao takav jedan od posljednjih instrumenata koji stoje narodu odnosno široj građanskoj populaciji na raspolaganju, u ograničavanju vladavine nekoliko političkih stranaka u državi (BiH i šire). Ovo je praksa raširena diljem svijeta, političke stranke, njih mali broj, u svakoj državi kontrolišu većinu državnih pozicija i procesa u zemlji.

Dakle, važna poslanička funkcija je da on kao takav zaštićen imunitetom, u skladu sa svim ovlastima, ostane takoreći granica protiv narastajuće stranačke vladavine u savremenim predstavničkim demokratijama, odnosno tako vijećnik štiti i sebe od suviše moćne dominacije političkih stranaka, koja nekada radi i protiv samih vijećnika. Jednom poslaniku se uvijek kao

---

[74] *S. Vukadinović, (2009) Parlament i demokratija u XXI veku: Inter-Parliamentary Union, Geneva, Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija, str. 312.*
[75] *Pejić. I, (2000) Parlamentarne grupe, doktorska disertacija, Niš, str. 7.*
[76] *Petrov. V, (2011) Slobodni mandat poslanika i odgovornost, Beograd: Pravni život, str. 760.*

državnom funkcioneru ostavlja mogućnost da djeluje u interesu svih građana i politička partija tu nema pravni osnov za bilo kakvu sankciju, ili akciju na djelovanje suprotno stranačkim ciljevima, slobodan mandat mu to dozvoljava. Odnos građana i njihovih predstavnika mora da bude zasnovan na korektnosti, međusobnom uvažavanju i razumijevanju i kao takav može da ostvaruje obostrane ciljeve. „Odmetanje“ predstavnika od građana samo je dokaz njihove nedoslijednosti i suprotnog ponašanja načelima parlamentarne demokratije. Nijedan vijećnik građana lokalne zajednice ne smije da preferira svoje biračko tijelo kada su u pitanju pojedini interesi javnosti (a što je široko rasprostranjena praksa u BiH uveliko) u odnosu na ostale građane. Važno je da znamo da je predstavnik zastupnik svih građana u određenom ogranu i kao takav proklamira volju svih građana u tom organu.

4.7. Korupcija u jedinicama lokalne samouprave: implikacije na društvo i sistem

Korupcija kao takva pogađa najviše sisteme odnosno zemlje u tranzciji, postratna društva a takvo je Bosna i Hercegovina bez dvojbe. Naime, tamo gdje su slabi pravni temelji, neistrajno pravosuđe, snažni politički pritisci, kao i slaba praktična implementacija krivičnog zakona tu su idealni temelji za korupciju u javnom sektoru. Važno je da kažemo da se pojam korupcija može tumačiti u širem i u užem kontekstu. „Nema društva koje je u potpunosti oslobođeno korupcije. Postoje, međutim, primjetne razlike između nivoa prihvatanja korupcije od zemlje do zemlje.“[77] Danas je prisutno iznimno mnogo interpretacija i predstavljanja definicije korupcije, u pogledu određivanja samog teorijskog pojma korupcije, svi autori se slažu da je to socijalno-patološka idruštveno negativna pojava, međutim još uvijek ni u teoriji, pa ni u pozitivnom zakonodavstvu, nema jedinstvenog pojmovnog definisanja, što se sigurno odražava i na sam aspekt djelovanja protiv ove pojave. Tako neki autori definišu korupciju kao skup svih kažnjivih radnji kojima nosilac određene državne ili druge javne funkcije, zloupotrebljavajući svoj položaj i instituciju u kojoj radi, škodi javnom interesu u tolikoj mjeri i na takav način da potkopava povjerenje građana i javnosti u samo društvo, odnosno državu. Vidimo da je povjerenje građana centralna kategorija. „Korupcija je, u širem smislu, zapravo najopasniji vid privrednog kriminala koji karakterišu prikrivenost, promjenljivost, visok stepen društvene opasnosti, mnoštvo pojavnih oblika, široka rasprostranjenost, internacionalizacija, teško dokazivanje u krivično procesnom smislu, koristoljubivost, perfidnost učinioca i specifičan objekat napada –

[77] *Vijeće Evrope, (2015) Borba protiv korupcije, Priručnik za obuku, str. 11.*

zakonito funkcionisanje državnih i privrednih institucija i službi.“ [78] S obzirom na brojne definicije korupcije imamo i više tipova korupcije u zavisnosti od kriterijuma prema kojem ih razvrstavamo. „Nadovezujuće posmatrano, shodno kriterijumu obima u kome se odvija imamo klasifikaciju na:

- sitnu i
- krupnu korupciju.“[79]

Kratko ćemo analizirati obje vrste. Takozvana sitna korupcija također je poznata kao administrativna ili birokratska korupcija, je svakodnevna korupcija koja se odvija tamo gdje se birokratija direktno sreće sa javnošću. Iako sitna korupcija uključuje mnogo manje sume nego one koje prolaze kroz ruke u procesu velike ili političke korupcije, važno je istaći da sume nisu sitne za osobe sa druge strane koje su time pogođene. „Sitna korupcija nesrazmjerno pogađa najsiromašnije članove društva, koji mogu da se sretnu sa zahtjevima za mitom u svakodnevnim susretima sa državnom administracijom i uslužnim djelatnostima kao što su općine, bolnice, škole, organi za izdavanje dozvola, policija, poreska služba itd. Mnogo je faktora koji utiču na korupciju kako pozitivno tako i negativno. Javljanje korupcije u jednom društvu uslovljeno je sveukupnim djelovanjem mnoštva objektivnih i subjektivnih determinirajućih činilaca.“[80]

Međutim, iako su ti faktori korumptivnog ponašanja višestruko složeni, i razlikuju se od države do države, odnosno sistema, a mnogi autori se ipak slažu upravo u pogledu osnovnih uslova koji pogoduju pojavi korupcije, to su kriza postojećeg sistema vrijednosti, kriza ekonomskog sistema i kriza ustavno-pravnog poretka odnosno pravne države. U nekom konkretizovanom odnosno užem smislu pojavne oblike korupcije posmatramo kao krivična djela sa elementima korupcije, koja mogu biti na primjer krivična djela korupcije u užem smislu u šta spadaju primanje i davanje mita, protivzakonito posredovanje, davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, falsifikovanje službene isprave, zloupotreba službenog položaja, zloupotreba ovlaštenja u privredi, pronevjera, prevara u službi, zaključenje štetnog ugovora i dr. Sve ovo može se podvesti pod korupciju, a svakodnevno se događa u lokalnoj samoupravi odnosno u

---

[78] *Jelačić. M,(1996) Korupcija društveno pravni aspekti i metodi suprotstavljanja ,Beograd: MUP Republike Srbije, str.42.*

[79] *Jovan. Ćirić, Mario. Reljanović, Nemanja. Nenadić, Marko. Jovanović, Dragan. Dobrašinović, Danilo. Pejović (2010) Korupcija, problemi i rješenje problema, Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, str. 12.*

[80] *Vijeće Evrope, (2015) Borba protiv korupcije, Priručnik za obuku, str 12.*

organima lokalne samouprave, gdje se najviše šteti država, a obzirom da je država društvo odnosno građani šteta se nanosi građanima. Korupcija pravi mnoge probleme u lokalnoj zajednici i suprotstavljena je demokratiji. Posljedice korupcije su dalekosežne i društveno destruktivne. Danas žrtva korupcije može biti svaka osoba, a posljedice korupcije se ogledaju u nanošenju ogromne štete kako materijalnim tako i moralnim vrijednostima određene društvene zajednice, ugrožavajući tako jedno efektivno funkcionisanje društvenog života unutar nje. Najozbiljnija posljedica korupcije jeste gubitak povjerenja građana u sistem i u izabrane predstavnike u organe lokalne zajednice. „Organi jedinica lokalne samouprave dužni su omogućiti građanima i pravnim licima podnošenje podnesaka i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih institucija i tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.“[81] Lokalna zajednica je posebna. Glavna specifičnost korupcije na lokalnom nivou uzrokovana je društvenim kontekstom, odnosno karakterom lokalne zajednice kao okvira društvenog života u kojem se regulišu međusobni odnosi aktera koji u toj zajednici žive. Lokalna zajednica je relativno mala društvena zajednica, u kojoj neformalne socijalne mreže (poznanstva, povezanost ljudi rodbinskim, prijateljskim i drugim interpersonalnim društvenim odnosima) često prevladavaju nad pravnim normama, koje bi trebalo da se odnose na sve građane bez izuzetka i diskriminacije. Ovakav kontekst naročito pogoduje određenim oblicima koruptivnog ponašanja, kao što su nepotizam, kronizam ili sukob interesa. „Korupcija je zloupotreba javnih ovlaštenja za privatnu korist. Korupcija je svaki oblik zloupotrebe ovlaštenja zbog lične ili grupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru.“[82] Govoreći u skladu sa prethodnim navodima, uočeno je da predstavnici lokalnih organa vlasti ostvaruju privatnu korist i interes time što stvarnim sukobom interesa sebi (a najčešće privatnim preduzećima koje imaju u svom vlasništvu), odnosno privatnim licima sa kojima su povezani, obezbjeđuju povlašten položaj i dobijanje poslova za potrebe lokalne samouprave, čime koriste javne resurse za ličnu dobit. Posebno izraženo kroz sistem javnih nabavki u BiH. U lokalnim zajednicama korupcija i povezani procesi brzo budu otkriveni, mnogo ljudi bude oštećeno a mehanizmi spriječavanja su dostupni. U zemljama kakva je BiH politički pritisci, lobiji i uticaji su snažni i dalekosežni, te se

---

[81] *Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/06 i 61/09), čl 46, stav 1.*

[82] *Jovan. Ćirić, Mario. Reljanović, Nemanja. Nenadić, Marko. Jovanović, Dragan. Dobrašinović, Danilo. Pejović, (2010) Korupcija, problemi i rješenje problema, Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, str. 10.*

zbog toga ne događaju neki posebni protesti i revolucionarni poduhvati. Ali je potrebno i zastupljeno do sada, da se kroz rad zakonodavnih organa kojima su podređeni izvršni, kontrolira rad načenika, i drugih predstavnika na čelu pojedinih institucija, i time štite interesi građana, demokratske vrijednosti i moralno pravni princip društvenog života. Korupcija nije dozvoljena, pravi štetu, diskriminiše pojedince, destruktivno djeluje na pravni sistem zemlje i ekonomski i politički je destabilizira, krenuvši od lokalne zajednice pa ka višim nivoima vlasti.

4.8. Značaj javnih rasprava kao instrumenta sudjelovanja u poslovima lokalne samouprave

Javna rasprava se tijesno vezuje za pitanja javnih poslova i lokalne samouprave. Ista je slučaj kada vlast želi ispitati stavove građana o nekom pitanju, a isto nije toliko veliko ili ozbiljno da bi se pokrenuo referendum. Naime, participiranje građana u javnim raspravama je veoma važno pitanje iako mnogi građana u lokalnim zajednicama u BiH i regionu, ne pridaju poseban značaj ovom pitanju. Mnogi autori naglašavaju kako javna rasprava u praksi postoji kao jedan od značajnih oblika građanske participacije u odlučivanju o javnim poslovima od lokalnog i višeg značaja. Šta je prednost javnih rasprava nameće se pitanje? Naime, kao prvo javne rasprave svakom čovjeku daju opciju da razmatra (predmetno) društveno pitanje u cilju pronalaženja adekvatnih i građanskim željama i potrebama usklađenih riješenja. Bitno je znati da je javna rasprava moguća samo onda kada je u njoj angažovana najšira javnost, širok krug građana. Građani jedne lokalne zajednice se mogu uključiti u javnu raspravu o nacrtima raznih odluka, posebno kada se radi o zakonima koji su od značaja za život neke lokalne zajednice. U literaturi se posebno apostrofira sudjelovanje građana u javnoj raspravi, kada je lokalne vlasti organiziraju o nacrtu budžeta lokalne zajednice. „Rasprave predstavljaju najuobičajniji mehanizam sudjelovanja javnosti, koji koristi zakonodavci, kako bi došli do stavova javnosti, s tim da se na najširim osnovama kritiziraju iz nekoliko razloga.“[83] Značajno je kazati kako se javne rasprave vezuju uglavnom za parlamente, zakonodavnu vlast, ali veoma je rasprostranjena praksa kako u BiH tako i šire, organizovanja i sprovođenja, veoma često sa uspješnim efektima, javnih rasprava u jedinicama lokalne samouprave. Prilika u obliku javne rasprave se ogleda u tome da svaki pojedinac direktno utiče na odabir i predlaganje prioritetnih potreba čije izvedbe treba da budu finansirane budžetskim sredstvima. S tim u vezi, participirajući u donošenju odluka, građani sve

[83] *OSCE (2013) Priručnik za organizovanje i vođenje javne rasprave, Konsultacije povjerenstva sa građanima, str. 10.*

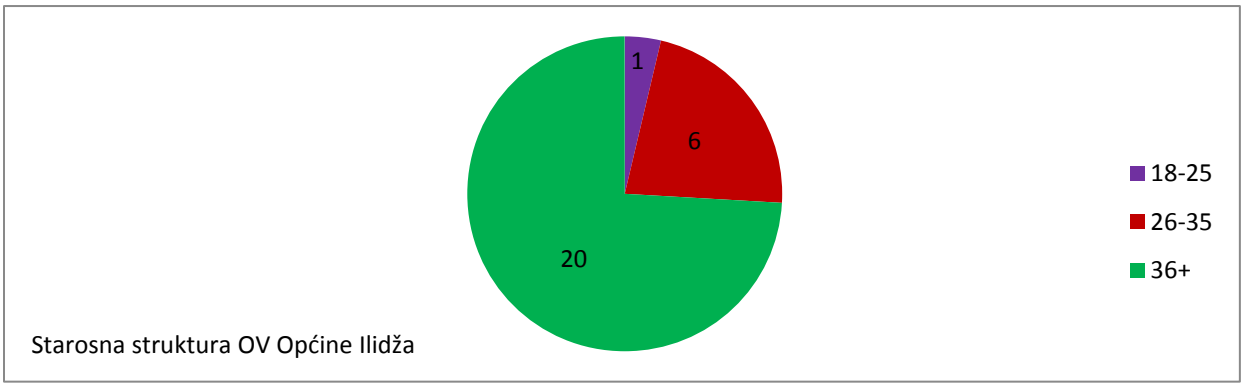
više postaju nezaobilazan faktor u lokalnim zajednicama odnosno njihovim upravljanjem. „Aktivirajući se u javnim poslovima i procesu odlučivanja, građani se sve učestalije organiziraju kako bi prema vlastima slali svoje stavove i konkretne zahtjeve. Poznato je da se u praksi zahvaljujući aktivizmu građana, povećava i odgovornost izabranih političara koji imaju obavezu da zastupaju interese građana. Osnovni kvalitet demokratskog društva je sloboda svakog njegovog člana da učestvuje u javnom životu i daje svoj doprinos ostvarivanju boljeg života i općeg napretka. Generalno posmatrano javne rasprave su mehanizam putem kojeg lokalne vlasti dolaze do informacija, stručnih mišljenja, ili najposlije alternativnih stavova u vezi sa pitanjem koje je od javnog značaja u lokalnoj zajednici. Što se domaće prakse tiče, možemo kazati da javne rasprave kao jedan od metoda koji osigurava transparentnost rada zakonodavne i izvršne vlasti, koji povećava demokratsko sudjelovanje građana i njihovih predstavnika u postupku formulisanja i donošenja propisa, ima dužu tradiciju u Bosni i Hercegovini, ali pravi svoj smisao za iznošenje različitih stajališta su dobile nakon uspostave višepartijskog političkog uređenja u BiH.“[84] U literaturi je zastupljeno mišljenje da praksa organizovanja javnih rasprava ima velik značaj u borbi protiv korupcije jer omogućava poznavaocima određene materije da ukažu na problematične odredbe ili odredbe kojima se favorizuju interesi pojedinaca ili grupa na štetu javnog interesa. Dakle, zaključno posmatrano možemo da primjetimo kako javna rasprava predstavlja veoma uticajan aspekt participacije građana u javnim poslovima lokalne zajednice i kao takav neposredne je naravi. Prilika je da građani iznesu vlastite stavove o nekom pitanju i direktno prenesu svoje interese u potrebe shodno predmetu rasprave.

[84] *Bulić. Muris, Ćilimković. Asmir, (2014) Javne rasprave u BIH. Sarajevo: CCI, str. 17.*

5. STUDIJA SLUČAJA: PARTICIPATIVNA DEMOKRATIJA U OPĆINI ILIDŽA

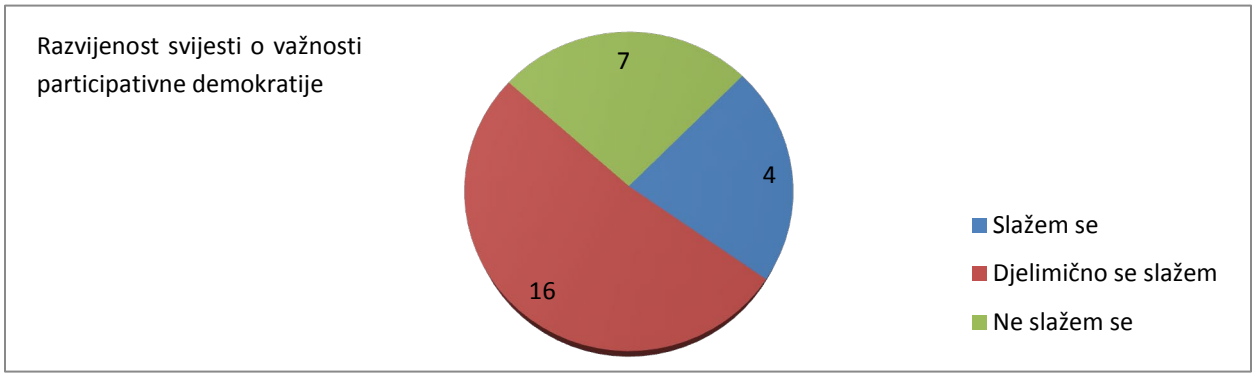
5.1. Rezultati empirijskog istraživanja

Kako bismo bili sigurni da su naše hipoteze apsolutno potvrđene, kao i generalno stavovi izraženi u teorijskom dijelu rada, odlučili smo se i za empirijski dio istraživanja sa ciljem ispitivanja stavova zakonodavne vlasti općine Ilidža u vezi sa participativnom demokratijom u ovom dijelu lokalne samouprave u Kantonu Sarajevo. Naime, obuhvatili smo uzorak od 27 vijećnika. Pitanja smo koncipirali na način da ista potvrde ili opovrgnu stavove koje smo izrazili u prethodnim dijelovima rada i sadržajno se nadovežu, gradeći jednu kompaktnu cjelinu koja nudi jasnu sliku glede participativne demokratije u Općini Ilidža, te BiH uopće. Dakle, sa metodološkog aspekta kratko je važno da se akcentiramo kako smo se služili metodom ispitivanja, tehnikom ankete odnosno instrumentom anketni upitnik, koji se sastojao od 13 pitanja izraženih u formi konstataciije i ponuđenih odgovora. Svi vijećnici su participirali u anketi. Naime, prva pitanja odnosila su se na pitanje starosti i spolne strukture ispitanika. U prvom redu je važno da predstavimo starosnu strukturu općinskog vijeća Općine Ilidža. Sljedeći grafikon jasno oslikava pomenuto:



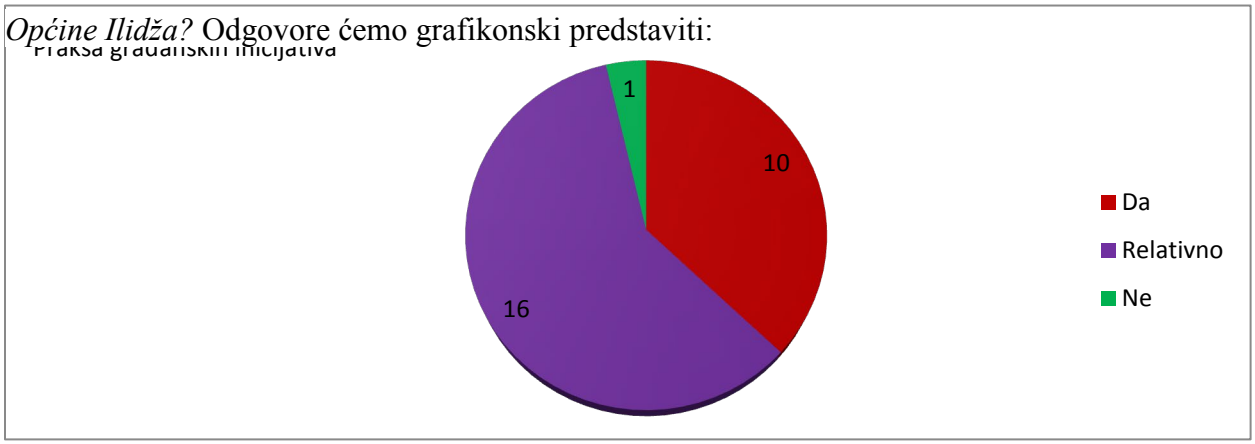
Kao što je prikazano iznad, 20 vijećnika je starosne dobi preko 36 godina, njih 6 je starosne dobi od 26 do 35 godina, dok je tek jedan vijećnik ispod 25 godina. Starosna struktura općinskog vijeća važan je segment njegova rada i efikasnosti, s tim u vezi ispitali smo i spolnu strukturu ovog zakonodavnog organa. Shodno tome, značajno je da kažemo kako općinsko vijeće Općine Ilidža broji čak 20 muškaraca i tek 7 žena. Primjetno je da se žene nalaze u nešto podređenijem položaju u odnosu na muškarce. Kako bismo došli do vjerodostojnih podataka odlučili smo se da

ova početna pitanja budu vezana za strukturu vijeća, pa smo ispitanike pitali i u vezi mandata, slobodnog vijećničkog mandata, odnosno koji put je određeni vijećnik u ovom zakonodavnom organu zastupnik građana ove lokalne zajednice. Podaci koje smo dobili su sljedeći; naime, osamnaest vijećnika su po prvi put zastupnici u ovom zakonodvnom tijelu, njih sedam ima drugi mandat a dva vijećnika imaju treći mandat u OV Općine Ilidža. Odmah nakon interpretiranog krenuli smo sa pitanjima kojima smo nastojati doći do sadržajno važnih stavova koji će da djeluju u skladu sa predmetom i problemom istraživanja. Sljedeće pitanje glasilo je; *na teritoriju Općine Ilidža građani imaju visoko razvijenu svijest o važnosti participativne demokratije?* Naime, od cjelokupnog uzorka ispitnika, tek 4 vijećnika iskazala su mišljenje da se slažu u cjelosti, odnosno zaokružili odgovor slažem se, njih 16 se odlučilo za drugi ponuđeni odgovor, djelimično se slažem, dok je značajnih 7 ispitanika, istaklo da se ne slaže sa konstatacijom. Ovi odgovori potvrdili su stavove koji su izraženi u prethodnom-teorijskom dijelu rada, gdje smo apostrof stavljali na činjenicu da građani još uvijek nemaju dovoljno visoko razvijenu svijest o važnosti participativne demokratije i učešća u poslovima lokalne samouprave. Naredno pitanje se vezuje za izbore i participativnu demokratiju, a isto glasi, *participativna demokratija na teritoriju Općine Ilidža je na zadovoljavajućem nivou ako se uzme u obzir svaki od njenih aspekta a ne samo izbori?*



Ispitanici su odgovorili na pitanje o stanju participativne demokratije u ovoj općini kada je u pitanju cjelokupan sistem sudjelovanja u vlasti, a ne samo izbori kao jedan od elemenata tog sistema odnosno skupine mehanizama za participaciju. Odgovori koje su ponudili smatramo relevantnim i u skladu sa teorijskim dijelom rada, odnosno da participativna demokratije, mehanizmi sudjelovanja u poslovima lokalne samouprave, kada se izuzmu izbori, nije na zadovoljavajućem nivou, naprotiv. Nakon ovog pitanja, u sljedećem smo se logičnim slijedom

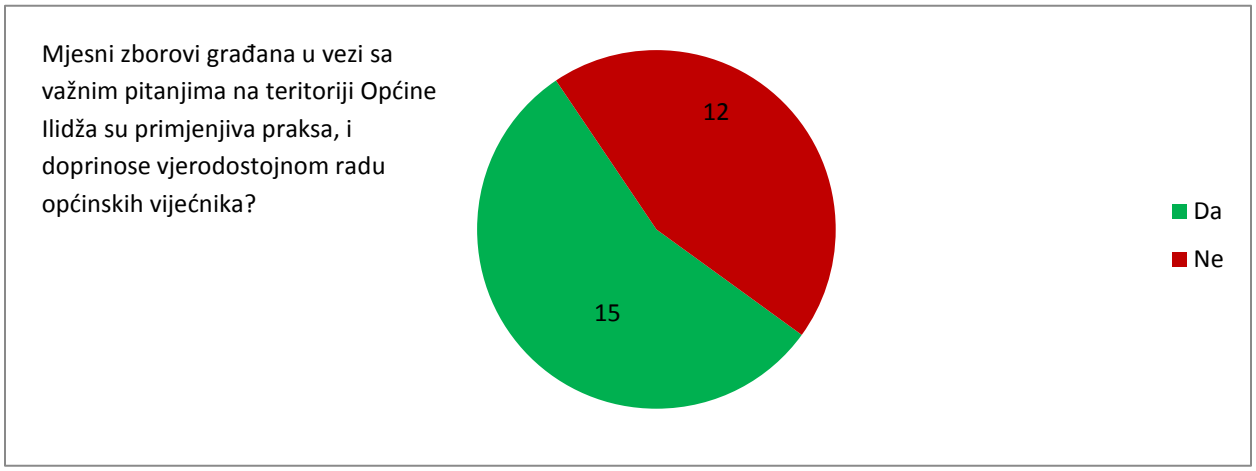
dotakli izbora kao najvažnijeg segmenta sudjelovanja u lokalnim poslovima, odnosno nastojali smo dobiti stavove zastupnika građana u zakonodavnom tijelu Općine Ilidža u vezi sa izlaznosti građana na izbore. Pitanje je bilo; *izlaznost na lokalne izbore na teritoriji Općine Ilidža je na zavidnom nivou?* Odgovori su očekivani u potpunosti i komplementarni CIK [85] -ovim izvještajima. Vijećnici su iskazali da u generalnom diskursu izlaznost na izbore nije zadovoljavajuća, čak šta više prisutan je nepovoljan trend u tom smislu. Prethodno potvrđuje tek 7 slažem se od ukupnih 27 ispitanika, ostalih 20 ispitanika istaklo je da se djelimično slaže ili se nikako ne slaže sa konstatacijom, odnosno po njih 10 na oba oodgovora. Dakle, i izbori kao fundamentalni aspekt građanskog odlučivanja, učešća nisu prepoznati kao važan instrument građanske participacije u javnim poslovima u njihovoj zajednici. U narednom pitanju smo se dotakli pojedinačnih instrumenata sudjelovanja u lokalnim poslovima, a prvo smo krenuli od građanske inicijative, tako da smo pitanje koncipirali na sljedeći način: *Građanske inicijative su česta praksa kao aspekt sudjelovanja građana u poslovima lokalne samouprave na teritoriji Općine Ilidža?* Odgovore ćemo grafikonski predstaviti:



Dakle, u teorijskom dijelu smo podcrtali da su građanske inicijative u BiH poslije izbora "najmasovnije" prihvaćen oblik participacije građana u lokalnim poslovima poslije izbora. Isto potvrđuju i u ovom grafikonu interpretirani podaci, gdje stoji da većina vijećnika smatra ovu praksu prilično zastupljenom, što je obzirom na jednu averziju kakva vlada u ovoj zemlji prema politici i s njom povezanim procesima, slobodno možemo kazati veoma pozitivno. Odmah nakon građanskih inicijativa prelazimo na lokalne referendume kao važan aspekt participativne

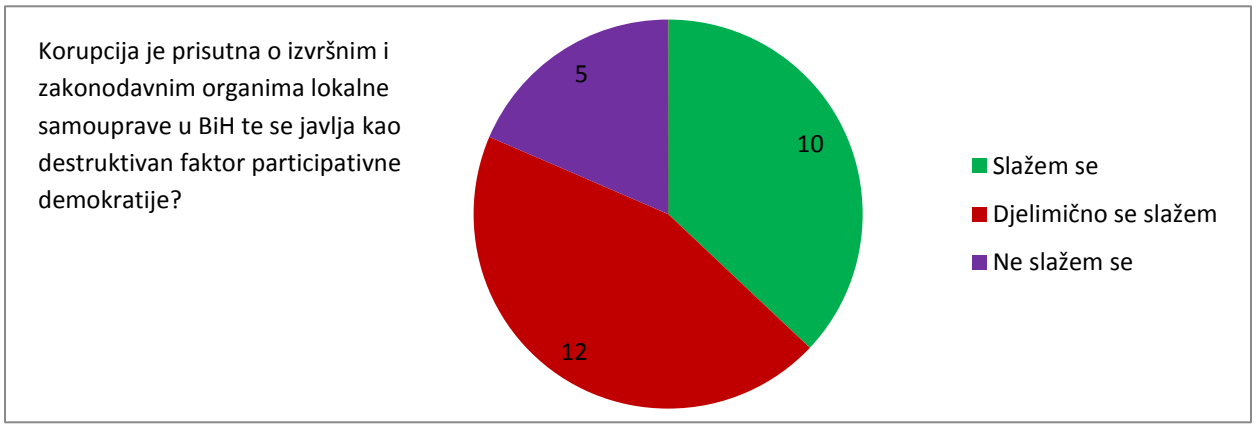
[85] *Centralna izborna komisija. www.cik.ba pristup 01.10.2021.*

demokratije. Pitanje smo izrazili stavom: *lokalni referendum kao mehanizam participativne demokratije u Općini Ilidža koristi se kada je god to potrebno?* 6 ispitanika je zaokružilo odgovor DA, njih čak 15 zaokružilo je odgovor NE, dok se preostalih šest ispitanika odlučilo za odgovor *Građani nisu upoznati sa mehanizmima participativne demokratije.* Referendum u ovoj lokalnoj zajednici prema stavovima vijećnika OV Ilidža nije zaživio kao značajan segment participativne demokratije, a jedan od važnih uzroka tome kako vidimo jeste i nepoznavanje mehnizama učestvovanja u poslovima lokalne samouprave kakav je ova. Za razliku od građanske inicijative referendum je prema teorijskim i praktičnim podatcima zapostavljen metod sudjelovanja u vlasti. Na sljedeće pitanje koje je vezano za mjesne zborove dobili smo podijeljen stav, odnosno gotovo polovina ispitanika odlučila se za da, do druga polovina za ne, uz blagu prednost za pozitivan odgovor. Podatke ćemo sa ciljem deskriptivnijeg predstavljanja, prikazati grafikonski:



Vijećnici su istakli da su mjesni zborovi važni, da doprinose i da su dobrim dijelom zastupljeni, s tim da jedan dio ispitnika ističe da praksa u prenesenom značenju i nije baš toliko pozitivna i da nisu primjenjiva praksa u tolikoj mjeri da bi bili od pomoći radu OV, jer se ne primjenjuju kada su u pitanju važna pitanja uvijek. Naš stav je u skladu sa odgovorom DA, kako je izraženo u većinskom dijelu teorijskog rada, odnosno da je mjesni zbor primjenjiva praksa i tjesno vezana za građansku inicijativu i značajno doprinosi radu zakonodavnog oragana lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Dotakli smo se i javnih rasprava. Odlučili smo ispitati stavove i mišljenja vijećnika u vezi sa javnim rapsravama i odzivu građana. Javne rasprave i participacija građana u ovim metodama uečšća građana u vlasti na lokalnom nivou, jeste važna

za rad i donošenje važnih odluka OV. Pitanje je glasilo, *građani se blagovremeno i često odazivaju na javne rasprave i participirajući u istim doprinose radu lokalnih vlasti i zadovoljenja potreba građana u lokalnoj zajednici?* Odgovor **slažem se** ponudilo je 5 vijećnika, dok je **djelimično se slažem** ponudilo čak 19 ispitanika, a **ne slažem se** njih 3. Tumačeći i analizirajući navedene odgovore možemo konstatovati kako je stav koji je izražen ustvari naklonjen mišljenju da je odziv na javne rasprave u lokalnoj zajednici relativna stvar, građani se odazivaju na iste u zavisnosti od važnosti pitanja i njihove lične zainteresovanosti. Naredno pitanje blisko smo povezali sa izborima kao jedinim apsektom komunikacije sa građanima, nadovezujući se na prethodnu priču. *Građani su uglavnom fokusirani na izbore i to posmatraju kao ključ komunikacije sa vijećnicima u organima lokalne samouprave te rijetko posežu za ostalim instrumentima participativne demokratije?* Odgovori koje smo dobili su nezadovoljavajući ali ipak oslikavaju jedan potvrdan odgovor teorijskom dijelu rada iz kojeg možemo da izvučemo mišljenje, odnosno relevantan stav o stanju u praksi, tako da na osnovu 6 odgovora **slažem se**, 15 odgovora **djelimično se slažem**, i 6 odgovora **ne slažem se** možemo reći da komunikacija sa građanima nakon izbora nije posebno pozitivna a oni prihvataju izbore uglavnom kao jedini oblik sudjelovanja u vlasti, zanemarajući svako ostali oblik komunikacije sa vijećnicima. Sljedeće pitanje vezuje se za stavove vijećnika u OV Općine Ilidža u vezi sa korupcijom u lokalnoj zajednici, koji su iznenađujuće potvrdni, i komplementarni našem teorijskom dijelu rada. S tim u vezi grafikonom ćemo da predstavimo dobijene odgovore.



Dakle, osvrnemo li se na prethodne odgovore i stavove glede korupcije, možemo da konstatujemo jedan pozitivan stav glede prisustva korupcije (raznih oblika) u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, i da se ista javlja kao destruktivan faktor participativne

demokratije, gradeći jedan zid između građana i predstavnika, te nezaobilazno kompromitujući povjerenje. Za kraj odlučili smo se za jedan generalan stav u vezi sa (ne)participacijom građana u poslovima lokalne samouprave, i efekata takvog nastupa na rad OV i drugih organa Općine Ilidža u našem slučaju, i drugih institucija u prenesenom značenju. Naime, pitanje se odnosilo na činjenicu da *neparticipacija građana u poslovima lokalne samouprave dovodi do nekonzistentnih (nedoslijednih) odluka organa lokalne samouprave koje znaju biti u neskladu sa potrebama građana?* Ovo je stav izražen na osnovu teorijskog istraživanja i kritičkog osvrta na podatke prikupljene u ovom radu, ovo je stav koji se zastupa u radu od metodološkog okvira pa do posljednjeg segmenta, empirijskog istraživanja. Naime, vijećnici su, njih 7 odgovorilo da se slaže sa ovim stavom, njih 18 je naglasilo da se djelimično slaže, a preostala 2 se ne slažu. Ovi podaci stoje u rangu sa izraženim stavom kroz pitanje, što je odraz teorijskog dijela rada. Na osnovu teorijskog i empirijskog istraživanja možemo da izvedemo zaključak da su sve hipoteze postavljene u početnoj fazi rada, metodološkom okviru - apsolutno potvrđene. Participativna demokratija je značajan faktor razvoja demokratskog društva i vrijednosti kakve demokratija kao takva zagovara danas.

ZAKLJUČAK

Participativna demokratija je posebno zaživjela u 21.vijeku. Mnogo je pažnje posvećeno ovom pojmu u interdsiciplinarnom znanstvenom diskursu ali i u praktičnim političko pravnim i socijalnim krugovima. Participacija građana u poslovima od zajedničkog interesa u lokalnoj samoupravi znači donošenje odluka, odnosno uticaj na donošenje važnih odluka za lokalnu zajednicu, a koje su u ovlaštenju jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, možemo izvesti prvi važan zaključak koji se krije iza neoborivog stava, da participacija građana u javnim poslovima lokalne vlasti predstavlja važan segment demokratije, odnosno establiranja demokratskog društva. U Bosni i Hercegovini kao tranzicionoj zemlji, koja prelazi iz socijalizma u demokratski sistem, kapitalistički sistem, lokalna samouprava je veoma razvijena a njene temelje čine gradovi i općine kao fundamentalne jedinice najnižeg nivoa vlasti u zemlji. Ustavom BiH, entitetskim ustavima i mnogim zakonskim aktima u zemlji, regulisano je i zagarantovano učešće građana u javnim poslovima, a najneposrednije se ostvaruje u lokalnoj zajednici. Neki od osnovnih mehanizama sudjelovanja u poslovima lokalne samouprave jesu izbori kao ključna kategorija, zatim mjesni zbor i građanska inicijativa, te referendum, a pored toga u literaturi se nalaze vidjeli smo i posebni naglasci na javnim raspravama, peticijama, protestima i sl. Dakle, postoje značajni i razvijeni metodi djelovanja na donošenje odluka u lokalnoj vlasti. Dakle, rezimirajuće govoreći dva su nivoa participacije građana u poslovima lokane samouprave, neposredni i posredni. Predstavnička demokratija je ključ posredničkog participiranja u poslovima lokalne samouprave. Građani biraju predstavnike u jedinicama lokalne samouprave, od vijećnika, preko načelnika odnosno gradonačelnika, pa i predsjednika savjeta mjesnih zajednica i sl. Upravo oni dobiju povjerenje građana i predstavljaju njihovu volju, gdje leži ključ demokratskog suvereniteta takve vlasti. Naime, predstavnici moraju da brinu o potrebama, interesima i ciljevima građana u lokalnoj zajednici, da ih štite i proklamiraju. Prethodno pomenuti apsekti sudjelovanja u vlasti kao što su izbori, referendum itd, jesu osnova neposredne participacije u vlasti lokalne samouprave. Na osnovu enpirijskog istraživanja možemo da izvedemo zaključak kako je participativna demokratije u Općini Ilidža, još uvijek nedovoljno prepoznata kao važan segment egzistencija i razvoja lokalne zajednice. Ova lokalna zajednica u posratnom periodu nije rješavala pitanja važna za lokalnu zajednicu putem referenduma, a veoma je mali broj građanski inicijativa o bitnim pitanjima za ovu lokalnu zajednicu. Građani uglavnom svoje sudjelovanje

vezuju za izbore, a što je posljedica nepovjerenja prema političkim strukturama i posebne averzije prema strankama u BiH. Na osnovu teorijskog i empirijskog istraživanja možemo da izvedemo zaključak da su sve hipoteze postavljene u početnoj fazi rada, metodološkom okviru - apsolutno potvrđene. Participacija građana u Bosni i Hercegovini u postratnom periodu bila je na nezavidnom nivou, što se protokom vremena i ozbiljnim naporima nevladinog sektora, medijskih kampanja, inostranih organizacija, i drugih faktora postepeno promijenilo da bi doseglo današnji relativno pozitivan status koji se svakako može unaprijediti, ali je značajno poboljšati.U radu je bilo planirano uraditi anketu sa građanima Općine Ilidža,ali nažalost to nije bilo moguće zbog pandemije izazvane virusom covid -19.

LITERATURA

Knjige:

1. *Arnautović. Suad, (2008) Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću. Sarajevo.*
2. *Arnautović. Suad, (2009) Analiza politika. (Hretsomatija) Sarajevo:TORUS*
3. *Botomor. Tomas, (2008) Elite i društvo. Novi Sad: Mediteran*
4. *Damjanović. M, (2002) Uporedna iskustva lokalnih samouprava.Beograd: Magna Agenda*
5. *Elzeser. J, (2009) Nacionalna država i fenomen globalizacije – kako možemo da se spasimo iz svetske ekonomske krize. Beograd: Jasen*
6. *Fukujama. Francis, (2005) Izgradnja države, vlade i svjetski poredak u 21.stoljeću. Zagreb:Nacionalna knjižnica Zagreb*
7. *Harison. Ros, (2004) Demokratija, Beograd:Clio*
8. *Marinković. Dušan, (2009) Konstrukcijadruštvene realnosti u sociologiji. Beograd: Prometej*
9. *Marković. R, (1997) Ustavno pravo i političke institucije, Beograd: str. 405.*
10. *Martinović. Drago, (2014)Medijii promocija participacije građanau lokalnoj samoupravi. Široki Brijeg: Logotip doo*
11. *Nuhanović. Asad, (2005) Demokratija, mediji, javnost. Sarajevo: Promocult*
12. *Mesihović. Nijaz, (2003) Uvod u metodologiju društvenih nauka. Sarajevo.*
13. *Pejanović. Mirko, (2005) Politički razvitak BiH u postdaytonskom periodu. Sarajevo: Šahinpašić*
14. *Pejanović. M,Sadiković. E, (2010) Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Šahinpašić*
15. *Pusić. E,(1963) Lokalna zajednica. Zagreb: Narodne novine*
16. *Pavlović.V, (2004) Civilno društvo i demokratija. Beograd: Politeia*
17. *Petrov.V,(2011) Slobodni mandat poslanika i odgovornost. Beograd: Pravni život*
18. *Pašić. Hilmo, (2001) Lokalna i regionalna samouprava u BiH. Sarajevo.*
19. *Termiz. Dževad, (2009) Metodologija društvenih nauka. Lukavac:NIK Lukavac*
20. *Termiz. Dž, i Milosavljević. S, (2000) Praktikum iz metodogije politikologije. Sarajevo.*
21. *Vasiljev. Vladimir, (2013) Lokalna samouprava i razvoj. Beograd.*
22. *Zgodić. Esad, (2008) Multiverzum vlasti, O krizi i perspektivama liberalne demokratije. Sarajevo.*

Dokumenti, publikacije

1. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985) Strazbur.*
2. *Dejtonski mirovni sporazum (Aneks IV) Ustav Bosne i Hercegovine, 1995. SAD.*
3. *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 49/06 i 61/09)*
4. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966).*
5. *Opća deklaracije o ljudskim pravima (1948).*
6. *Ustav Republike Srpske BiH.*
7. *OSCE (2013) Priručnik za organizovanje i vođenje javne rasprave, Konsultacije povjerenstva sa građanima.*
8. *Bulić Muris i Ćilimković Asmir (2014) Javne rasprave u BIH, CCI, ANALIZA.*
9. *Ibrahimović Muhamed, (2005) Participacija građana u odlučivanju o javnim lokalnim poslovima u općini, (Izvorni stručni članak)*
10. *Vučić Vladimir (2000) Politička participacija, Izvorni znanstveni članak.*
11. *Alternativni izvještaj o napretku (2014) politički kriteriji, Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine, Sarajevo.*
12. *Klisura Slavko Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici, priručnik, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo.*
13. *Puhalo Srđan (2015) Kako građani opažaju civilni sektor, Friedrich E. S. Sarajevo.*
14. *Štefica Deren-Antoljak (1992) Izbori i izborni sustavi, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.*
15. *Pejanović Mirko, (2004) Modelparticipacije građana u lokalnoj samoupravi i mogućnost kreacije novih institucija za razvoj lokalne samouprave, Lokalna samouprava. Sarajevo.*
16. *Vukadinović S. (2009) Parlament i demokratija u XXI veku, Inter-Parliamentary Union, Geneva, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd.*
17. *Jelačić, M. (1996) Korupcija društveno pravni aspekti i metodi suprotstavljanja, MUP Republike Srbije, Beograd.*
18. *Ustav Federacije BiH*
19. *Andrijana Maksimović (2014), Lokalna samouprava u vertikalnoj organizaciji vlasti, Pravno-Ekonomski Pogledi, br. 2/13.*
20. *Kurtić, N. (2009). BiH iskustva u uključivanju građana u kreiranje javne politike. (Studija o učešću građana u okviru projekta "Od učešća građana do održivog razvoja"). Tuzla: Centar za ekologiju i energiju.*
21. *Milosavljević, Bogoljub (2010) Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: Analiza pravnog okvira sa preporukama, Savez opština i gradova Republike Srpske, Bijeljina.*
22. *Stalna konferencija gradova i opština (2006) Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, Beograd.*
23. *Jusić, Mirna (2011) Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo.*

24. *Mackenzie W.J.M., Elections, The Functions of Elections, u: International Encyclopedia of the Social Sciences, (ed. David Sills), Volume 5, New York, 1968. godine.*
25. *Priručnik za općinske načelnike i vijećnike (2009) Upravljanje lokalnom samoupravom, Arka Press, Sarajevo.*
26. *Verba, S./N.H. Nie. (1972): Participation in America: Political Democracy and Social Equality. New York:Harper & Row,Publishers.*
27. *Lowndes, V., Pratchett, L., and Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remedying the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. (Social Policy and Society.*
28. *Ruţica Jukić-Ezgeta (2014) Pravni okvir za sudjelovanje građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnoj zajednici u FBiH: trenutno stanje i preporuke, Publikacija.*
29. *Chmura, K., Karzen, M., Kuzmanović M. (2005.) Građani i poboljšanje upravljačke učinkovitosti lokalnih samouprava– vodič kroz lokalnu demokraciju, Stina, Split.*
30. *Vijeće Evrope, (2015) Borba protiv korupcije, Priručnik za obuku.*
31. *Komentar zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (2007) savez općina i gradova FBiH.*
32. *Evropska konvencija o ljudskim pravima, (1950) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, potpisana: Vijeće Evrope, Rim.*
33. *Sadiković, Elmir (2008) „Teorijsko određenje političke participacije i njen značaj za razvoj demokratije u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine", Godišnjak Fakulteta političkih nauka, br.3-4, Sarajevo.*

Internet izvori:

1. *CCI. (2005). Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH. Bosna i Hercegovina. Dostupno online na: http://www.ccibih.org.*
2. *CCI. (2007). Učešće građana u donošenju odluka za 2006. godinu. Bosna i Hercegovina. Dostupno online na: http://www.ccibih.org.*
3. *CCI. (2008). Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2007. godinu. Bosna i Hercegovina. Dostupno online na: http://www.ccibih.org.*
4. *CCI. (2009). Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2008. godinu. Bosna i Hercegovina. Dostupno online na: http://www.ccibih.org.*
5. *CCI (2011) Izvještaj o stanju učešća građana u procesima odlučivanja u BiH za 2011. godinu, Banja Luka, Dostupno na: www.cci.ba/*
6. *CCI (2012) Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2012. godinu, Banja Luka, .,dostpno na: www.cci.ba/*
7. *Bilješke (2016) Država, http://beleske.com/pojam-i-elementi-drzave pristup 05.09.2021*
8. *Agencija za statistiku BiH (2016) Informacije o Bosni i Hercegovini, http://bhas.ba/*
9. *Dadolos (2016) Izbori, dostupno na: http://www.dadalos.org/ pristup 12.09.2021. godine.*

10. *Vlada RS (2016) Zakoni, akti, dostupno na: http://www.vladars.net/*
11. *Vlada FBiH (2016) Zakoni, dostupno na: http://www.fbihvlada.gov.ba/*
12. *OSCE BiH (2015) Podrška općinskom vijeću/skupštini opštine, dostupno na: http://www.oscebih.org/ pristup 17.09.2021. godine.*
13. *Savez opština i gradova Republike Srpske Savez općina i gradova Federacije BiH (2006) STRATEŠKI PLAN RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE U BIH Dostupno na: http://www.sogfbih.ba/*
14. *CCI (2009) Načelnik i lokalna samouprava, Banja Luka. Dostupno na:str 37 https://osfbih.org.ba/. Pristup 19.09.2021. godine.*
15. *Savez općina i gradova FBIH (2016) dostupno na: http://www.sogfbih.ba/*
16. *Fond otvorenog društva (2016) Publikacije, Program lokalne uprave, dostupno na: http://www.osfbih.org.ba*
17. *Znanje org. (2016) Država, dostupno na: http://www.znanje.org/*
18. *Općina Ilidža (2016) dostupno na: http://www.opcinailidza.ba/*
19. *CIN (2015) Izvještaj o stanju korupcije u BiH, dostupno na: http://seldi.net/*
20. *Strateški plan razvoja lokalne samouprave u BIH (2006) dostupno na: http://www.sogfbih.ba/*
21. *Strategija razvoja lokalne samouprave RS BiH 2009-2015, dostupno na: http://www.vladars.net/*
22. *Razvoj lokalne e uprave u BiH (2011) dostupno na: http://www.kas.de/*
23. *Federalni zavod za statistiku FBIH (2013) Sistemski spisak općina i naseljenih mjesta u BiH, dostpno na: http://www.fzs.ba/*
24. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985) Strazbur, član 3, stav 1. https://rm.coe.int/ pristup 22.08.2021. godine.*
25. *Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine http://msb.gov.ba/PDF/ pristup 22.08.2021. godine.*
26. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl 25. http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ pristup 29.08.2021. godine.*
27. *Opća deklaracije o ljudskim pravima (1948) čl 25. https://www.ombudsmen.gov.ba/ pristup 29.08.2021. godine.*
28. *Članak 33. II. poglavlja Ustava Republike Srpske. https://www.narodnaskupstinars.net/ pristup 30.08.2021. godine.*
29. *CCI (2009) Načelnik i lokalna samouprava, Banja Luka. Dostupno na:str 37 https://osfbih.org.ba/ pristup 19.09.2021. godine.*
30. *Agencija za statistiku BiH (2016) Informacije o Bosni i Hercegovini, dostupno na: http://bhas.ba/ pristup 11.09.2021. godine.*
31. *Centralna izborna komisija. www.cik.ba pristup 01.10.2021. godine.*

PRILOG 1.

Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka
Master studij: Politologija
UZORAK: 27 Vijećnika OV Općine Ilidža

Poštovani,

pred Vama se nalazi anketni upitnik koji je dio istraživanja magistarskog rada na temu Modeli participativne demokratije u lokalnim zajednicama u BiH. Anketa je anonimna, a podaci dobijeni na osnovu ovog upitnika koristit će se isključivo za potrebe istraživanja. Sva pitanja u upitniku odnose se na rad Općine Ilidža, izvršne i zakonodavne vlasti.

Hvala !!

ANKETNI UPITNIK

---

1. Spol?
M
Ž

---

2. Starosna dob?
18-25
26-35
36+

---

3. U Općinskom vijeću Općine Ilidža zastupam građane?
1. mandat
2. mandat
3. mandat

---

4. Na teritoriju Općine Ilidža građani imaju visoko razvijenu svijest o važnosti participativne demokratije?
Slažem se
Djelimično se slažem

Ne slažem se

---

5. ***Participativna demokratija na teritoriju Općine Ilidža je na zadovoljavajućem nivou ako se uzme u obzir svaki od njenih aspekta a ne samo izbori***
   Slažem se
   Djelimično se slažem
   Ne slažem se

---

6. ***Izlaznost na lokalne izbore na teritoriji Općine Ilidža je na zavidnom nivou?***
   Slažem se
   Djelimično se slažem
   Ne slažem se

---

7. ***Građanske inicijative su česta praksa kao aspekt sudjelovanja građana u poslovima lokalne samouprave na teritoriji Općine Ilidža?***
   Da
   Relativno
   Ne

---

8. ***Lokalni referendum kao mehanizam participativne demokratije u Općini Ilidža koristi se kada je god to potrebno?***
   Da
   Ne
   Građani nisu upoznati sa mehanizmima participativne demokratije

---

9. ***Mjesni zborovi građana u vezi sa važnim pitanjima na teritoriji Općine Ilidža su primjenjiva praksa, i doprinose vjerodostojnom radu općinskih vijećnika?***
   Da
   Ne
   Građani nisu upoznati sa mehanizmima participativne demokratije

---

10. ***Građani se blagovremeno i često odazivaju na javne rasprave i participirajući u istim doprinose radu lokalnih vlasti i zadovoljenja potreba građana u lokalnoj zajednici?***
    Slažem se
    Djelimično se slažem
    Ne slažem se

11. ***Građani su uglavnom fokusirani na izbore i to posmatraju kao ključ komunikacije sa zastupnicima u organima lokalne samouprave te rijetko posežu za ostalim instrumentima participativne demokratije?***
Slažem se
Djelimično se slažem
Ne slažem se

12. ***Korupcija je prisutna o izvršnim i zakonodavnim organima lokalne samouprave u BiH te se javlja kao destruktivan faktor participativne demokratije?***
Slažem se
Djelimično se slažem
Ne slažem se

13. ***Neparticipacija građana u poslovima lokalne samouprave dovodi do nekonzistentnih odluka organa lokalne samouprave koje znaju biti u neskladu sa potrebama građana?***
Slažem se
Djelimično se slažem
Ne slažem se

.

PRILOG 2..

IZJAVA O PLAGIJARIZMU

Kao student magistarskog studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu potpisujem izjavu da sam upoznat sa Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo i Etičkom kodeksu Univerziteta u Sarajevu.

Ovom izajvom potvrđujem da sam magistarski rad napisao samostalno i koristeći se isključivo navedenom bibliografijom, te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju.

Saglasan sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Fakulteta političkih nauka.

Mjesto/datum _____

Potpis _____

BIOGRAFIJA

Midhat (Hajrudin) Karić je rođen u Sarajevu 29. septembra 1975. godine. Osnovnu školu je završio u Hrasnici. Mašinsku tehničku školu u Sarajevo upisao je 1990. godine, ali zbog agresije na Bosnu i Hercegovinu prekinuo je školovanje i kao maloljetni dobrovoljac pristupio u redove Armije RBiH.

Teško je ranjen 1995. godine (RVI-70%). Za doprinos u odbrani BiH više je puta pohvaljen. Poslije agresije je završio Srednju mješovitu školu Hadžići. Fakultet političkih nauka u Sarajevu upisao je 2008. godine kao vandredan student Odsjeka za Politologiju, te isti završio 2011. godine. Nakon što je diplomirao, upisuje postdiplomski studij na Odsjeku za Politologiju Fakulteta političkih nauka, smijer Lokalna samouprava i javna uprava. Zaposlen je u JU „Fond Memorijala Kantona Sarajevo“. Na lokalnim izborima 2008. godine izabran je za vijećnika u Općinskom vijeću Ilidža. Mandat je dobio i na izborima 2016. i 2020. godine. Oženjen je i otac dva sina.