



**FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA**

UNIVERZITET U SARAJEVU  
MCMXLIX

ODSJEK: POLITOLOGIJA

SMJER: UPRAVLJANJE DRŽAVOM

**MOGUĆNOSTI I GRANICE DIREKTNE DEMOKRATIJE U  
JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE**

**- magistarski rad -**

Kandidat:

Sirbubalo Damir

Mentor:

Prof. dr. Sadiković Elmir

Broj indexa:

116/II - UPD.

Sarajevo, maj 2022.

## **SADRŽAJ**

<b>UVOD.....</b>	<b>4</b>
<b>1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI DIO.....</b>	<b>7</b>
1.1. Problem istraživanja.....	7
1.2. Predmet israživanja. ....	7
1.3. Kategorijalno-pojmovni sistem.....	7
1.4. Ciljevi istraživanja.....	11
1.4.1. Naučni ciljevi istraživanja.....	11
1.4.2. Društveni ciljevi istraživanja.....	11
1.5. Sistem hipoteza.....	11
1.5.1. Generalna hipoteza.....	11
1.5.2. Pomoćne hipoteze.....	11
1.6. Metode i postupci istraživanja.....	12
1.7. Vremensko-temporalna dimenzija istraživanja.....	12
<b>2. LOKALNA SAMOUPRAVA.....</b>	<b>13</b>
2.1. Historijski razvoj lokalne samouprave.....	13
2.2. Teorijski pojam lokalne samouprave.....	15
2.3. Centralizacija i decentralizacija.....	16
2.4. Koncept lokalne samouprave.....	18
2.4.1. Jednostepenost ili višestepenost.....	20
2.4.2. Jedinstven-različit pravni režim općina.....	21
2.4.3. Pravni režim velikih općina (metropola).....	21
2.4.4. Pravni režim specijalnih lokalnih jedinica.....	22
2.4.5. Općina kao osnovna jedinica lokalne samouprave.....	22
2.5. Poslovi i nadležnosti lokalne samouprave.....	23
2.6. Organizacija lokalne samouprave.....	24
2.6.1. Lokalna predstavnička tijela.....	25

2.6.2. Lokalni izvršni organi.....	25
2.6.3. Lokalna uprava (javne službe).....	27
<b>3. DIREKTNA (NEPOSREDNA) DEMOKRATIJA KAO DIO DEMOKRATSKOG SISTEMA.....</b>	<b>29</b>
3.1. Historijski razvoj instituta direktne demokratije.....	29
3.2. Neposredno učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou.....	34
3.2.1. Zakonska regulativa neposrednog učešća građana.....	34
3.2.2. Značaj direktnog učešća građana u donošenju odluka u lokalnoj samoupravi.....	37
3.2.3. Procesi u neposrednom učešću građana u procesu odlučivanja.....	42
3.2.3.1. Pravo građana na informisanje.....	42
3.2.3.2. Pravo građana da budu konsultovani i da daju prijedloge, primjedbe i kritike.....	44
3.2.3.3. Pravo građana da direktno učestvuju u procesu odlučivanja.....	47
3.2.4. Oblici direktnog (neposrednog) učešća građana.....	47
3.2.4.1. Referendum.....	48
3.2.4.2. Građanska (narodna) inicijativa.....	53
3.2.5. Direktna demokratija - uporedna iskustva država.....	55
3.2.5.1. Direktna demokratija u Švicarskoj konfederaciji.....	58
3.2.5.2. Direktna demokratija u SAD.....	62
3.2.5.3. Direktna demokratija u Njemačkoj.....	65
3.2.6. Direktna demokratija: prednosti i nedostaci.....	68
<b>4. OBLICI DIREKTNE DEMOKRATIJE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI.....</b>	<b>70</b>
4.1. Sistem lokalne samouprave u BiH.....	70
4.2. Oblici direktne demokratije u BiH (referendum, građanska inicijativa, mjesni zbor građana, NVO, udruženja građana).....	73
<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>78</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>81</b>

## UVOD

Kada govorimo o direktnoj demokratiji, kao jednom od pojavnih oblika demokratije, možemo reći da je ona bila zastupljena još od samih početaka demokratije kao oblik upravljanja državom, pa do danas. Neposredna vladavina naroda najdosljednije je primjenjivana u atinskoj demokratiji jer je počivala na predpostavci da su svi građani jednaki. Pravo glasa imali su samo muškarci s navršenih 20 godina. Građani su se okupljali na trgovima i donosili odluke od općeg interesa. J.J.Rousseau smatra da se najčistiji model neposredne demokratije u modernoj epohi može ostvariti ako postoji: mala zajednica, sličnost običaja, odanost zajedničkoj stvari, skladnost socijalnih statusa. Da bismo mogli govoriti o neposrednoj demokratiji, naime o tome da sam pojedinac sudjeluje u donošenju odluka koje ga se tiču, potrebno je da između pojedinca koji sudjeluju u donošenju odluka i odluka koje se tiču tih pojedinaca ne postoji nikakav posrednik.

Početkom XX. stoljeća dolazi do bitnijih promjena shvatanja politike i preovladava stav da politika pripada narodu a ne vladarima i građani kroz različite pokrete i udruženja pokušavaju da utiču na vlast javno iskazujući neposlušnost. Možemo reći da direktna ili neposredna demokratija predstavlja jedan od osnovnih stubova u svim modernim demokratskim sistemima. Izgradnja moderne, demokratske političke zajednice rezultat je, između ostalog, stoljetne borbe za određivanje mesta suvereniteta i načina na koji se suverenitet, kao najviša vlast, ostvaruje kroz konkretne mehanizme i instrumente za upravljanje zajednicom. Ta borba je dovela do toga da se u savremenom svijetu za nosioca najviše vlasti proglašavaju građani, a načelo suvereniteta građana ugrađuje u ustave demokratskih država kao jedan od osnovnih principa.

Efikasnost donošenja odluka i upravljanja zajednicom na bilo kom nivou (nacionalnom, regionalnom ili lokalnom) u savremenim zajednicama koje imaju veliki broj svojih članova zahtijeva da se načelo suvereniteta građana ostvaruje, prije svega, posrednim putem, preko slobodno izabranih predstavnika, a da se elementi neposrednog načina donošenja odluka uvode kao korektivni faktor demokratskog procesa. Neposredno učešće građana na način na koji je to bilo moguće u antičkim gradovima nije ostvarivo u savremenim demokratskim sistemima iz više razloga; broja članova zajednice, složenih okolnosti u kojima se odvija moderni društveni život, složenosti odluka koje se donose i načina na koji se sprovode. Ipak, možemo reći da postoje naporci da se princip neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja ugradi gdje god je to moguće ili neophodno.

Savremene diskusije o neposrednom učešću građana se, uglavnom, svode na lokalne nivoe vlasti i upravljanje lokalnom zajednicom, iz najmanje dva razloga: prvi je taj što se na tom nivou donose odluke od najneposrednjeg interesa i značaja za građane, a drugi, što je na ovom nivou, tehnički i organizaciono najpraktičnije sprovoditi različite oblike neposrednog učešća građana.

Tradicionalni metodi neposrednog učešća građana, poput referendumu, građanske inicijative ili javnih sastanaka i skupova, sve više se dopunjaju inovativnim metodima, kao što su građanski paneli, fokus grupe ili elektronske debate. Sve više se pokazuje potreba da se u proces upravljanja uključuju sve socijalne grupe i drugi akteri, ali i većina pojedinaca bez obzira na pol, rasu, religiju, politička i druga opredjeljenja, a naročito pripadnici osjetljivih grupa, kao što su mladi ili siromašni članovi populacije.

Nastojanja da se predstavnička demokratija dopuni različitim oblicima direktnog učešća građana u procesu donošenja odluka praćena su ugradnjom ovog principa u različite vrste normativnih akata, kako onih koji pripadaju nacionalnom, tako i onih koji se nalaze u međunarodnom pravu. Normativno regulisanje neposrednog učešća građana predstavlja garant da će se taj princip sprovoditi kada je to predviđeno, kao i njegovu odbranu od onih kojima je na izborima vlast prenijeta od strane građana, a koji vremenom mogu postati glavni protivnici vraćanja suvereniteta građanima.

Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, koju su Ujedinjene nacije (UN) usvojile 1948. godine, prepoznaje i priznaje da “svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabralih predstavnika”. Ugradnjom ovog principa u Univerzalnu deklaraciju o pravima čovjeka stavljena je tačka na rasprave koje su vođene o neposrednom učešću građana, a koje su problematizovale ovaj princip uslijed čestih zloupotreba od strane autoritarnih režima, koji su do Drugog svjetskog rata stavljale na plebiscitarna odlučivanja građanima prijedloge koji su imali fatalne i nedemokratske posledice. Deklaracija jasno stavlja do znanja da je neposredno učešće građana moguće ostvarivati jedino u demokratskom poretku, koji poštuje pravila i procedure i u kome su građani najviši nosilac suvereniteta.

Slična odredba može se pronaći i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine iz kojeg slijedi; “svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2 da bez neosnovanih ograničenja: a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabralih predstavnika”.

Povezivanje principa neposrednog učešća građana sa pravom građana na lokalnu samoupravu učinjeno je prvi put 1985. godine, usvajanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Vijeću Evrope. Lokalna samouprava prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, podrazumjeva pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dakle, navodi da se vlast u lokalnoj zajednici sprovodi posredno, ali da taj mehanizam ne isključuje sprovođenje neposrednih oblika učešća građana, kroz njihova neposredna okupljanja (skupštine, odnosno zborove) ili kroz odlučivanje na referendumu. Povelja ostavlja prostor i za bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana. Osim ovoga, Povelja još pominje i jednu oblast za koju preporučuje da se, kada je to moguće, reguliše putem referendumu, a to je promjena granica lokalne zajednice.

Kako Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja opšti akt koji nije detaljnije razradio elemente koji se tiču funkcionalisanja lokalne samouprave, to je kasnije učinjeno usvajanjem niza preporuka. Za oblast neposrednog učešća građana, najznačajnija je preporuka broj 19, iz 2001. godine. Ova preporuka poziva sve zemlje članice Vijeća Evrope da aktivno učestvuju u promociji principa i sprovođenju prakse neposrednog učešća građana i daje konkretne preporuke i primjere načina na koji se to može učiniti.

Država u kojoj neposredna demokratija, gledano u svjetskim razmjerama, ima najveći značaj, jeste Švicarska. To opravdava podrobnije razmatranje tamošnjih instrumenata neposredne demokratije i načina na koji oni djeluju na politički sistem. Učešće građana i građanki Švicarske na referendumima koji se održavaju tri do četiri puta godišnje, gdje se svaki put odlučuje o čitavom paketu nacionalnih, kantonalnih i opštinskih prijedloga, relativno je stabilno, između 35% i 45% birača sa pravom glasa, u zavisnosti od toga kako građani i građanke subjektivno procijene odlazak na birališta, te kod glasanja koje se ocjenjuje kao “važno” procenat može biti i daleko veći od prosjeka.

U ovom radu ćemo analizirati one oblike neposrednog učešća građana u procesima odlučivanja koji su, prije svega, danas mogući i koji se odnose na lokalni nivo vlasti i jedinice lokalne samouprave. Sagledati ćemo sve pozitivne i negativne strane koje mogu proizaći iz direktnog učešća građana u procesu odlučivanja i na objektivan način ih predstaviti.

## **1. TEORIJSKO - METODOLOŠKI DIO**

### **1.1. Problem istraživanja**

Tema "mogućnosti i granice direktne demokratije u jedinicama lokalne samouprave" jeste problem istraživanja kojeg ćemo obuhvatiti iz različitih aspekata. U direktnoj (neposrednoj) demokratiji građani direktno učestvuju u procesu donošenja odluka u lokalnoj samoupravi. Participacija građana u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici određuje i kvalitet i sadržaj demokratskih procesa i odnosa.

U svim demokratskim sistemima lokalna samouprava je kategorija ustavnog prava. U tom smislu ona predstavlja i oblik ostvarivanja političkog prava građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici i da je to pravo zagarantovano ustavom i zakonom.

### **1.2. Predmet istraživanja**

Predmet istraživanja jesu mogućnosti i granice direktne ili neposredne demokratije u jedinicama lokalne samouprave. Savremeni demokratski sistemi susreću se sa različitim izazovima. Jedan od tih izazova jeste sve veća koncentracija moći u rukama izabralih predstavnika vlasti. Predstavnička vlast predstavlja ograničen i posredan oblik demokratije, a moći građana da sudjeluju u vlasti veoma često je svedena samo na čin glasanja svakih nekoliko godina. Učešće građana u odlučivanju u lokalnoj zajednici predstavlja sve one aktivnosti u kojima se građani uključuju u proces donošenja odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Učešće građana u procesu donošenja odluka u lokalnim poslovima je suština demokratije.

### **1.3. Kategorijalno-pojmovni sistem**

**Demokratija** (grč. demos-narod i kratein-vladati) predstavlja relativno star politički pojam, koji se koristi od antičke epohe do danas i koji je bio upotrebljavan u različitom smislu. Pojam demokratije se ne može zaključiti u jednu formulu. Odgovor na pitanje što je to demokratija i što je njen bitni sadržaj, različit je među znanstvenicima, a pogotovo među

političarima. Međutim, u jednom se svi slažu: demokratija je relevantan dio sistema društvenih vrijednosti. Na nju se pozivaju i u nju se zaklinju svi političari, a u svojim nazivima i programima nju ističu sve moderne političke stranke. Što se tiče znanosti, možemo ustvrditi da “pojam demokratije sadrži jednu od najinspirativnijih i najprivlačnijih misaonih tradicija u društvenoj teoriji. Abraham Lincoln, veliki pobornik ideje slobode i demokratije, jednom je rekao: “Svijet nikad nije imao dobro definisanu riječ sloboda.” Isto se može reći i za riječ demokratija. To je vjerovatno razlog što je Đovani Sartori, jedan od najpoznatijih savremenih teoretičara u toj oblasti, svoju knjigu naslovio “Demokratija šta je to? ” (Hadžić, 2015:154). U tradicionalnoj klasifikaciji pojavnii oblici demokratije su: neposredna (direktna), posredna (reprezentativna) i plebiscitarna (Stepanov, 2008:169). Oksfordski riječnik engleskog jezika (Oxford English Dictionary) izraz demokratija definiše kao „vladavinu naroda; koji formira vladu gdje suverena moć pripada narodu kao cjelini, i koja se ispoljava direktno od građana ili preko njihovih izabralih predstavnika.“<sup>1</sup>

**Direktna ili neposredna demokratija** predstavlja takvo donošenje političkih i drugih odluka koje je direktno i bez posrednika. Neposredna demokratija najdosljednije je ostvarivana u atinskoj demokratiji. Atinska demokratija počivala je na predpostavci jednakih prava svih građana (Stepanov; 2008:69). U direktnoj demokratiji svi građani učestvuju u procesu donošenja odluka, čime se sprječava stvaranje moći u rukama izabralih predstavnika. Savremena direktna ili neposredna demokratija je izražena kroz nekoliko osnovnih oblika: referendum, mjesni zbor građana, građanska inicijativa i udruženje građana.

**Lokalna samouprava** prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, podrazumjeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti. Prema politološkoj definiciji lokalna samouprava podrazumjeva političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabralih organa učestvuju u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici i da je to pravo zagarantovano ustavom i zakonom. U svim demokratskim sistemima lokalna samouprava je kategorija ustavnog prava (Sadiković, Pejanović, 2010:19).

**Lokalna zajednica** predstavlja opći sociološki pojam kojim se označava društvene grupe nastanjene na određenom području čije članove povezuje prostorna blizina i njome uslovljene zajedničke potrebe življenja (selo, grad, naselje, opština, srez) (Blažić, 2011:28).

---

<sup>1</sup> <https://www.oed.com/> pristupljeno 13.10.2021.

**Narodna samouprava** je preteča savremene lokalne samouprave – samonikli izvorni oblici uređivanja organizacije i obavljanja poslova radi zadovoljavanja zajedničkih potreba stanovnika određenog lokalnog područja, koja se zasniva na običajnim normama koju karakteriše neposredno odlučivanje stanovnika. Ona je prethodila pravno uređenom sistemu lokalne samouprave koji je inkorporirao, manje-više, elemente narodne samouprave (Blažić, 2011:29).

**Jedinica lokalne samouprave** je opći pojam kojim se u političkom sistemu označavaju različite teritorijalne jedinice (opštine, grad, komuna, srez, okrug, županija i sl.) kojima se Ustavom ili Zakonom priznaje određeni stepen samostalnosti upravljanja javnim poslovima od neposrednog interesa za stanovništvo tih jedinica (Blažić, 2011:29).

**Administrativno-teritorijalna jedinica** je pojam koji se u sistemu teritorijalne organizacije države označavaju manje teritorijalne jedinice na koje je podijeljena država radi efikasnijeg obavljanja javnih-upravnih poslova (Blažić, 2011:29).

**Lokalni poslovi** - Skup poslova koji u određenom sistemu lokalne samouprave obavljaju lokalni organi, lokalne ustanove i druge lokalne organizacije kao svoju izvornu nadležnost (tzv. Samostalni djelokrug) što podrazumijeva pravo samostalnog uređivanja, izvršenja i kontrole tih poslova. Lokalnim se negdje smatraju i delegirani (preneseni) poslovi od strane države, ukoliko je lokalnim organima dat određeni stepen autonomije u uređivanju i izvršenju tih poslova (Blažić, 2011:29).

**Lokalna autonomija** - Opći pojam koji označava obim i vrstu javnih poslova koje u sistemu lokalne samouprave određene zemlje obavljaju lokalni organi, institucije i organizacije i stepen samostalnosti u uređivanju i obavljanju tih poslova. Pod lokalnom autonomijom često se podrazumijeva i mogućnost lokalnih organa da slobodno, bez prava kontrole viših organa, djeluju u korist svoje lokalne zajednice (Blažić, 2011:29).

**Lokalna vlast** - Ako se prihvata opće stanovište da je politička vlast institucionalizovana moć, onda se može smatrati da je i lokalna vlast institucionalizovana moć organa lokalne zajednice (Blažić, 2011:30).

**Lokalni organi** - Uobičajen naziv za skup predstavničkih, izvršnih, upravnih organa lokalne samouprave (Blažić, 2011:29).

**Lokalno Zakonodavstvo** - Opći naziv za sve propise kojima se na opšti način uređuju odnosi u lokalnoj zajednici i koji djeluju "erga omnes" tj. na neodređeni krug subjekata (Blažić, 2011:29).

**Politički sistem** je pojam novijeg datuma i pojavljuje se u modernoj političkoj teoriji koja istražuje državne i ustavne sisteme, državne i ustavne organe, oblike vladavine, partiskske sisteme, izborne sisteme, političku kulturu i druge političke pojave, procese i odnose u političkoj zajednici. Time se potvrđuje da izraz "politički sistem nastaje u doba racionalizacije i sistematizacije društvene prakse i ljudskog znanja". Savremena politička nauka nastoji da odredi opseg i suštinu političkog sistema. Brojne su definicije političkog sistema. Politički sistem neke države je zbir političkih institucija, procesa kojima se ostvaruje političko odlučivanje i sadržine političkih odluka. Politički sistem je skup odgovora na četiri osnovna pitanja: prvo - kako su izabrani oni koji upravljaju; drugo - kakva je struktura svakog od tih organa; treće - kako se među njima dijele upravljačke funkcije, tj. kakva je podjela vlasti unutar državnog aparata; četvrto - ima li granica državnoj vlasti u odnosu na one kojima vlada i u čemu su te granice, kakav je mehanizam ograničavanja i kontrole državne vlasti (Stepanov 2008:143,144).

**Ustav** (lat. constitutio) je pravni politički akt kojim se uređuju osnovna pitanja državne organizacije i njenog funkcionisanje. Pod ustavom u materijalnom (ili širem smislu) podrazumjeva se skup normi (pravila) kojima se uređuju osnovi društvene organizacije u jednoj političkoj zajednici, način vršenja i granice (slobode i prava pojedinaca i kolektiviteta) državne vlasti. Ustav u materijalnom smislu ima svaka država jer u svakoj državi postoje pravila koja uređuju organizaciju, nadležnost i način funkcionisanja državne vlasti. Pod ustavom u formalnom (užem) smislu podrazumjeva se "formalni" pisani opšti pravni akt najjače snage. Za pojam ustava u formalnom smislu bitno je da je njegov sadržaj pismeno fiksiran, da ga je donio ustavotvorni organ po ustavotvornoj proceduri (ili zakonodavni organ po posebnoj proceduri). Za pisani ustav kaže se još da je osnovni zakon, čime se ukazuje i na njegovu "nadzakonsku pravnu snagu". Ustavnoj teoriji postoje različite klasifikacije ustava : pisani i nepisani ustavi; kodifikovani i nekodifikovani ustavi; čvrsti i meki ustavi; oktroisani ustavi, ustavi paktovi i narodni ustavi; normativni, nominalni i semantički ustavi; politički ustavi i sl. (Stepanov, 2008:155,156).

**Gradanin** (fr. bourgeois; njem. Burger) je subjekt u političkom sistemu i državi koji posjeduje prirodno pravo na oblikovanje političke zajednice i upravljanja u njoj. Prava

građanina se jamče ustavnim i privatnim pravom. Građanin je nosilac civilnih prava i civilnih privilegija; on oblikuje pravno i političku onu formaciju koja se označava kao pravna i konstitucionalna država. Takav državni, ustavni i politički sistem dosljedno aplicira nepristrasna i neutralna opšta pravila koja garantuju autonomiju individua, sigurnost ugovora i poduzetništva (Stepanov, 2008:90).

## **1.4. Ciljevi istraživanja**

### **1.4.1. Naučni ciljevi istraživanja**

Naučni cilj istraživanja biti će da utvrdimo koje su to mogućnosti i granice neposrednog učestvovanja građana u procesu odlučivanja u lokalnoj samoupravi, kao i sami značaj građanske participacije u svakom demokratskom sistemu. Objektivno ćemo sagledati prednosti ali i nedostatke neposrednog odlučivanja građana u lokalnoj zajednici i prezentovati činjenice do kojih smo došli.

### **1.4.2. Društveni ciljevi istraživanja**

Društveni cilj istraživanja jeste spoznaja koliko značajnu ulogu ima svaki građanin u društvu i na koje načine može učestvovati u društvenim i političkim procesima u lokalnoj zajednici. Direktna ili neposredna demokratija bila je zastupljena još u antičkoj Grčkoj kao značajan oblik donošenja odluka u sistemu a prisutna je i danas samo se promijenio način na koji se vrši uticaj na donošenje odluka u lokalnoj samoupravi. Ovo istraživanje može poslužiti i budućim generacijama u sagledavanju značaja građanske participacije u društvu.

## **1.5. Sistem hipoteza**

### **1.5.1. Generalna hipoteza**

Institucionalni oblici neposredne demokratije i jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini građanima pružaju široke mogućnosti sa sudjeluju u oblikovanju lokalnih politika.

### **1.5.2. Pomoćne hipoteze**

1. Najveće mogućnosti neposredne demokratije građani imaju u jedinicama lokalne samouprave

2. Lokalne vlasti u BiH ne koriste u dovoljnoj mjeri statutarne oblike neposredne demokratije

3. Važna pretpostavka političke participacije je informiranost građana o radu lokalnih vlasti

## **1.6. Metode i postupci istraživanja**

U ovom istraživanju ćemo se koristiti različitim naučnim metodama da bismo zadovoljili osnovne metodološke kriterije kao što su: pouzdanost, objektivnost, naučna utemeljenost, sistematičnost. Da bismo stekli što bolju sliku o određenim pojmovima za prikupljanje podataka i njihovu analizu koristili smo različite izvore informacija, naučne i stručne radove različitih autora i internet izvore.

U svrhu provjere postavljenih hipoteza koristit ćemo više različitih metoda:

- Metode sinteze,
- Metode indukcije,
- Metode dedukcije,
- Komparativni metod,
- Historijski metod,
- Deskriptivni metod.

## **1.7. Vremensko-temporalna dimenzija istraživanja**

U samom istraživanju ćemo se baviti mogućnostima i granicama direktne ili neposredne demokratije u jedinicama lokalne samouprave, a pošto je direktna demokratija bila zastupljena još od samih početaka demokratije kao oblika društveno-političkog uređenja. Vremenski ćemo se bazirati na direktnu demokratiju još od vremena početaka antičke demokratije pa do XXI. stoljeća, tj. do danas.

U prostornom smislu istraživanje će obuhvatiti prostor praktično cijelog svijeta, gdje ćemo kroz različite primjere, različitih država, predstaviti oblike učešća građana u procesu neposrednog odlučivanja.

## **2. LOKALNA SAMOUPRAVA**

### **2.1. Historijski razvoj lokalne samouprave**

Prve forme lokalne samouprave mogu se prepoznati u Evropi u XV i XVI. stoljeću u vidu komuna, srednjovjekovnih gradova kojima su kralj ili feudalci putem povelja i statuta davali status slobodnih gradova. Ipak, kada govorimo o lokalnoj samoupravi kakvu je danas poznajemo, za državu u kojoj je lokalna samouprava doživjela svoju prvu praktičnu primjenu smatra se Engleska koja je prva imala samostalne oblike upravljanja na užim teritorijama.

Historija lokalne samouprave, odnosno lokalnog života u Zapadnoj Evropi i Velikoj Britaniji je započela mnogo prije nastanka moderne države između XV. i XVII. stoljeća. Lokalna samouprava se razvijala u okviru sučeljavanja dva suprotstavljenih historijskih procesa: centralizacije i decentralizacije, koji su se periodično smjenjivali. Srednji vijek karakteriše slaba centralna vlast, teritorijalna rascjepkanost i raširenost vlasti feudalaca i različitih autonomnih tvorevina kojima je takav status dodijeljen poveljama i statutima kraljeva i feudalaca. Od IX do XIII. stoljeća podignut je veliki broj zamkova, koji su postali jezgra kasnijeg razvoja gradova. Među njima su se razvijale stare ustanove lokalne samouprave - slobodni gradovi, općine i seoska samouprava. Period od XII. do XIV. stoljeća karakteriše ubrzani porast stanovništva i razvoj srednjovjekovne urbanizacije, čiji su nosioci bili trgovci i privrednici. Gradovi su se razvijali na osnovu ekonomске djelatnosti i bili sjedišta političke vlasti i centri kulture. U tom periodu se javljaju trgovačka i preduzetnička naselja uz biskupske gradove ili zamkove, podgrađa, slobodni kraljevski gradovi, gradovi - komune ili gradovi - republike sa određenim stepenom samostalnosti (Damjanović, 2002:41).

Sve do XVIII. stoljeća, kontrola centralne vlasti je bila ograničena, sa izuzetkom Francuske i Pruske, u kojima su lokalne vlasti bile pod kontrolom centralnog nivoa. Mnoge germane države su zapravo bili gradovi. U Engleskoj se moderna država i lokalna samouprava drugačije razvijala nego u kontinentalnoj Evropi. U Engleskoj stvaranje lokalne vlasti nije bilo praćeno centralizacijom, već naprotiv, ustanove lokalne samouprave su očuvane - parohije i gradovi kao autentične sa velikim nadležnostima. One su nastale iz svojih začetaka, spontano kao samoupravne jedinice. U tom smislu, engleska lokalna samouprava je izvorna, a u kontinentalnoj Evropi je praktično podarena od strane države. U periodu od XV. do XVIII. stoljeća, uslijed centralizacije državne vlasti, jačanja nacionalnih interesa i stvaranja evropskih apsolutističkih monarhija, gradovi postepeno gube svoje slobode i prava na autonomiju, sve manje je novih gradova osim u prekomorskim novootkrivenim zemljama.

Uglavnom se jačaju gradovi - prijestolnice i gradovi - luke, koji se šire i povećavaju broj stanovnika što dovodi do neravnomjernog razvoja (Blažić, 2011:31).

Nakon Francuske revolucije 1789. godine i širenja liberalnog pokreta lokalna samouprava se uspostavlja kao jedna od temeljnih ustanova građanske vlasti posebno u XIV. stoljeću razvojem kapitalizma i moderne građanske države dolazi do razvoja lokalne samouprave. Od tada lokalna samouprava postaje sastavni dio društvenog uređenja i osnovni oblik decentralizacije političkog sistema. Lokalna samouprava se konstituiše u obliku općine (komune) kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Općina koja se kroz historiju oblikovala kao osnovni oblik decentralizacije političkog sistema predstavlja osnovnu političko-administrativnu teritorijalnu organizaciju svih demokratskih država (Sadiković, Pejanović, 2010:18).

Francuski tip lokalne organizacije je skoro dva stoljeća polazio od centralistički uređene države gde su lokalne jedinice prevashodno, a pojedine isključivo, predstavljale jedinice centralne vlasti. Krucijalnu ulogu u njima igrali su centralno imenovani funkcioneri, preko kojih je država obezbjeđivala nesmetan uticaj i kontrolu lokalnih zajednica. Sopstvene nadležnosti su obuhvatale uzan krug manje bitnih poslova, a akti lokalnih vlasti su bili pretežno podvrgnuti starateljskoj kontroli. Ipak, naročito u poslednje vreme, ovi modeli se postepeno približavaju. U Francuskoj je, počev od 1982. godine snažnijom decentralizacijom prenijet niz poslova u izvorni djelokrug lokalnih vlasti i značajno ojačana pravna samostalnost u odnosu na centralnu vlast. Vlastela slabi, upravni sud dobija šire ingerencije, a prefekt više ne upravlja izvršavanjem lokalnih poslova. U Engleskoj centralistički elementi ublažavaju "oštре crte" tradicionalne samouprave. Upravljanje pojedinim poslovima se prenosi na centralni nivo, širi se mogućnost uticaja i kontrole nad lokalnim vlastima i uvećava mreža područnih organa centralnih vlasti (Blažić, 2011:31).

Koliko je značaj lokalne samouprave veliki, svjedoči usvajanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine od strane Evropskog vijeća (Council of Europe) koja garantuje osnove tzv. lokalne demokratije, razrađujući najvažnije elemente statusa lokalne samouprave. Tako, lokalnu samoupravu odlikuje nekoliko karakteristika: izvorna nadležnost, odlučivanje neposredno ili putem predstavništva, finansijska sredstva, samostalnost oslikana i kroz pravo na udruživanje lokalnih zajednica u saveze i zaštita prava na lokalnu samoupravu.

Pojam samouprava danas se u različitim oblicima koristi u nacionalnom i međunarodnom javnom pravu. S politikom je najuže povezana regionalna (područna, lokalna), manjinska i

institucionalna samouprava. Dodjeljujući, odnosno priznajući zakonodavno-normativnu djelatnost lokalnim tijelima (regionalnim skupštinama), država prihvata samoupravu. U nekim sredinama samouprava je stvarana kao originarna i osnovna organizacija vlasti, starija od centralne vlasti. U razvoju savremene ustavno-demokratske države samouprava je posebna kategorija ustavnoga prava.

## **2.2. Teorijski pojam lokalne samouprave**

Teoretičari političkih sistema različito definišu suštinu lokalne samouprave. Akademik Jovan Đorđević navodi četiri uslova za postojanje lokalne samouprave. Kao prvi uslov navodi pravo građana da na užem području stanovanja neposredno biraju svoje organe upravljanja. Drugi uslov je postojanje mjesne nadležnosti i funkcija koje suvereno obavljaju stanovnici lokalne zajednice, neposredno ili putem izabralih organa. Treći uslov postojanja lokalne samouprave je pravo građana da mogu utjecati na riješavanje životnih pitanja u svojim zajednicama. Kao četvrti uslov Đorđević navodi da je nephodno da lokalna samouprava ima svoju materijalnu osnovu. Većina teorijskih definicija sadrži pet elemenata samoupravnosti:

- a. Teritorijalni element samoupravnosti (da su teritorijalno određene lokalne zajednice osnovane kao subjekti lokalne samouprave - npr. kao općine, pokrajne itd.),
- b. Funcionalni element samoupravnosti (da je ovim zajednicama priznato radno područje zadataka koji izražavaju interes njihovih stanovnika),
- c. Organizacioni element samoupravnosti (da ove zadatke obavljaju članovi zajednice vlastitim odgovornošću i to neposredno ili putem izabralih organa),
- d. Materijalno-finansijski element (da zajednica ima materijalna i finansijska sredstva za obavljanje svojih zadataka),
- e. Pravni element samoupravnosti (da zajednica ima karakter pravnog subjekta) (Sadiković, Pejanović, 2010:19).

Jedinica lokalne samouprave jeste teritorijalna jedinica u okviru koje se vrši pravo na lokalnu samoupravu. To je teritorijalno područje manje od države i obrazovano u skladu sa zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija države.

Savremena lokalna samouprava na međunarodnom nivou zakonske regulative vezane za oblast lokalne samouprave crpi iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koja je donesena 1985. godine gdje su jasno definisane smjernice i pravci djelovanja u oblasti lokalne samouprave. Prema članu 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi:

1. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva,
2. Ovo pravo organi lokalne vlasti vršit će putem vijeća i skupštine, sastavljenih od članova izabralih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem na bazi neposrednog, općeg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (vijeća, odnosno skupštine) mogu imati izvršni organi koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kom smislu ukinuti zborove građana, referendume ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju - tamo gdje su oni predviđeni statutom (Council of Europe, 2017:12).

Prema politološkoj definiciji lokalna samouprava podrazumijeva političko pravo građana da neposredno i putem svojih slobodno izabralih organa učestvuju u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici i da je to pravo zagarantovano Ustavom i Zakonom.

Lokalna uprava čini dio javne uprave. Naime ona, prema anglosaksonske teoriji, obavlja zadatke od općeg interesa, odnosno po evropskokontinentalnom sistemu potпадa pod pravni režim javnog prava. Lokalnu upravu u funkcionalnom smislu čine aktivnosti izdavanja pojedinačnih pravnih akata i vršenja materijalnih radnji, kojima se na lokalnom nivou, bez obzira na vršioce, u vaspornim situacijama, prvenstveno zadovoljavaju lokalni interesi. Pri tome, u izvornom domenu lokalne uprave uglavnom su poslovi javnih službi, pa, u većini savremenih sistema, oni realizuju neautoritativnim aktivnostima. Autoritativne aktivnosti, po prirodi stvari, prevashodno postoje pri izvršavanju upravnih poslova vlasti odnosno poslova od centralnog značaja. Zato ih vrše područne jedinice centralnih organa, ili lokalni organi pri obavljanju poslova iz prenijetog djelokruga.

### **2.3. Centralizacija i decentralizacija**

Centralizacija i decentralizacija se koriste u nizu naučnih disciplina za označavanje kompleksnih odnosa između djelova i reprezentata cjeline sistema. To su organizaciono-

funkcionalni pojmovi koji izražavaju stanje u odnosima između viših i nižih nivoa, ili proces u kome se dijalektički suprotstavljaju centripetalne i centrifugalne težnje u organizacionom sastavu. Postoji odnos centralizacije i decentralizacije kao tehnička suprotnost, i odnos centralizma i decentralizma, kao politička suprotnost. M. Ramljak, ističe da se ovi pojmovi najčešće upotrebljavaju u vezi sa organizacijom upravne funkcije. U tom kontekstu on centralizacijom označava tendencije pomjeranja težišta u donošenju, izvršavanju i kontroli odluka prema višim nivoima, u krajnjoj liniji prema samom vrhu, a decentralizacijom obrnut proces. Prema standardnom shvatanju "centralizam je takav sistem organizacije države u kome su donošenje odluka i kontrola njihovog sprovođenja u cijelini ili najvećim dijelom u rukama centralnih organa" (Blažić, 2011:34).

Centralističke tendencije se ogledaju u jačanju uloge i ovlaštenja centralnih prema necentralnim organima. Najčešće se oni hijerarhijski podređuju, uz pravo centralnih da imenuju i razriješavaju funkcionere i službenike necentralnih organa i vrše supstituciju poslova iz njihove nadležnosti. Također, oni kontrolisu zakonitost i oportunost akata i rada, dok su necentralni organi dužni da postupaju po nalogima "centra". Izvori ovih kretanja su u prirodi poslova i potrebi uspešnog obavljanja određene službe, ali su ipak češće u pitanju politički razlozi.

U širem smislu, decentralizacija je svako slabljenje uticaja centra organizacionog sistema na djelove tog sistema. G. Dupuis i M.-J. Guedon ističu da "... u unutrašnjem javnom pravu, decentralizacija znači poveravanje vršenja nadležnosti, koje inače pripadaju samim državnim organima, raznim vlastima nadležnim samo za dio etatističkih zajednica. Drugim riječima, decentralizovati znači podjeliti populaciju i podvrgnuti svaki od tako određenih djelova različitoj moći" (Blažić, 2011:35).

Decentralizacija u svom užem značenju označava stanje ili pravac kretanja, u vidu slabljenja uticaja centralnih u odnosu na necentralne organe državne vlasti. Ona je veća ako se prenosi širi krug poslova u nadležnost necentralnih organa i ako jača pravna samostalnost tih organa u obavljanju poslova iz svog djelokruga. Zoran Tomić govori o "samoupravnoj" decentralizaciji kada postoji određeni stepen samoupravnosti necentralnih organa (po pravilu, demokratski izabranih) u vršenju tačno određenih upravnih poslova. Oni su u slaboj zavisnosti od centra, tako da pravna kontrola nad njihovim "javnim aktivnostima", relativno samoupravnog karaktera, redovno pogađa jedino zakonitost, a ne i pitanja cjelishodnosti (tzv. starateljska kontrola) (Tomić, 1991:194). Eugen Pusić napominje da je kod teritorijalne

decentralizacije, teritorijalna jedinica na koju se prenose poslovi, donekle podvrgнута posebnom političkom uticaju, različitom od centralne uprave (Pusić, 1990:90).

Ovaj vid decentralizacije može se proširiti izuzimanjem izbora i razriješenja funkcionera necentralnih organa, iz nadležnosti "centra", uz uspostavljanje političke odgovornosti prema građanima datog područja. Kulminacija je u lokalnoj samoupravi. Ona ipak, može biti oslabljena time što, pored decentralizovanih organa, na istom području upravne poslove vrše i posebni organi hijerarhijski podređeni centralnim organima. Uzroci sprovođenja decentralizacije zavise od mjesta i vremena. Opći razlog je veliki broj državnih poslova, ali to su i sukobi interesa i borba različitih slojeva, klasa, grupa i područja koja se rješava ili izbjegava decentralizacijom.

## **2.4. Koncept lokalne samouprave**

Osnovne napomene o teritorijalnom, sociološkom i političkom okruženju lokalne uprave, neophodne su radi boljeg razumijevanja njene nadležnosti, organizacije i položaja. Univerzalno pitanje da li veći značaj posjeduje cjelina ili dijelovi sistema, u državnom uređenju se ispoljava kroz dilemu o primatu i stepenu značaja centralnih odnosno lokalnih ciljeva i interesa. U historiji političkih i pravnih doktrina, postojale su različite ideje i teorije. One se mogu rasporediti na neprekinutoj liniji od onih koje se potpuno priklanjuju državi i gledaju u lokalnu samoupravu kao instrument za izvršenje ciljeva državnih centara, do onih koji razvijaju viziju o lokalnim društvenim i političkim zajednicama kao zamjeni za državu. Sve ove koncepcije javljaju se tek od momenta kad se država stabilizovala kao integrисани sistem (Pusić, 1985:309).

U zemljama gdje je centralizacija glavni organizacioni princip, lokalna samouprava se posmatra pretežno kao instrument centralne vlasti. Pravne doktrine ovog pravca su "teorije upravne decentralizacije", ali samo u smislu prenošenja poslova na lokalne organe, o čemu uvijek odlučuje centralna državna vlast. Eventualno priznanje, opet centralnim pravnim aktom, izvjesnog političkog uticaja lokalnog stanovništva, omogućava se radi učešća interesenata u unutrašnjoj upravi.

Lokalne jedinice mogu poslužiti kao sredstvo za vertikalno ograničenje centralne vlasti, sa istim ciljevima kao i horizontalna dioba vlasti na centralnom nivou. To su sloboda, pošto se prostorno približavaju nosioci vlasti kontrolnom uticaju građana, spriječavanje koncentracije

političke i ekonomске moći, politička jednakost, demokratija i učestvovanje građana u upravljanju, kao i podizanje kvaliteta javnih službi uslijed pritiska bliskih lokalnih potreba i zahtjeva. Ova koncepcija je nalazila opravdanje u racionalističkoj, prirodopravnoj ili romantičkoj varijanti. Sredstva za obezbjeđenje nezavisnosti lokalnih sistema su sopstveni izabrani organi, svojstvo pravnog lica kao osnov za sklapanje pravnih poslova i vođenje pravnih sporova i finansijska autonomija, kroz posjedovanje posebnih izvora prihoda. Postoje i koncepcije koje u lokalnim zajednicama kakve jesu ili, još češće, kakve bi prema idealnom modelu trebalo da budu, vide alternativu, mogućnost da se društvo organizuje bez državne vlasti kakvu su dati pisci upoznali i osudili. Ta shvatanja socijal-utopista su kulminirala u marksističkoj teoriji komune, kao sastavnog dijela marksističke teorije o državi.

Pariska komuna za Marks-a i Engels-a predstavlja "konačno otkriveni politički oblik, u kome može doći do ekonomskog oslobođenja rada". Od programa i mjera, najviše ih interesuje organizacija i funkcije vlasti i upravljanja, dok je komunalna strana u drugom planu. Komuna od samog početka tretira poslove vlasti i upravljanja kao jedinstveni zadatak, i uvodi izborne, neprofesionalne i opozive neprivilegovane funkcionere. Marks i Engels ukazuju da je komunalno uređenje, po pariskom uzoru trebalo postati "politički oblik i najmanjeg sela", dok je nacionalno predstavništvo bilo zamišljeno kao rezultat indirektnih izbora drugog stepena, preko okružnih skupština koje bi birale delegate (Blažić 2011:43). Time su lokalne zajednice zaista zamišljene kao osnovne jedinice budućeg političkog uređenja. Osnovni problem teorije komunalnog uređenja je problem povezivanja. Marks, Engels i Lenjin naglašavaju da komunalna autonomija nije suprotnost čvrstom centralnom vodstvu. Međutim, Marks i Engels nisu utvrdili, osim pominjanja trostepene skupštine na delegatskom principu, određenije kriterijume za obezbjeđenje jedinstva cjeline. Polazeći od iznijetog može se zaključiti da položaj lokalne samouprave može biti različit.

Rezimirajući iznesene stavove teorijski egzistiraju tri sistema (modela). Po jednom lokalna samouprava je instrument (sredstvo) za izvršenje politike centralistički organizovane (ustrojene) države. Po drugom, ona je potpuno samostalna društveno-politička zajednica (komuna) koja treba da zameni državu. Ona je alternativa za društvo bez državne vlasti. Po trećem "mješovitom" sistemu, koji je najviše prisutan u uporednom pravu, lokalna samouprava uživa veći ili manji stepen autonomije ali je istovremeno i dio države pa tako i sredstvo za izvršenje njene pravne i političke volje (Blažić, 2011:44). Kao što je primjetno, teorija, historija i uporedno pravo pružaju obilje modela lokalne samouprave. Njihovim proučavanjem, problemi lokalnog sistema postaju bliži i razumljiviji, olakšava se tumačenje i

primjena domaćih pozitivno-pravnih normi i institucija, naročito ako je riječ o tek ustrojenom i do kraja neizgrađenom sistemu. Naglasak je stavljen prevashodno na evropske zemlje i Sjedinjene američke države. Ipak, svakoj soluciji treba pristupati racionalno i kritički. Moramo imati u vidu, da je izvjesno teorijsko, istorijsko odnosno uporedno-pravno rješenje iznjedreno u posebnim društveno-ekonomskim, političkim, geografskim, kulturnim i drugim uslovima. Struktura sistema lokalne samouprave podrazumijeva broj, karakter i međusobni odnos pojedinih tipova jedinica lokalne samouprave.

Političko-teritorijalna podjela formira međusobno samostalne teritorijalne jedinice, gdje se u načelu vrše sve funkcije državne vlasti autonomno i ujedno povezano. U pravno teorijskom smislu postoji nekoliko modela sistema lokalne samouprave, i to: a) jednostepenost ili višestepenost, b) jedinstven ili različit pravni režim istog tipa jedinica (naročito opština), c) jedinice opšte ili specijalizovane nadležnosti i, d) (ne)postojanje posebnog pravnog režima velikih, naročito glavnih gradova (Blažić, 2011:45).

#### **2.4.1. Jednostepenost ili višestepenost**

Broj stepena znatno utiče na karakter i demokratičnost uređenja, obim i domaćaj funkcija lokalnih vlasti i nadzor državnih organa. Jednostepenost je izuzetak, pošto tradicionalno dolaze u obzir tri stepena: najniži kome je svrha da olakša neposredno uključivanje stanovništva, osnovni koji je glavni nosilac lokalnih upravnih djelatnosti i javnih službi i regionalni, koji izražava postojanje istorijskih regionalnih cjelina unutar zemlje ili stvara takve cjeline, ako se to čini poželjnim zbog određenih zadataka (Blažić, 2011:45). U prilog višestepenosti govori kvalitetnije i efikasnije vršenje izvjesnih poslova različite prostorne komponente, jer oni zahtijevaju drugačiji privredno-finansijski, ljudski potencijal i teritoriju. Drugi razlog je potreba za posrednim stepenima vlasti između centralnih organa i općina, s obzirom da raspon kontakta i kontrole pruža ograničene potencijale za komunikaciju, naročito u većim zemljama. Nepoštovanje tog pravila, vodi neostvarivanju utvrđenog stepena kontrole, uticaja na rad, ili pak, enormnom povećanju centralnog aparata. Višestepenost obezbjeđuje i kvalitetnije zadovoljavanje potreba općina preko drugostepene jedinice. Također, na to utiču i geografski, politički faktori, kao i razlozi tradicije.

Nedostatci višestepenog sistema sastoje se u komplikovanju strukture organa, preteranom produžavanju puta između centralnih i opštinskih organa, neizbežno duplom odnosno sporom obavljanju niza poslova. Uz to, u rad organa uprave uvodi se previše administracije, te postoji opasnost birokratizacije. Riječ je o skupom sistemu koji stvara uslove za neracionalno

trošenje sredstava. Ako postoji više stepena ncentralnog sistema, predviđa se diferencirani pravni režim funkcija i interne organizacije svakog nivoa. Također, javljaju se razlike u odnosima sa centralnim organima i međusobnim odnosima organa ncentralnih jedinica.

#### **2.4.2. Jedinstven – različit pravni režim općina**

Da li obrazovati identične ili različite modele općine? Općine su u Zapadnoj Evropi nastajale empirijskim putem u skladu sa potrebama života i nezavisno od svjesne i koordinisane akcije centralnih vlasti. Primjena načela "jedno naselje jedna opština", u suštini prihvata postojeće faktičke razlike. To se odrazilo i na propisivanje različitog pravnog režima općina, kroz razlike u njihovom statusu, nadležnostima i organizaciji uprave. Ustrojavanje različitog pravnog režima općina, ima više argumenata, jer uvažava razlike u potrebama i mogućnostima općina (Blažić, 2011:45).

#### **2.4.3. Pravni režim velikih gradova (metropola)**

Procesom urbanizacije, u gušće naseljenim područjima spajaju se posebni gradovi u jedinstveno naselje. Nastaje složeno pitanje izbora pravnog statusa gradskih aglomeracija. Sociološki posmatrano, naselje sa tako velikim brojem stanovnika ne predstavlja općinu u njenom etimološkom značenju. Takođe, tu stanovnici ne čine lokalnu zajednicu shvaćenu kao teritorijalnu zajednicu gdje se na najnižem nivou javljaju izvjesne zajedničke potrebe stanovnika koje se mogu zadovoljavati samo zajedničkom djelatnošću, i, gdje se zbog njene veličine rađa svijest ljudi o pripadnosti dajoj zajednici. Ipak, niz potreba stanovništva može se rješavati samo na nivou velikog grada kao cjeline. S druge strane, društvena specifičnost, znatna sredstva grada, brojni i specijalizovani kadrovi, kao i neophodnost širenja grada i izgradnje objekata izvan njegovog područja, snažna su argumentacija u prilog specijalnog pravnog statusa. To je naročito izraženo ako je istovremeno riječ o glavnom gradu kao sjedištu najviših državnih organa, što se, u vezi sa potonjim, obično ogleda u manjem stepenu samostalnosti grada.

U pravnoj teoriji uglavnom egzistiraju dva shvatanja pravnog položaja metropolitanskih područja. Prvo, po kome su gradovi posebne jedinice lokalne samouprave sa znatno većom autonomijom od općine kao osnovne jedinice ili više jedinice lokalne samouprave, sreza ili okruga. Drugo, po kome gradovi treba da imaju isti pravni položaj kao jedinice drugog stepena ili više jedinice (Blažić, 2011:46).

#### **2.4.4. Pravni režim specijalnih lokalnih jedinica**

Pri sprovođenju teritorijalne podjele potrebno je opredjeliti se između tzv. "ad hoc" vlasti (za svaku upravnu djelatnost posebno) i "omnibus" vlasti s opštom nadležnošću. Kod prve solucije utvrđuje se optimalno područje vršenja izvjesne funkcije iz ugla dostupnosti građanima, i finansijskih i kadrovskih potencijala, sa ciljem da se obezbijedi najefikasnije i najkvalitetnije obavljanje datih djelatnosti (poreske, zdravstvene, školske općine u Švicarskoj odnosno specijalni distrikti u SAD) (Blažić, 2011:46). Nedostatak leži u zahtijevu za posebnim propisima o statusu, organizaciji i funkcijama ad hoc lokalnih vlasti. Također, svaka je u neposrednom odnosu sa centralnim aparatom, što uzrokuje njegov rast. Uz to one pored stručnog, moraju posjedovati i sopstveni administrativni aparat, što je neekonomično i vodi birokratizaciji. Lokalne jedinice opće nadležnosti jednom organizuju prateće službe (računovodstvo, organizaciona, kadrovska služba itd.) što je racionalnije rješenje. Također, one imaju određeni krug obaveznih funkcija.

#### **2.4.5. Općina kao osnovna jedinica lokalne samouprave**

U Zapadnoj Evropi, zakoni o političko-teritorijalnoj podjeli su samo pravno fiksirali empirijski nastale općine, bez obzira na broj stanovnika i ekonomski potencijal područja. Tome doprinosi i, tada preovlađujuće, shvatanje općine kao "prirodne" zajednice građana jednog naselja, vezanih zajedničkim interesima i potrebama. Utvrđen je veliki broj, općina pri čemu većina obuhvata izuzetno malu teritoriju. Razlog je i nedovoljna razvijenost same države i funkcija koje ona vrši odnosno nameće općinama. "Osnovne jedinice" obavljaju neznatan broj poslova, uglavnom za lokalne potrebe i organizuju lokalne zajednice radi jedinstvenog istupanja i zaštite zajedničkih interesa prema feudalcima odnosno kasnije prema državnim organima (Blažić, 2011:47). Međutim, danas se od nje zahtjeva da učestvuje u nizu nacionalno važnih, naročito upravnih funkcija, za šta prosječna evropska općina nije raspolagala kadrovima i sredstvima. Na scenu političko-teritorijalne podjele, narastanjem potreba općina i funkcija države, sve više stupa kriterijum efikasnosti.

Država također, nastoji da ujednači obavljanje upravnih i drugih državnih poslova na cjelokupnoj teritoriji. Stoga se u teoriji i praksi pojedinih zemalja, predlažu odnosno sprovode reforme teritorijalne podjele, u pravcu povećavanja područja općina. I dalje poštovani argumenti u prilog malih, sve više ustupaju mjesto razlozima za veće općine. U suprotnom lokalni život parališe se i uloga općine svodi na beznačajne funkcije, što izaziva niz negativnih posljedica, pošto lokalna samouprava postoji i u interesu čitave društvene

zajednice i rasterećenja centralnih organa (Blažić, 2011:47). Prednost male općine, u vidu političkog uticaja na rad općinskih organa, može se obezbijediti i kooptiranjem stručnih građana u politička tijela. Kontrolu zakonitosti bez usporavanja rada općinske uprave, može sprovesti ombudsman.

Određivanje prostora lokalnih jedinica, ne smije se u potpunosti prepustiti stanovništvu, jer bi se bogatija područja relativno lahko konstituisala i odvojila. Stoga, to po pravilu, čine centralni organi. Ipak, u poslednje vrijeme radi motivisanja građana na aktivnije učešće u vršenju i upravljanju lokalnim poslovima, propisuje se da je za promjene granica lokalne teritorije neophodno prethodno konsultovanje zainteresovanih lokalnih zajednica, ukoliko je to moguće putem referendumu. U nizu zemalja postoje i lokalni kolektiviteti, manji od općine, sa priznatom pravnom egzistencijom. Oni u nekim sistemima posjeduju svojstvo pravnog lica. Za razliku od "ad hoc vlasti", sa specijalizovanom nadležnošću (na području širem od općinskog), ovi kolektiviteti raspolažu općom nadležnošću na dijelu teritorije općine. Tzv. "sekcija" bar u izvjesnoj mjeri obezbeđuje samostalno odlučivanje o izvjesnim pitanjima lokalne zajednice i rasterećuje općine od poslova koje može adekvatnije obavljati. U većini zemalja one su bez većeg značaja i egzistencija obično nije garantovana, već zavisi od odluke općinskog i potvrde viših organa.

## **2.5. Poslovi i nadležnosti lokalne samouprave**

Pitanje nadležnosti (kompetencija) lokalne samouprave je jedno od veoma značajnih ali i najdiskutabilnijih pitanja lokalne samouprave. Za adekvatno sagledavanje ove teme neophodno je odgovoriti na niz otvorenih pitanja, kao što su: metodi utvrđivanja nadležnosti lokalne samouprave, kriterijumi za propisivanje lokalnih poslova, vrste poslova lokalne samouprave, stepen podjele (preraspodjele) poslova na državne i nedržavne (lokalne) itd. Analiza poslova (kompetencija) lokalne samouprave omogućava da se sagleda pozicija i status lokalne samouprave i njen odnos prema državi, odnosno stepen autonomnosti lokalne zajednice, njen položaj, uloga, moć i uticaj u određenom pravno-političkom sistemu. Kroz analizu obima i strukture poslova lokalne samouprave možemo sagledati mnoga pitanja lokalne demokratije. Utvrđivanje nadležnosti lokalne samouprave rezultat je pravnih i političkih odnosa koji postoje između centralnih i lokalnih organa u jednom državnom sistemu, pri čemu postoji i povratni uticaj utvrđenih poslova na odnose centralne i lokalne vlasti (Blažić, 2011:50).

Lokalna nadležnost se precizira na osnovu dva principa, principa samostalnosti u obavljanju poslova i principa odgovornosti u ostvarivanju opštih i javnih interesa društvene zajednice - države. Pitanje poslova lokalne samouprave pripada djelatnosti lokalne samouprave (u sistemu organizacija, djelatnost i kontrola lokalne samouprave kao sadržinske strukture prava lokalne samouprave). Taj dio obuhvata sadržinu poslova, njihovu podjelu i sistematizaciju, ovlašćenje za njihovo obavljanje. Lokalne interese treba da ostvaruju lokalni organi, koji su u većoj ili manjoj mjeri nezavisni od centra ali u granicama utvrđenim zakonom. Državni organi, umjesto neposrednog obavljanja lokalnih poslova, obezbeđuju kontrolu (nadzor) zakonitosti i pravilnosti njihovog obavljanja. Kontrola centralnih organa može biti po službenoj dužnosti ili po zahtjevu zainteresovanih lica. Cilj te kontrole je ocjena kvaliteta rada lokalnih organa i to po pravilu ocjenjuje se samo zakonitost u obavljanju poslova.

Postoje tri kategorije poslova koji se obavljaju na nivou lokalne samouprave, odnosno lokalnog (necentralnog) sistema upravljanja. Poslovi (djelokrug i nadležnost) lokalne samouprave mogu se podijeliti na samoupravne (poslove izvorne nadležnosti, sopstvenog djelokruga) i državne poslove (akti vlasti). Sopstveni poslovi su poslovi koji neposredno izražavaju i preko kojih se ostvaruju interesi lokalnog stanovništva. To su poslovi kojima se rješavaju pitanja lokalnog karaktera. U skladu sa vrstama poslova, postoji i različit stepen samostalnosti u obavljanju poslova lokalne samouprave, što ukazuje na razvijenost lokalne demokratije ali i ukazuje na činjenicu da je lokalna samouprava dio element upravnog sistema. Kod državnih poslova postoje dva načina njihovog obavljanja; prenijeti-državni upravni poslovi koje karakteriše samostalnost pod okriljem zakona i povjereni-državni upravni poslovi koje karakteriše pravo zapovijedanja sa izdavanjem uputstava za rad.

## **2.6. Organizacija lokalne samouprave**

### **2.6.1. Lokalna predstavnička tijela**

Lokalna politička tijela najčešće se formiraju na izborima. U uporednom teoriji i praksi poznati su različiti modeli izbora predstavničkih tijela (većinski ili proporcionalni sistem). Takođe, u procesu konstituisanja predstavničkih tijela, moguća je primjena političkih kriterijuma, teritorijalno-interesnog principa, kao i mješoviti model. U ovim tijelima oblikuju se lokalni interesi. Uporedno pravno posmatrano lokalna predstavnička tijela se formiraju u

različitim oblicima (skupštine, savjeti, vijeća, odbori itd.) Također su prisutne razlike u broju članova predstavničkog tijela, pri čemu je u savremenim tendencijama opredjeljenje manjih ali operativnijih i efikasnijih predstavničkih tijela.

Uporedna zakonodavstva pokazuju da se broj članova predstavničkih tijela najčešće utvrđuje propisima, pri čemu je jedan od parametara veličina lokalne zajednice i broj stanovnika. Najčešće se propisuje maksimalan broj odbornika za pojedine lokalne zajednice do određenog broja stanovnika. Bitno obilježje predstavničkih tijela je njihov neposredan, tajan i slobodan izbor od strane građana. Na taj način predstavnička tijela dobijaju puni legitimitet za ostvarivanje svojih funkcija. Predstavnička tijela, po pravilu, vrše normativnu funkciju, donose budžete, statute, urbanističke planove, raspolažu imovinom lokalne zajednice itd. Pored toga, ona donose podzakonske normativne akte o organizaciji i djelatnosti lokalne uprave, sredstvima za njen rad, pravima i obavezama građana i organizacija na lokalnom nivou. Lokalna predstavnička tijela u većoj mjeri učestvuju u neposrednom upravljanju, organizovanju i vršenju upravnih poslova, od kompatibilnih organa na centralnom nivou (Blažić, 2011:63).

Prema upravi, lokalna predstavnička tijela posjeduju veća ili manja organizaciona, personalna, finansijska, funkcionalna, i kontrolna ovlašćenja, što zavisi od obima centralnog uticaja i od toga da li postoji sistem jedinstva ili podjele vlasti. Međutim, ni ovaj odnos nije bez povratnog dejstva. Neophodno je obezbijediti izvjesnu, makar "radnu" samostalnost lokalnim organima uprave, zbog kreativnosti u sprovođenju propisa prema okolnostima konkretnog slučaja. S druge strane, lokalna uprava je najbliža društvenim odnosima kao predmetu regulisanja.

## **2.6.2. Lokalni izvršni organi**

Lokalni izvršni organi smješteni su između predstavničkog tijela i lokalne uprave. Raznovrsni su uporednopravni oblici i nazivi ovih organa. Često su podređeni predstavničkim tijelima, koja ih imenuju i kontrolišu njihov rad. Međutim, naročito u posljednje vrijeme, i to u urbanizovanim sredinama i na višim nivoima lokalne uprave, raste formalna i neformalna uloga izvršnih organa, čime se i lokalna uprava potčinjava u većoj mjeri izvršnim organima, uz istovremeno smanjivanje direktnih kontakata sa lokalnom skupštinom. Saglasno poziciji, izvršni organi posjeduju brojne i značajne pravne funkcije u integraciji normativno-političkih

i upravnih elemenata. To zavisi od uređenja zemlje, vrste i nivoa lokalne jedinice, veličine i složenosti lokalnog upravnog aparata, a naročito od kvantiteta i kvaliteta ovlaštenja koja zadržava lokalno predstavničko tijelo.

Zbog realizacije uloge povezivanja, usklađivanja i usmjeravanja rada lokalne uprave izvršni organi raspolažu širokim krugom ovlaštenja. Naime, oni upravi daju smjernice za rad, nalažu obavljanje konkretnog posla, učestvuju u odobravanju planova i programa rada. Izvršni organi, po pravilu, predlažu lokalni budžet i učestvuju u preraspodjeli sredstava po upravnim resorima, postavljaju izvjestan krug upravnih funkcionera ili službenika i propisuju kriterijume za njihov rad. Također, oni utvrđuju unutrašnju organizaciju lokalne uprave i osnivaju izvjesne službe. Izvršni organi, po pravilu, mogu u postupku kontrole ukidati ili poništavati nezakonite i, eventualno, neopportune akte lokalnih organa uprave.

Primjer izvršnog organa kod koga je najviše naglašena funkcija koordinacije lokalnih organa uprave je američki gradski upravitelj. On posjeduje potrebne stručne kvalifikacije i obavlja posao kao svoje zanimanje, često na neodređeno vreme. Dok donošenje političkih i normativnih odluka spada u potpunu nadležnost lokalnog vijeća, "city manager" ima odriješene ruke u neposrednom vođenju lokalne uprave, tako što postavlja upravne rukovodioce i službenike, raspolaže odobrenim sredstvima, te koordinira i nadzire rad lokalnih organa uprave. Druga funkcija je politička integracija. Ogleda se u ubrzanju i olakšanju procesa usklađivanja interesa u lokalnom predstavničkom tijelu. Ovi politički elementi su naročito naglašeni kod francuskog općinskog načelnika, jer priprema sjednice vijeća i predsjedava im, pokreće inicijative, podnosi predlog odluka i lokalnog budžeta i brine o izvršavanju odluka. On igra i ulogu predstavnika centralne uprave. Riječ je o centralnoj osobi u općini prema kojoj vijeće ima uglavnom kontrolna ovlaštenja, pri čemu i u tom pogledu njegov položaj više zavisi od odluke centralne vlasti.

Ingerenciju izvršnog sloja predstavlja i povezivanje lokalne političke institucije i lokalne uprave. On kreativno približava normativne odluke i direktive skupštine, razrađujući ih u konkretnе zadatke za pojedine organe. S druge strane, preko njega političko tijelo dobija povratnu informaciju o toku realizacije donijetih odluka, uspešnosti njihovog provođenja i potrebi donošenja novih odnosno prilagođavanja postojećih lokalnih propisa. S obzirom na upućenost u konkretnе prilike, raspoložive kadrove i sredstva, izvršni organ je najčešće i inicijator u procesu donošenja političkih odluka. Pandan prethodnoj funkciji, jeste izolacija lokalnog predstavničkog tijela od preteranog uticaja i političko-interesnih zahtijeva upravnih

organu, kao i obrnuto – pošto za upravu kao racionalni sistem, politika čini jedan od značajnih izvora neizvjesnosti – voluntarizma. Moguće su različite klasifikacije strukture izvršnih organa. Tako, npr. mogu se razlikovati i inokosni (predsjednik općine, gradonačelnik, načelnik, i sl.) i kolegijalni izvršni organi (odbori i komiteti). U okviru inokosnog modela, poznate su sljedeće varijante izvršnog organa: 1) politička varijanta; 2) upravna varijanta; 3) centralistička varijanta i 4) lokalna varijanta (Blažić, 2011:64).

### **2.6.3. Lokalna uprava (javne službe)**

Poslove neposrednog izvršavanja odluka lokalnih predstavničkih tijela i izvršnih organa, kao i prenesene odnosno povjerene poslove obavljaju organi lokalne uprave. Od izuzetnog značaja za zakoniti, efikasan i ekonomičan rad ovih organa je uspostavljanje adekvatne organizacione strukture. Organizaciona struktura je relativno trajan plan rasporeda poslova i međusobnih veza među ljudima koji obavljaju poslove u organizaciji. Neophodno je izvršiti racionalnu podjelu rada i povezivanje povjeravanjem aktivnosti usmijeravanja i koordiniranja kvalificiranim članovima lokalne uprave, snabdjevenim ovlašćenjima za obezbjeđivanje jedinstva radnog procesa. Pri uspostavljanju organizacione strukture polazi se od djelokruga i nadležnosti, kao osnove za utvrđivanje zadatka i podjelu na poslove i radne operacije. Po sprovedenoj podjeli rada, formiraju se organizacione jedinice i precizira njihov djelokrug u skladu sa efikasnošću, racionalnošću, uspešnim rukovođenjem, kao i ostvarivanjem odgovornosti u radu i pune saradnje sa drugim organima. Tom prilikom koriste se teritorijalni ili resorni princip.

Spoljne organizacione jedinice usmijerene su na izvršavanje glavnog zadatka, dok unutrašnje služe funkcionisanju organa. Pri tome je, spoljnim organizacionim jedinicama svojstvena tendencija prema funkcionalnoj samostalnosti u odnosu na opšti centar lokalnog organa kao cjeline, dok je unutrašnjim jedinicama, bliža težnja ka povezivanju. Potonje su prirodni instrumenti hijerarhijski opštih centara u vršenju koordinacije i očuvanju organizacione cjeline, jer im je isključiva svrha postojanja funkcionisanje lokalnog organa kao cjeline. Ako su unutrašnje jedinice vezane i za odgovarajuće centralne organe uprave, one doprinose centralizaciji u okviru upravnog sistema kao cjeline. Također, kod njih se lakše premještaju službenici između organa i sprovode jedinstveni programi usavršavanja stručnih kadrova.

Broj i vrsta unutrašnjih, a naročito spoljnih jedinica zavisi od veličine i tipa lokalne jedinice, broja stanovnika, stepena automatizacije obrade podataka, broja neophodnih službenika i uslova rukovođenja. Ključni faktor je obim i vrsta poslova lokalnog nivoa, pa raznovrsnije i brojnije organizacione jedinice karakterišu visoko urbanizovane lokalne jedinice.

Uspostavljanje lokalne strukture reguliše se lokalnim ili centralnim propisima, uz nadzorna ovlašćenja izvrsnih organa na lokalnom, ređe i na centralnom nivou. Evropska povelja ukazuje da je to element lokalne samouprave. Stoga, u čl. 6. propisuje izvjesnu samostalnost lokalnih vlasti u projektovanju upravne strukture, u cilju prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave (Blažić, 2011:68). Tako se u Engleskoj lokalne vlasti konstituišu u skladu sa potrebama. Ipak, u većini postoje opće, finansijsko, tehničko i zdravstveno odjeljenje. Kod velikog broja odjeljenja javlja se problem saradnje i koordinacije. Posebno mjesto u vezi sa tim zauzimaju opće i finansijsko odjeljenje, jer se bave pretežno organizacionim, upravnim i pravnim odnosno finansijskim aspektima rada lokalnih vlasti.

### **3. DIREKTNA (NEPOSREDNA) DEMOKRATIJA KAO DIO DEMOKRATSKOG SISTEMA**

#### **3.1. Historijski razvoj instituta direktne demokratije**

U Grčkoj je filozofiji demokratija je bila zastupljena kao direktni (neposredni) oblik odlučivanja i počivala na načelu potpune jednakosti onih koji su bili slobodni, a to je značilo građana koji konstituiraju javno područje politike polisa. Time je jasno kako je demokratija izjednačena s pojmom politike, posredstvom sfere javnosti, a ekonomski i obiteljski odnosi izdvojeni u privatnoj sferi kućnoga gospodarstva (oikos). Politika je predstavljala javno djelovanje građana, dionika polisa koji su na direktan način donosili kao cjelina odluke od javnoga značaja za polis. Neposredna vladavina naroda najdosljednije je primjenjivana u atinskoj demokratiji u IV. i V. stoljeću p.n.e. To su bile skupštine Atine na kojima su građani koji su slobodni i punoljetni donosili odluke od državnog značaja i te skupštine su nazivane eklezije. Demokratski sistem je počivao na prepostavci da su svi građani jednaki. Pravo glasa imali su samo muškarci s navršenih 20 godina. Svi građani sastajali su se da raspravljaju, odlučuju i donose zakone.

Načelo vlasti bilo je načelo određenog oblika života, izravnog sudjelovanja. Sam proces upravljanja zasnivao se na pravoj diskusiji, slobodnoj i nesputanoj raspravi koju je jamčila jednako pravo da se govori na suverenoj skupštini. Odluke i zakoni počivali su na snazi boljeg argumenta, a ne na pukom običaju, navici ili sili. Zakon države bio je građaninov zakon. Jednaka prava građana da sudjeluju na Skupštini, da pred njom budu saslušani i da obnašaju javne dužnosti se u teoriji čini idealno, ali važno je primijetiti da je politika drevne Atene počivala na jako nedemokratskoj osnovi jer unatoč ideji o jednakim pravima građana nisu bili ni blizu tome da za sve građane stvore jednaku moć. Held smatra kako je demos imao suverenu moć angažmana u zakonodavnoj i sudbenoj vlasti koji je podrazumijevao aktivno građanstvo uključeno u proces samoupravljanja, a "upravljači su trebali biti oni kojima se upravlja" (Held, 1992:31).

Međutim, u isto vrijeme, demokratija je imala i negativnu konotaciju (Protagora, Sokrat, Platon, djelimično Aristotel) u onom smislu u kojem je ona izopačeni oblik vladavine siromašne i neprosvjećene većine. Za Platona tako istinski državnik mora moći vladati iz vlastitih spoznaja i neovisno o pristanku onih kojima vlada. Veličina i snaga polisa ovisi o

kriteriju jedinstva, odnosno može se širiti do one mjere u kojoj se može sačuvati potpuno i savršeno jedinstvo. Za razliku od Države, u Zakonima iznosi postulat o vladavini zakona, odnosno vladari postaju zakoni, kao vrhovni uzori božanskoga reda i pravednosti. Vladavina zakona i Aristotelova je pozicija, što ne znači ništa drugo nego ispravno postavljeni zakoni trebaju imati vrhovnu ovlast, dok je vladatelj - bio jedan ili više njih imaju ovlast u onim stvarima o kojima zakoni ne mogu tačno govoriti, zbog toga što nije lahko općenito određivati o svim pojedinostima (Aristotel, 1988:97).

Uvođenje posredne ili predstavničke demokratije kroz uspostavu institucija pokrenulo je i prva razmatranja o moralnosti, jer je ubrzo postalo očito kako predstavnička vladavina proizvodi korumpiranje (kvarenje) političkih institucija, jer one nisu vezane izravno za one koji legitimiraju politički poredak (građane). Dolazi do toga da je predstavnička demokratija dovela do odstupanja od izvornih načela demokratije, pa samim tim i o potrebi vraćanja instituta direktnog (neposrednog) odlučivanja građana o pitanjima od općeg društvenog interesa.

Rimska filozofska tradicija slijedi Grčku, samo što pojam političke zajednice (politeía) biva zamijenjen pojmom republike (res publica), od kada temeljni supstrat politike postaje vladavina za opće dobro. Ono što je sadržajno razlikovalo Rimsku Republiku od grčkih polisa bila je institucionalizacija vlasti, koja je podrazumijevala određenu vrstu političkog predstavništva u mješovitom sustavu senata, konzula i narodnih tribuna, a pojam republike podrazumijevao je kako bi javni službenici trebali djelovati prema općem interesu ili zajedničkom dobru. Otuda je Ciceron smatrao kako je Republika stvar naroda (res publica res populi) kao zajednice utemeljene na zajedničkom shvatanju prava i zajedničke koristi (Ciceron, 2001:84).

Plebiscit je jedan od instituta neposrednog vršenja vlasti građana, te spada u najstarije jer je korišten još u vrijeme Rimske republike. Ime vodi porijeklo iz latinskog jezika od riječi plebiscum što znači odluka donijeta glasanjem. Plebiscitom se iskazuje narodna volja glede nekog političkog pitanja putem glasanja u kojem učestvuju svi punoljetni građani. Izjašnjavanje na glasanju je tajno a pitanja su najčešće iz oblasni unutrašnje politike ili međunarodnih odnosa.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://legalist.ba/2019/04/30/instituti-neposredne-demokratije/> pristupljeno 21.12.2021.

Kroz historiju plebiscit je prošao kroz tri faze svog razvoja. Prva faza je period antičkog Rima i trajala je četiri stoljeća od 449. do 20. godine prije nove ere, a najviše je korišten u vrijeme republike. Poslije ove faze nasto je dugi period zatišja te je ovaj oblik neposredne demokratije zaboravljen. Druga faza nastaje nakon uspješnih evropskih buržujskih revolucija u XVIII. stoljeću. To je period prve pojave pisanih ustava i utvrđivanja narodne suverenosti. Prvi plebiscit je održan 1791. godine u kojem se narod izjasnio da li su za to da papski Avinjon uđe u sastav Francuske. Poslije Prvog svjetskog rata plebisciti su održavani relativno često a neki od njih su oni provedeni u Belgiji, Prusiji, Šleskoj i tako dalje, a ova faza traje do izbijanja Drugog svjetskog rata 1939. godine. Treća faza nastaje početkom posljednje decenije XX. stoljeća i ova faza još traje.<sup>3</sup>

Pojava Rousseauova Društvenog ugovora radikalno je izokrenula svijest o predstavničkoj demokratiji. Rousseau će pokazati da, kao što je suverenost neprenosiva, neotuđiva i nedjeljiva, tako i demokratska vladavina ne može značiti parlamentarno (liberalno) shvaćeno predstavništvo, jer ono, osim što otuđuje građanina od politike, a čovjeka od političkoga, dokida čovjekovu nezavisnost i slobodu te mu oduzima poziciju nosioca suverene volje. Ovakva postavka bila je potpuno neprihvatljiva, naročito liberalnim kritičarima. Rousseauova demokratska pozicija “otuđenja pojedinca u cjelinu”, barem prema intenciji samog Rousseaua, upravo značiti radikalnu poziciju slobode i nezavisnosti, poziciju u kojoj tek cjelina može, u logičkome smislu, podrazumijevati pojedinačnost, jer je cjelina prepostavka pojma pojedinca kao i on cjeline. Rousseau će ipak smatrati kako je demokratija u modernim uvjetima neostvariva, stoga je, poput Aristotela, bio bliži umjerenoj (aristokratskoj) vladavini u smislu izvodivosti, ali prema političkim načelima i procesno-pravnom postulatu konstitucije suverena, radikalni demokrat u čijoj je teoriji narod shvaćen kao politički demos i samo ga takvim treba razumijevati. Rousseau smatra da se najčistiji model neposredne demokratije u modernoj epohi može ostvariti ako postoji: mala zajednica, sličnost običaja, odanost zajedničkoj stvari, skladnost socijalnih statusa.

Teorija direktnе demokratije Jean-Jacquesa Rousseaua opovrgnut će temelje liberalne ideje političkoga predstavništva kao demokratski neodržive. Rousseauov naum je ponovno oživljavanje političkoga: “Vidio sam da sve u korijenu ovisi o politici, i da će svaki narod ma s koje strane čovjek gledao, uvijek biti samo onakav kakvim ga je učinila priroda njegova društvenog uređenja“ (Rousseau, 1982:120).

---

<sup>3</sup> <https://legalist.ba/2019/04/30/instituti-neposredne-demokratije/> pristupljeno 21.12.2021.

Takav poredak najbolje se pokazuje Rousseauovom namjerom izraženom u Društvenom ugovoru, a ona je pronaći takav oblik udruživanja što brani i zaštićuje svim zajedničkim snagama osobu i imanje svakog udruženog, i u kojem se svako, ujedinjavajući se sa svima, pokorava ipak samo sebi i ostaje isto tako slobodan kao i prije (Rousseau, 1978:101).

Početkom XX. stoljeća dolazi do bitnijih promjena shvatanja politike i preovladava stav da politika pripada narodu a ne vladarima i građani kroz različite pokrete i udruženja pokušavaju da utiču na vlast javno iskazujući neposlušnost. Možemo reći da direktna ili neposredna demokratija predstavlja jedan od osnovnih stubova u svim modernim demokratskim sistemima. Izgradnja moderne, demokratske političke zajednice rezultat je, između ostalog, stoljetne borbe za određivanje mesta suvereniteta i načina na koji se suverenitet, kao najviša vlast, ostvaruje kroz konkretnе mehanizme i instrumente za upravljanje zajednicom. Ta borba je dovela do toga da se u savremenom svijetu za nosioca najviše vlasti proglašavaju građani, a načelo suvereniteta građana ugrađuje u ustave demokratskih država kao jedan od osnovnih principa.

Peticija je institut neposredne demokratije i ulazi u red političkih prava, priznata u ustavima i međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Prvi put spomenuto je u francuskom Ustavu iz 1791. godine. Peticija se sastoji od prava svakog građanina da vlastima šalje prijedloge, sugestije, zahtjeve i pritužbe.

Kroz historiju jedan od najznačajnijih oblika neposrednog odlučivanja građana je referendum. Referendum kao oblik direktne demokratije je danas ustavna kategorija pa većina država današnjice u svoje ustave ugrađuje institut referenduma pa se sve zemlje mogu svrstati u tri grupe. Prvu grupu čine zemlje koje često održavaju referendume kao što su Švicarska i Francuska. Drugu grupu čine zemlje koje ne baš često održavaju referendume u koje spada većina zemalja i treću grupu čine zemlje koje ni formalno ni materijalno ne priznaju institut referendumu stoga ga ne održavaju i to su autokratski režimi i arhaične monarhije.

Demokratija od svog nastanka u antičkoj Grčkoj je doživjela mnogo promjena do današnjeg dana ali je ostala kao najveći čuvar ljudskih prava. Najveći protivnici demokratije kroz historiju ali i danas su oni koji žele da obesprave građanstvo u želji za potpunom dominacijom u vlasti. Zanemarivanjem činjenice da od naroda treba poteći svaki oblik vlasti i da narod u biti treba sam nad sobom vladati nas vodi u mračne dijelove historije čovječanstva u kojima će odabrana manjina vladati nad većinom i odlučivati nad sudbinom građana bez mogućnosti učestvovanja tih istih građana. Iz tog razloga su instituti neposredne demokratije

važni jer su oni osnova narodne vlasti u kojoj će se direktno odlučivati na referendumima ili plebiscitima. Moderne teorije tretiraju demokratiju drugačije od Rousseaua. Po modernim teoretičarima demokratija je fleksibilnija, otvorenija, pristupačnija i uspješnija danas nego za vrijeme prevlasti apsolutizma, a uspostava demokratije ne garantira mirni razvoj i nastajanje.

Kraj XX. i početak XXI. stoljeća obilježile su dramatične promjene na globalnom planu. Procesi demokratizacije, demokratske transformacije i konsolidacije demokratije, zahvatili su do tada totalitarne komunističke režime Centralne i Istočne Evrope, da bi potom uzeli maha i u drugim dijelovima svijeta (Eley, 2002:1). Novi oblici društvenih interakcija uz rušenje dotadašnjih barijera i prateći nedostatak demokratije, otvorili su prostor za redizajniranje postojećih i uvođenje novih demokratskih ustanova. Na početku XXI. stoljeća narodne inicijative i referendumi dobijaju na punom značaju, a građani dobijaju sve šire mogućnosti da aktivno participiraju u donošenju političkih odluka. Institucionalni mehanizmi direktnе demokratije se ugrađuju u sve veći broj političkih sistema širom svijeta. Ključni razlog ovoga trenda leži u nastojanju da se između građana i političkih agenata kako bi se povratilo poljuljano povjerenje u demokratski oblik vladavine. Direktna demokratija neizbjegno doprinosi i jača međugrađanske veze, asocijativnu demokratiju, socijalni kapital: najznačajnije komponente za uspješno funkcionisanje demokratskog poretka.

Ono što je bitno naglasiti da danas nije moguće imati izvorni oblik neposredne demokratije u kojoj će se stanovnici određene regije ili grada okupljati na glavnom trgu, te da će na tom trgu raspravljati o aktuelnim pitanjima i problemima i da će na taj način donositi zakone i ostale odluke. Danas živimo u višemilionskim zemljama u kojima bi teško izvodivo bilo okupljanje na trgu i na taj način donošenje zakona zato su se instituti posredne demokratije uklopili u ideju direktnog odlučivanja. Kada kombinujemo biranje predstavnika u zakonodavnim tijelima koji će u ime građana odlučivati, sa pravom na direktno učestvovanje građana dobijemo kao rezultat sistem u kojem ćemo ne samo birati predstavnike, već kroz instrumente direktne demokratije vršiti kontrolu njihovog rada i ne dozvoliti im zloupotrebe tj. da se ne odmetnu od onih koji su ih izabrali.

## **3.2. Neposredno učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou**

### **3.2.1. Zakonska regulativa neposrednog učešća građana**

Kada govorimo o funkcijama i značaju lokalne samouprave danas, jedno od pitanja koje dobija sve veći značaj je i pitanje kvaliteta odnosa između građana i lokalnih vlasti, odnosno stepena učešća građana u političkim procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Polazni princip za pristup pravu građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou jeste taj da ovdje nije riječ o pravu koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, niti o pravu koje proističe iz međunarodnih dokumenata, već o jednom originernom pravu građana i temeljnog principu demokratskog uređenja.

Dakle, činom izbora svojih predstavnika u lokalne i centralne predstavničke organe (skupštine), građani ne prenose na njih u potpunosti svoje suvereno pravo na upravljanje lokalnom zajednicom i državom. Bezrezervnim odricanjem od cjeline tog prava, građani bi se rasteretili dijela poslova i obaveza koje imaju u upravljanju lokalnom zajednicom i državom, ali bi došli u situaciju da možda imaju neodgovornu vlast čije bi postupke jedino mogli da sankcionišu na narednim izborima.

Zbog toga se u mnogim zemljama, u novije vrijeme, teži razvoju ustanova neposredne demokratije kao dopune ustanovama predstavničke demokratije, čime se stvara obrazac tzv. poluneposredne demokratije. Tome su doprinijeli sve očigledniji nedostatci predstavničke demokratije i vladavine političkih partija, koji su doveli do zabrinjavajuće apatičnosti biračkog tijela, ali i rastuća složenost procesa upravljanja u savremenim demokratskim društvima. Postojeća situacija ukazuje na to da je predstavničku demokratiju potrebno podržati participativnom demokratijom.

Pored toga, i tradicionalni metodi neposrednog učešća građana, poput referendumu, građanske inicijative ili javnih sastanaka i skupova, sve više se dopunjaju inovativnim metodima, kao što su građanski paneli, fokus grupe ili elektronske debate. Sve više se pokazuje potreba da se u proces upravljanja uključuju sve socijalne grupe i drugi akteri, ali i većina pojedinaca bez obzira na pol, rasu, religiju, politička i druga opredjeljenja, a naročito pripadnici osjetljivih grupa, kao što su mladi ili siromašni članovi populacije.

Nastojanja da se predstavnička demokratija „popravi” različitim oblicima direktnog učešća građana u procesu donošenja odluka praćena su ugradnjom ovog principa u različite vrste normativnih akata, kako onih koji pripadaju nacionalnom, tako i onih koji se nalaze u

međunarodnom pravu. Normativno regulisanje neposrednog učešća građana predstavlja garant da će se taj princip sprovoditi kada je to predviđeno, kao i njegovu „odbranu” od onih kojima je na izborima vlast prenijeta od strane građana, a koji vremenom mogu postati glavni protivnici vraćanja suvereniteta građanima. Postoji niz međunarodnih dokumenata i ugovora koji regulišu ovu oblast, daju joj specifičnu težinu i svim zemljama koje nastoje da se zovu demokratskim nameću obavezu da ih poštuju i ugrađuju u nacionalna zakonodavstva.

Pravo građana na neposredno učešće u vršenju vlasti i donošenju odluka pominje se u važnim međunarodnim dokumentima, koji su sastavni dio zakonodavstava svih modernih demokratskih zemalja. Neka od tih dokumenata su: Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985).

Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, koju su Ujedinjene nacije (UN) usvojile 1948. godine, prepoznaje i priznaje da „svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabralih predstavnika.” Ugradnjom ovog principa u Univerzalnu deklaraciju stavljena je tačka na rasprave koje su vođene o neposrednom učešću građana, a koje su problematizovale ovaj princip usled čestih zloupotreba od strane autoritarnih režima, koji su do Drugog svjetskog rata stavljaše na plebiscitarna odlučivanja građanima prijedloge koji su imali fatalne i nedemokratske posljedice. Deklaracija jasno stavlja do znanja da je neposredno učešće građana moguće ostvarivati jedino u demokratskom poretku, koji poštuje pravila i procedure i u kome su građani najviši nosilac suvereniteta (Klačar, Mojsilović, 2011:17).

Odredba slična ovoj može se pronaći i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine: „svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije spomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja: a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabralih predstavnika...” Povezivanje principa neposrednog učešća građana sa pravom građana na lokalnu samoupravu učinjeno je prvi put 1985. godine, usvajanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Evropskom vijeću (Council of Europe, 2017:4).

Za oblast neposrednog učešća građana, najznačajnija je preporuka broj XIV. Evropskog vijeća, iz 2001. godine. Ova preporuka poziva sve zemlje članice Evropskog vijeća da aktivno učestvuju u promociji principa i sprovođenju prakse neposrednog učešća građana i daje konkretnе preporuke i primjere načina na koji se to može učiniti. Ona je značajna i zbog toga

što se ne ograničava samo na opis konkretnih mehanizama za sprovođenje neposrednog učešća, već to načelo situira u širi društveni i politički kontekst koji naglašava potrebu za većom informisanosti građana, potom veću transparentnost rada organa vlasti i potrebu građana da kontrolišu svoje izabrane predstavnike, kao i na mjesto manjinskih grupa u neposrednom učešću u upravljanju lokalnom zajednicom.

Da bi se podstaklo neposredno učešće građana u procesima odlučivanja potrebno je da države usvoje nacionalne strategije i dokumente koji bi sadržavali naznačene dužnosti centralnih i lokalnih vlasti radi prevazilaženja uzroka i problema koji otežavaju neposredno učešće, kao i da pospješe i omoguće razvoj neposrednog građanskog učešća.

U jačanju participativne političke kulture i svijesti o građanskom aktivizmu veliku ulogu ima saradnja lokalne samouprave sa nevladinim organizacijama. Lokalna samouprava treba da razumije vrijednost postojanja nevladinog sektora i da učini ono što je moguće da ga podrži. Udruženja građana ili nevladine organizacije imaju veliki značaj za sveukupan razvoj društva, a posebno za neposredno učešće građana u lokalnom javnom životu i procesu odlučivanja. Nevladine organizacije pomažu prevenciju postojanja pasivnosti građana i pružaju građanima priliku da kažu ono što smatraju važnim za razvoj lokalne sredine.

Pored toga, nevladine organizacije značajne su i za širu edukaciju građana i podizanje njihove svijesti o potrebi njihovog učešća u javnom životu, kao i za njihovo informisanje o važnim pitanjima u lokalnoj zajednici. Osim toga, aktivnim stavom kroz nevladine organizacije građani mogu prevladati prepreke vezane za zatvorenost institucija. Zato je prepoznavanje potreba i interesa građana, njihovo artikulisanje, a zatim i javno zastupanje kroz njihova udruženja, važno za podizanje svijesti i korisno za iskorištavanje potencijala koju svaka zajednica ima.

Ostvarivanje zajedničkih aktivnosti, davanje snažnije uloge nevladinim organizacijama i ustanovljavanje međusobnog konsultativnog procesa, ojačalo bi širi aktivizam i svijest građana, a time i građanima daje veću i neposredniju ulogu u lokalnom javnom životu. Saradnja lokalnih organa vlasti i nevladinih organizacija ne smije da dovede u pitanje kvalitet i samostalnost udruženja građana i treba da omogući građanskim asocijacijama da daju pozitivan doprinos demokratskoj praksi na lokalnom nivou.

### **3.2.2. Značaj direktnog učešća građana u donošenju odluka u lokalnoj samoupravi**

Talas modernizacije demokratije s jedne strane, usmjeren je na kreiranje kompromisa između onih koji vladaju i onih nad kojima se vlada. U tom odnosu, direktna građanska participacija vidi se kao alternativa ili korektivni element predstavničke demokratije (Dalton i dr., 2003:4). Učešće građana u odlučivanju u lokalnoj zajednici predstavlja sve one aktivnosti u kojima se građani uključuju u proces donošenja odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Učešće građana u procesu donošenja odluka u lokalnim poslovima je suština demokratije. Neposredno učešće građana ima ogroman značaj za unaprijeđenje demokratije u svakoj zemlji, a posebno u zemljama koje se nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema.

Racionalizacija, ekonomski prosperitet, podizanje nivoa obrazovanosti, informisanosti i političke kulture osposobljavaju javnost i građane da samostalno odlučuju, te klasične ustanove predstavničke demokratije nisu više dovoljne za funkcijonisanje demokratskog poretka. Povećanje učešća građana u javnom životu, naročito u odlučivanju, vodi ka većoj jednakosti građana i daje veću legitimnost odlukama lokalnih organa. Učešće građana u procesu kreiranja, donošenja i implementiranja odluka stvara aktivno civilno društvo odgovornih i angažovanih građana.

Građani učestvuju zato što to uvijek omogućava donošenje boljih odluka u lokalnoj zajednici. Bolje odluke treba da donesu korist za običnog građanina. Odluke koje donose građani imaju izgleda da budu prihvaćene od samih građana. Građani kroz vlastito iskustvo i praksi stiču političku kulturu uključivanja i razvijaju neke osnovne, konkretne principe o učestvovanju u odlučivanju i rješavanju lokalnih problema. Svojim angažmanom, učešćem u javnom, političkom životu, direktno utječete na proces donošenja odluka koje se tiču kvaliteta vašeg života u zajednici u kojoj živate. Naprimjer: ako ste učestvovali u kreiranju i usvajanju lokalnog budžeta, osjećat ćete zadovoljstvo zbog svog doprinosa u njegovoj izradi i imati satisfakciju za angažman koji ste dali. U isto vrijeme direktno ćete utjecati na prihvatanje prioriteta (koje treba finansirati) od lokalnih vlasti (Klisura, 2020:10).

Prvi koji treba da se uključe u ove procese su oni koji su najdirektnije pogodjeni nekim problemom, što bi predstavljalo prvi krug učešća. Kada oni budu vidjeli rezultat svog učešća u procesu, taj prvi krug će se proširiti sa novim organizacijama, bilo da su one nastale u ovom prvom krugu ili su već postojale. Krug će se zatim proširiti na ostale članove zajednice. Kada je, dakle, u pitanju učestvovanje u javnom životu, u procesu donošenja odluka, učešće svakog

građanina je važno i svako treba da u tom procesu da svoj doprinos. Bilo da su u pitanju aktivnosti učešća na koje su građane pozvale vlasti (npr. javna rasprava o urbanističkom planu jednog dijela ili cijele lokalne zajednice), nevladine organizacije kampanja za izmjenu nekog zakona) ili je u pitanju građanska inicijativa (za izgradnju nekog objekta infrastrukture), podjednako je važno da se u te aktivnosti uključi što veći broj građana. Pri tome svaki građanin mora da bude veoma uvjeren u vrijednosti i korist koju donosi učešće.

#### Šta dobijate aktivnim učešćem u javnom životu?

- Možete javno reći svoje potrebe, želje, interes.
- Usklađujete svoje interese sa interesima sugrađana, ostvarujući osjećaj pripadanja zajednici.
- Stičete nova znanje i vještine za rješavanje problema.
- Ostvarujete promjene u zajednici tako što direktno učestvujete u procesu donošenja odluka o njenom razvoju.
- Stičete iskustvo i znanja potrebna za izgradnju vaše saradnje s lokalnim vlastima (Klisura, 2020:11).

Lokalna samouprava pripada svim njenim građanima, oni je stvaraju i direktno u njoj učestvuju. Zato nije ispravno oslobođati civilno društvo tereta u procesu ovih reformi. Svaki građanin ponaosob, a onda i različita udruženja i nevladine organizacije su odgovorni za ostvarivanje transparentnosti i odgovornosti u radu njihove lokalne zajednice. Najveći izazov u relaciji građanin - lokalna samouprava jeste taj da građani moraju preuzeti veliku odgovornost na sebe u cilju stvaranja efikasne i efektivne lokalne samouprave, jer ona treba da postoji samo zbog svojih građana. Građanska pasivnost i nekorištenje svih dostupnih mehanizama za učešće u vršenju javnih poslova na lokalnom nivou najveća je prijetnja za razvoj lokalne zajednice. Tako se lokalnoj vlasti prepustaju inicijative i odluke od čijih će rezultata zavisiti uslovi života svakog građanina. Time se naravno stvara prostor za zloupotrebe i korupciju. Kao što lokalna samouprava ima i zakonske i moralne obaveze u odnosu na građane, tako i građani imaju veliku odgovornost i obavezu - da aktivno koriste sva svoja prava koja su im zagarantovana Ustavom i zakonima i doprinose stvaranju boljih uslova života u zajednici.

Učešće građana, kao najvažnijih subjekata lokalne zajednice, ali i svih ostalih subjekata poput nevladinih organizacija, sindikalnih udruženja i drugih, u vršenju javnih poslova na lokalnom nivou jeste uslov za jačanje ovih principa u poslovanju lokalne samouprave. Na kraju, njihovo učešće je glavno oružje u borbi protiv korupcije i drugih zloupotreba od strane lokalnih vlasti. Isto tako, aktivno građanstvo može da bude veoma važan „preventivni organ“

u suzbijanju korupcije ali i u jačanju transparentnosti i odgovornosti lokalnih vlasti. Svojom aktivnošću građani dokazuju ozbiljnost lokalnim vlastima i spremnost da, ukoliko dođe do koruptivnih i drugih nelegalnih radni u lokalnoj samoupravi, neće okljevati da na njih i javno ukažu.

Nigdje vlast nije toliko blizu građanima kao u lokalnoj zajednici i nigdje građani nisu u prilici da u toliko značajnoj mjeri utiču na donošenje odluka kao u sredinama u kojima žive. Život u lokalnim zajednicama je po mnogo čemu specifičan a problemi koji se u njegovom funkcionisanjujavljaju često nemaju direktnog uticaja na funkcionisanje države. Što su više problemi lokalnih zajednica samo njihovi, utoliko je manja i nepotrebna intervencija države. Ali, što je manja intervencija države, utoliko je veća potreba lokalne administracije da samostalno djeluje i donosi odluke. Koristeći svoja autonomna ovlaštenja, lokalna administracija se okreće građanima kao neposredno najzainteresovanijima za rješavanje lokalnih problema.

U zemljama Evropske unije sve je više inicijativa koje podržavaju koncept aktivnog građanina u lokalnoj zajednici i uključivanje interesnih grupa građana u proces odlučivanja, kao ključnog kriterijuma demokratičnosti društva i izgrađenosti demokratskih institucija. Oblici direktne demokratije nisu vezani samo za Švicarsku i SAD kako se to najčešće smatra, zbog duge tradicije i rasprostranjenog praktikovanja ovih institucija u političkim sistemima ovih država. Oni danas dominiraju u državama Europe, ali ne zaostaju ni ostali regioni u njenom korištenju. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je dvije preporuke 2005. i 2007. godine kojima se apeluje na korištenje direktne demokratije. Uzimajući učešće u upravljanju lokalnom zajednicom, bilo neposredno, bilo putem izabralih predstavnika, građani stiču iskustva koja pružaju mogućnost upravljanja cijelom zajednicom.

Jedno od osnovnih načela demokratije jeste služ za zahtjeve građana i prijemčivost za ono što donosi građansko društvo. Tako i svaka lokalna samouprava koja poštuje principe demokratije, biće prvenstveno usmjerena na svoje građane i njihove potrebe. Uključivanje građana u rad lokalne samouprave predstavlja mehanizam koji institucionalizuje njenu odgovornost i izgrađuje povjerenje javnosti u lokalne vlasti. Demokratija treba da bude širi društveni kontekst koji će obezbijediti aktivno učešće građana u vršenju lokalnih vlasti. Demokratski sistem u lokalnim samoupravama znači, ne samo da su se one deklarativno opredijelile za uključivanje građana u svoj rad i to garantovale svojim aktima (Statutom,

Odlukom o učešću stanovništva u vršenju javnih poslova...), već da se to uključivanje u praksi zaista sprovodi i da se na bilo koji način ne ometa.

Neke od koristi učestvovanja građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici su:

- Omogućava građanima ostvarivanje prava na slobodu izražavanja mišljenja, pokretanja inicijativa, slobodu udruživanja
- Stvara i jača osjećaj pripadanja zajednici
- Podiže svijest o potrebi saradnje između građana u procesu zadovoljavanja zajedničkih interesa
- Povećava nivo informiranosti građana o tome šta se dešava u njihovoj zajednici
- Razvija i jača ukupne ljudske i materijalne kapacitete zajednice
- Povećava vrijednosti donijetih odluka jer je u njihovom kreiranju i donošenju učestvovao veći broj osoba a ne samo grupa izabranih predstavnika (Klisura, 2020:13).

Učestvujući u procesu donošenja političkih odluka, građani usmjeravaju poteze predstavničkih organa ili sami donose određene političke odluke, odlučuju o kvalitetu javnih usluga ili sami rješavaju određene probleme u svom naselju i lokalnoj zajednici. Umjesto slabo zainteresovanih i neaktivnih birača, oni postaju aktivni politički subjekti i preuzimaju na sebe odgovornost za donošenje političkih odluka. Građani, kao najupućeniji u svoje probleme ujedno su i pozvani da traže rješenja koja će dovesti do eliminisanja tih problema. Lokalni problemi su građanima najbliži a mogućnost neposrednog uključivanja u njihovo rješavanje najveća.

Uzimanjem učešća u vođenju javnih poslova i rješavanju postojećih problema, građani preuzimaju odgovornost za funkcionisanje svojih lokalnih zajednica. Na ovaj način, dolazi do podjele odgovornosti građana i slobodno izabranih predstavnika. Građani se udružuju na osnovu sopstvenih interesa i želja. Udružuju se u organizacije koje se tradicionalno nazivaju "interesne grupe" i među njima nisu samo nevladine organizacije već i sindikati, strukovna udruženja, privredne komore, vjerske zajednice, studentska udruženja, kulturna društva, sportski klubovi, neformalne grupe i sl.

Međutim, građani se ne moraju udruživati na formalan način, u nevladine, vjerske organizacije i slično. Snaga građanskog aktivizma je u udruživanju oko bilo kojeg lokalnog problema i zajedničko podnošenje inicijative za njegovo rješavanje. Sve ovo ukazuje i na činjenicu da je značaj učešća građana u procesima doноšenja odluka na lokalnom nivou, krucijalni faktor za postizanje odgovornosti i transparentnosti u njenom radu. Aktivni

građanin je najvažnije sredstvo u borbi za javnost rada njegove lokalne samouprave, a samim tim i u smanjivanju prostora za koruptivne radnje i druge zloupotrebe. Svaka, i naizgled bezazlena aktivnost građana, kao što je postavljanje saobraćajne signalizacije ili čišćenje zelenih površina i slično, jeste građanska participacija i njen značaj se ogleda u podizanju ukupnog kvaliteta života u zajednici.

Odnos građana kao glavnih aktera i lokalne samouprave opravdava definisanje participacije kao procesa u kome su građani kroz razne oblike udruživanja i inicijativa u direktnoj interakciji sa predstavnicima vlasti. Tako je participacija najbolje sredstvo za kontrolu rada izabralih predstavnika, službenika lokalne samouprave i funkcionsanja lokalne samouprave uopće. Participacija svih aktera u jednom procesu je preduslov da se taj proces odvija transparentno i odgovorno. Istovremeno, to znači da su u njemu sužene mogućnosti zloupotreba.

Međutim, samo povećanje participacije ne znači uvijek i više demokratije. Ono ne podrazumijeva uvijek da su sve grupe ili zajednice našle svoje mjesto i dobiti priliku da učestvuju u procesima upravljanja. Da bi više neposrednog učešća građana značilo i više demokratije, potrebna je razvijena i široka praksa, kao i različiti metodi čijim će korištenjem biti moguće dotaknuti stav ili mišljenje najvećeg dijela građana i većine grupa ili zajednica.

Politička participacija je širi pojam od direktne demokratije i obuhvata sve vidove učešća građana u procesu donošenja odluka. Značaj političke participacije u demokratskim režimima je višestruk, dok se njena složenost ogleda s jedne strane u promociji aktivnog građanstva koje učestvuje u formulisanju i uobličavanju političkih ciljeva, a s druge, participacija doprinosi dubinskoj legitimizaciji političkog poretku i većem stepenu podrške vladinim merama i akcijama i, uopšteno, čitavom spektru javnih politika. Jedno od bazičnih tumačenja političke participacije, političku participaciju posmatra pojednostavljenio kao „bilo koji oblik djelovanja građana usmjeren na uticaj pri donošenju vladinih odluka“ (Huntington, 1976:118).

Za građansku participaciju trebaju biti ispunjeni sljedeći uslovi: a) mogućnost sudjelovanja građana mora se odnositi na sva područja donošenja odluka, dakle, ukoliko je to moguće, valja se omogućiti da sudionici mogu utjecati na područja koja sami smatraju važnim za demokratski proces; b) sudioništvo ne može biti ograničeno od neke više instance; c) djelotvorno sudioništvo ne podrazumijeva samo glasanje o predloženim rješenjima nekog problema, nego i predlaganje rješenja i iznošenje na dnevni red novih pitanja; d) sudjelovanje

građana u političkom procesu mora biti neposredno; e) sudjelovanje i doprinos svakog pojedinca demokratskom procesu trebaju se jasno moći vidjeti, a rezultati se moraju javno istaknuti, jer je u tom slučaju građanska participacija efikasnije (Lindner, 1990:16).

### **3.2.3. Procesi u neposrednom učešću građana u procesu odlučivanja**

Neposredno učešće građana je predstavljeno kroz tri osnovna procesa putem kojih građani učestvuju u lokalnom javnom životu – informisanje, konsultovanje i direktno odlučivanje.

#### **3.2.3.1. Pravo građana na informisanje**

Prvi proces čini pravo građana na informisanje i obuhvata oblike i probleme ostvarivanja prava građana na dobijanje informacija o radu, planovima i namjerama predstavničkih organa, stanju u lokalnoj zajednici i druge informacije od javnog značaja. Informisanost je preuslov bilo kakvog učešća građana u procesu odlučivanja. Obaveza organa lokalne samouprave da obezbijede javnost rada i pruže informacije o svom radu samo su elementarni ili početni koraci u ostvarivanju, po obimu i smislu daleko šireg prava građana na neposredno učešće u procesu upravljanja na lokalnom nivou.

Da bi građani mogli da učestvuju u demokratskom procesu vršenja javnih poslova i da bi bili istinski aktivni subjekt u kontroli organa vlasti, oni moraju imati uvid u informacije kojima raspolažu ti organi. To je, kao jedan od osnovnih principa politike podsticanja građana da učestvuju u procesu političkog odlučivanja, istaknuto u Preporuci 19 iz 2001. godine: „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“ Komiteta ministara Vijeća Evrope. U današnje vrijeme je poštovanje tog prava jedan od demokratskih standarda i spada u red zahtijeva čije ispunjenje Vijeće Evrope traži od svojih članica. Informisanje je jedan od koraka koji važan za ostvarivanje direktnog učešća građana u procesu odlučivanja.

Problemi ostvarivanja tog prava sagledani su iz ugla pasivnog i aktivnog informisanja. Obaveza organa lokalne samouprave da obezbijede javnost rada i pruže informacije o svom radu samo su elementarni ili početni koraci u ostvarivanju, po obimu i smislu daleko šireg prava građana na neposredno učešće u procesu upravljanja na lokalnom nivou. Pružanje informacija može biti inicirano od strane građana ili od strane lokalne samouprave. Posmatrano iz ugla organa lokalne samouprave, informisanje je proces koji obuhvata pasivno informisanje (koje dolazi uslijed inicijative građana) i aktivno informisanje (koje podrazumijeva mjere lokalnih organa vlasti u cilju informisanja građana).

Pasivno informisanje usko je povezano sa postojanjem prava na slobodan pristup informacijama, kao i sa zakonskim propisima koji regulišu ovu oblast. Ono je najčešće bazirano na potrebi građana da ostvare uvid u neki akt ili aktivnost vlasti (Vukelić, 2006:11). Dostupnost takvih informacija države obično uređuju zakonom o dostupnosti informacija u posjedu organa javnih vlasti. U praksi, najveće interesovanje kod građana, medija i nevladinih organizacija izazivaju podaci o raspolaganju budžetskim i donatorskim sredstvima, platama i javnim nabavkama itd. Ono što je još veliki izazov za lokalne samouprave jeste činjenica da još uvijek ne postoji zadovoljavajuća spremnost organa javne vlasti da omoguće pristup svim informacijama o svom radu koje moraju biti dostupne javnosti.

Nasuprot pasivnom, aktivno informisanje podrazumijeva inicijativu lokalnih vlasti da upoznaju građane sa svojim aktivnostima i budućim planovima (Vukelić, 2006:13). Tendencija je da se građanima olakša ostvarivanje njihovih prava i da im se omogući da budu pravovremeno, jasno i kvalitetno informisani o poslovima i životu lokalne samouprave. Za ovaj vid informisanja koriste se raznovrsni metodi i kanali koji zavise od materijalne i finansijske snage, kreativnosti i potreba određene jedinice lokalne samouprave.

Činjenica je da aktivno ili pasivno informisanje nisu dovoljni za građansku participaciju. Ako se međusobno isključuju, postojanje samo jednog vida informisanja neće obezbijediti učešće građana. Naime, informisanje uвijek treba da ide u pravcu građani-lokalna samouprava i lokalna samouprava-građani. To svakako znači da službenici lokalne samouprave treba ozbiljno da se posvete plasiranju informacija o njihovom radu prema građanima. Kvalitetno informisanje od strane lokalne samouprave prema građanima svakako zahtijeva određene resurse, materijalne i ljudske, ali je investicija u koju vrijedi ulagati. Sa druge strane, građani moraju znati da traže informacije o dešavanjima u lokalnoj samoupravi i zajednici uopće. Pored toga, moraju dijeliti svoja mišljenja, ideje i sugestije sa lokalnom vlasti.

Neki od metoda aktivnog informisanja su:

- Objavljivanje zvaničnih dokumenata putem službenih listova ili sličnih zvaničnih izdanja,
- Objavljivanje posebnih izdanja u kojima se iznose opšti ili konkretni planovi u kreiranju neke politike, a to su najčešće Zelene knjige i Bijele knjige (Green Paper – White Paper).
- Objavljivanje nacrta određenih akata kako bi se sagledala mišljenja javnosti.
- Objavljivanje redovnih izveštaja opšteg ili konkretnijeg karaktera vezanih za pojedinačna pitanja ili generalne teme.

- Objavljanje raznih priručnika, brošura, flajera, lifleta, postera, banera, i sl.
- Prisustvovanje građana sjednicama parlamenta, lokalnih skupština ili radu drugih organa.
- Komunikacija putem televizijskih, radio, štampanih medija i interneta.
- Javni sastanci sa građanima (Vukelić, 2006:16).

Sami građani ističu da su nedovoljno informirani o aktivnostima od značaja za lokalnu zajednicu. Osnovni razlozi za to su nedostupnost informacija, ali i nezainteresovanost i nedostatak vremena koje bi građani utrošili da se informišu. Obrazovanje i kampanje o podizanju nivoa svijesti će svakako pomoći građanima da shvate značaj njihove participacije u procesima odlučivanja u lokalnim samoupravama.

### **3.2.3.2. Pravo građana da budu konsultovani i da daju prijedloge, primjedbe i kritike**

Drugi proces podrazumijeva pravo građana da budu konsultovani i da daju prijedloge, primjedbe i kritike i tako učestvuju u dijaluču sa vlastima. Detektiranje problema u praksi ostvarivanja oblika učešća građana u predlaganju odluka i iznošenju kritike na rad predstavničkih organa (kao što su zborovi građana, peticije, odnosno individualni prijedlozi, pritužbe i predstavke), zatim, u utvrđivanju prioriteta lokalne zajednice kroz javne rasprave i učešće u radu savjetodavnih tijela. Važnost konsultovanja proizilazi iz toga što je to prilika da građani diskutuju ili daju prijedloge u vezi sa određenom politikom ili konkretnom odlukom, kao i iz principa da se odluke lokalnih vlasti moraju bazirati na potrebama građana i uzimati u obzir njihova stanovišta. Osim toga, u samom procesu konsultovanja dolazi do izražaja i kreativnost samih građana, koja može poboljšati izgled neke odluke ili kvalitet politike koja se kreira.

Javni sastanci, saslušanja i rasprave su sastanci organizovani u svrhu razmjene informacija između lokalne samouprave i njenih građana. Javni sastanci su najneformalniji i najfleksibilniji način razmjene informacija između dvije strane. Suština sastanka je aktivna razmjena ideja gdje građani imaju mogućnost direktnog davanja prijedloga ili sugestija o određenom pitanju. Bilo da je u pitanju sastanak manjeg ili većeg obima, karakteristike javnog sastanka su sljedeće: lokalni službenici imaju priliku da edukuju građane o nekom njihovom planu ili programu, npr. o budžetu. Lokalni službenici mogu dobiti mišljenja građana o pitanju koje se razmatra i prikupiti njihove ideje za njegovo rješenje; građani imaju

priliku da javno iznesu svoje stavove o određenom pitanju predstavnicima lokalne samouprave; i jedna i druga strana imaju priliku da međusobno razjasne ideje i poglede na određeni problem i preduprijeđe nesporazume i nerazumijevanja.

Javna saslušanja su formalnija u odnosu na javne sastanke. Najčešće se organizuju kada je općina donijela plan, kampanja o informisanju građana je sprovedena i treba se obavezati. Na primjer, saslušanje se može organizovati neposredno prije nego se prijedlog budžeta podnese Skupštini na usvajanje. Cilj je da se građanima obezbijedi mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na gotovo finalnu verziju dokumenta. Suštinska karakteristika saslušanja je stvaranje mogućnosti za lokalne službenike da čuju i poslušaju komentare i stavove građana, prije nego donesu konačne odluke. Javno saslušanje treba da bude jako važan događaj u životu zajednice, jer građanima pruža posljednju mogućnost da saopštite svoje stavove po nekom pitanju, pa samim tim i da se izbore za svoje interesete.

Javna rasprava predstavlja visokoformalni način razmjene informacija između lokalne samouprave i građana. Javna rasprava je najčešći mehanizam uključivanja građana u procese odlučivanja na lokalnom nivou. Organizuje se u cilju dobijanja informacija od strane građana o nacrtu nekog lokalnog dokumenta ili akta. Sa druge strane, pruža mogućnost građanima da od početka izrade nekog dokumenta, od forme njegovog nacrta, učestvuju u njegovom kreiranju. Zato dobro organizovane javne rasprave, koje ne predstavljaju zadovoljenje formalne obaveze lokalne samouprave, jesu najznačajniji način uključivanja lokalnog stanovništva u procese donošenja odluka na lokalnom nivou.

Pravo na peticiju i pravo na javnu kritiku vlasti podrazumijeva pravo svakog građanina da organima vlasti upućuje prijedloge, sugestije, zahtijeve, kritike i pritužbe. Građani mogu, putem peticije, individualno ili kolektivno, da daju neformalne prijedloge za donošenje ili izmjene propisa, podnose molbe i sugeriraju rješavanje nekog konkretnog problema ili izdavanje pojedinačnog akta, predlažu način za rješavanje nekog pitanja od javnog značaja ili upućuju kritike i izjavljuju žalbe na nepravilne i nezakonite postupke organa vlasti prema njima (Vukelić, 2006:26). Podnošenje peticija i javnih kritika stvara dve vrste obaveza organima vlasti: da razmotre peticiju i daju odgovor njenim podnosiocima. Ako je riječ o peticiji koja sadrži kritiku rada organa vlasti ili ima formu pritužbe na rad i postupanje organa vlasti i pojedinaca u njima, takva vrsta peticije stvarala bi i obavezu pokretanja formalnog postupka u kome bi se ispitali navodi izneti u peticiji i, na osnovu toga, preduzele odgovarajuće mere za utvrđivanje odgovornosti službenih lica u organima vlasti.

Savjetodavne grupe građana predstavljaju izuzetno značajan mehanizam za uključivanje građana u procese donošenja odluka na lokalnom nivou. Ostvarivanje učešća građana u radu radnih tijela skupštine i savjetodavnih tijela općine predstavlja veoma dobru priliku da se čuje mišljenje stručnih i uglednih građana, bez obzira na političko opredeljenje. Organi općine mogu da osnivaju stalna ili povremena radna tijela radi razmatranja pitanja iz njihove nadležnosti, a to pitanje uređuje se statutom općine, odlukom, odnosno poslovnikom o radu organa i radnih tijela.

Ova tijela pružaju građanima stalnu aktivnost na polju praćenja i komentarisanja predloženih akata i dokumenata od strane lokalne samouprave kao i cijelokupnu aktivnost lokalne samouprave. Može se reći da ova forma, više od bilo kojeg drugog načina za uključivanje građana, obezbjeđuje onaj najvažniji uslov za razvoj zajednice, a to je povjerenje između lokalne samouprave i njenih građana. Stalnim ulaganjem i zalaganjem za funkcionisanje tijela koja predstavljaju prostor za artikulisanje njihovih interesa i problema, za građane je najveći pokazatelj spremnosti lokalne samouprave da ih istinski uključi u procese donošenja odluka na lokalnom nivou.

Dva osnovna principa za organizovanje svih oblika konsultovanja jesu: da ih je neophodno međusobno kombinovati kako bi dali najbolji efekat i da je nakon završenog procesa konsultovanja neophodno informisati širu javnost o njegovim rezultatima (o tome šta će se preduzeti u skladu sa zaključcima konslutovanja). Samo ostvarivanjem ova dva ključna principa moguće je razvijati aktivno građanstvo i uvjerenje građana da se njihovo mišljenje sluša i poštuje.

Veoma je važno da se prilikom oblikovanja politike i prakse za konsultovanje građana imaju u vidu sljedeći zahtijevi:

- prethodno utvrditi koja su to osnovna pitanja u vezi sa kojima obavezno moraju biti konsultovani građani;
- pažljivo odabrati oblike konsultovanja i dobro organizovati njihovu pripremu (na primjer, na koji način će građani davati svoje mišljenje – poštom, elektronskom poštom, faksom, na javnim raspravama i debatama, preko anketa, ko će biti zadužen da se stara o tome, ko će vršiti procjenu/analizu mišljenja građana, itd.);
- stvoriti mehanizme koji će voditi računa o tome da se stavovi građana uzimaju u obzir (veliki problem u procesu konsultovanja može biti uvjerenje građana da se njihovi stavovi ne uzimaju u obzir i da je sama inicijativa za konsultovanje prividna i neiskrena);

- urediti na koji način će zaposleni u gradskoj ili opštinskoj upravi biti obučeni da učestvuju u procesu konsultovanja;
- aktivno se angažovati na informisanju i obrazovanju građana za učešće u procesu konsultovanja jer je to temelj njihovog većeg učešća u tom procesu; - aktivno se angažovati na motivisanju građana da učestvuju u procesu konsultovanja (Vukelić, 2006:27).

### **3.2.3.3. Pravo građana da direktno učestvuju u procesu odlučivanja**

Treći proces čini pravo građana na direktno učešće u odlučivanju, to jest problemi u ostvarivanju direktne demokratije, neposrednog učešća građana u donošenju odluka putem oblika, kao što su: referendum, narodna ili građanska inicijativa i mjesni zbor. Istraživači su odavno konstruisali hipotezu da primena ustanova direktne demokratije, referenduma i inicijativa u liberalnim demokratijama snižava troškove, javni dug i poreze (Waqschal, 1997:226). Podjela odgovornosti sa građanima, u današnje vrijeme, podrazumijeva orijentisanje jedinice lokalne samouprave na veće učešće građana u direktnom odlučivanju. Direktno odlučivanje od strane građana znači vladavinu "demosa", naroda, ili vladavinu građana. Drugim riječima, direktno učešće građana jeste pravo građana da direktno odlučuju o važnim političkim pitanjima. Najstariji i najpotpuniji oblik direktne demokratije jesu skupštine svih punoljetnih građana koji, okupljeni na skupu, vrše vlast donoseći odluke (na primer, u Švajcarskoj). U savremeno doba, međutim, takav oblik demokratije teško je zamisliv i, u tehničkom smislu, neizvodljiv, jer su lokalne zajednice postale mnogoljudnije.

### **3.2.4. Oblici direktnog (neposrednog) učešća građana u procesu odlučivanja**

Prema općoj tipologiji oblika direktne demokratije razlikuju se referendum, narodna (građanska) inicijativa. Nešto šira klasifikacija govori o referendumu, narodnoj inicijativi, narodnom vetu i plebiscitu (Jovanović, 2011:34). Inicijativa je oblik direktne demokratije pomoću kojeg građani zahtijevaju donošenje zakona ili nekog drugog akta, a i tu postoje mnogobrojne klasifikacije i podjele. Referendum je ustanova kojom birači neposrednim glasanjem izražavaju svoju volju o mjerama i aktima koje je neka druga vlast preuzela ili namjerava da preuzme. Birači se izjašnjavaju na osnovu jasno formulisanog pitanja sa DA ili NE, ZA ili PROTIV i slično (Jovanović, 2011:34).

Pored ovih osnovnih oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju, u pojedinim državama primjenjuju se i metodi direktnog uključivanja građana u proces odlučivanja kroz formiranje različitih tijela u kojima participiraju građani, a koja donose izvršne odluke ili upravljaju određenim servisima.

### **3.2.4.1. Referendum**

Referendum, na kojem građani neposredno odlučuju o važnim javnim poslovima, izvorni je oblik demokratskog odlučivanja i glavno sredstvo direktnе demokratije mnogo starije od predstavničkog modela. Referendum je oblik izjašnjavanja građana o nekom aktu donesenom od strane zakonodavnog tijela, ali i o ustavnim i zakonskim promjenama, gdje građani njegovom primjenom iskazuju svoje stavove o određenim pitanjima. Referendum predstavlja sredstvo ograničavanja moći političke elite. Prema predmetu odlučivanja postoje ustavotvorni, zakonodavni, administrativni, finansijski, u oblasti međunarodnog prava i međunarodnih odnosa i sl.

Prema vremenu primjene postoje prethodni i naknadni referendum. Po kriterijumu dejstva razlikuju se konstitutivni i abrogativni referendumi. Peticioni ili abrogativni referendum odnosi se na inicijativu kojom građani zahtjevaju da daju svoje mišljenje o postojećem aktu i putem kojeg mogu ukinuti njegovu pravosnažnost (Matsusaka, 2005:158). U odnosu na pravni osnov razlikujemo obavezne i fakultativne referendume, a sa stanovišta obveznosti referendumske odluke, obavezujuće i savjetodavne referendume. I administrativna podjela može biti kriterijum po kojem se razlikuju državni, regionalni i općinski referendumi. Posebnu vrstu čine arbitražni referendumi kojima birači presuđuju u sporu državnih organa - po pravilu šefa države i parlementa ili parlamentarnih domova (Jovanović, 2011:35). Kada postoji preduslov da građani daju saglasnost na akt ili njegove izmjene, onda se radi o zakonodavnom ili obavezujućem referendumu.

Od odnosa političke vlasti prema građanima i referendumskom odlučivanju, u pravilu, zavisi kvalitet referendumske demokratije. Praktična primjena referendumu u demokratskim državama markirana je nerijetko raznovrsnim kontroverzama i antinomijama. Primarni problem je u tome što državna vlast često zloupotrebljava svoju poziciju, odnosno otvoreno manipulira interesima biračkog tijela i utječe na njegove preferencije (Fejzić, 2016:17). Prepuštanje odlučivanja građanima, lahko može probuditi sumnje u sposobnost i

vjerodostojnost izabranih predstavnika vlasti. Referendumi mogu brzo postati i javan izraz nepovjerenja u predlagatelja. S druge strane, referendum može biti dobrodošla i potrebna dopuna predstavničke demokratije, u krajnjem slučaju u sklopu aktuelnih zahtjeva za reformom demokratskog predstavništva koja se već duže, a odnedavno kroz razne prosjedne pokrete vrlo heterogenih ideoloških predznaka, pojavljuju zbog krize predstavničkog modela.

Premda su očekivanja građana glede veće participacije povezana sa sve većom podrškom direktnoj demokratiji, rezultati empirijskih istraživanja pokazuju da su najdosljedniji uzroci interesa za dodatne mogućnosti direktne političke participacije nepovjerenje u političko predstavništvo i uvjerenje da građani moraju paziti na to što čine njihove vlade. U široj, uporednoj praksi pravom na pokretanje referendumskog pitanja mogu raspolagati brojni organi, bilo u horizontalnoj bilo u vertikalnoj organizaciji vlasti. Raspisivanje referenduma o određenom pitanju u lokalnoj zajednici može zahtijevati lokalna zakonodavna vlast, na jednoj, i građani na drugoj strani. Za raspisivanje referenduma na sopstvenu inicijativu skupštine općine potrebno je da ona najprije doneše odluku o raspisivanju referenduma o pojedinom pitanju iz njenog djelokruga.

Na drugoj strani, za raspisivanje referenduma na zahtjev građana postoji dužnost skupštine da takav referendum raspiše, pod uslovom da je zahtjev punovažan i da je riječ o pitanju iz djelokruga lokalne samouprave. Da bi zahtjev bio punovažan, potrebno je, najprije, da lista potpisnika zahtjeva bude sastavljena u skladu sa zakonom, i da se na njoj nalazi najmanje onoliko birača koliko je statutom jedinice lokalne samouprave utvrđeno. Drugi bitan uslov za punovažnost istog zahtjeva tiče se najmanjeg broja birača, čijim je potpisima potrebno da zahtjev bude podržan. Nema mnogo država koje često primjenjuju građansku referendumsku inicijativu. U tom su pogledu najveći izuzeci u povijesti referendumu SAD, Švicarska, Italija i Irska.

Za referendume je od posebnog značaja nekoliko pitanja:

- Tekst referendumskog pitanja (način na koji je ono uobičeno);
- Cijena referendumu i referendumskih kampanja;
- Da li je potrebno povećati većinu neophodnu da bi referendum prošao (pozitivna diskriminacija u cilju zaštite ljudskih i manjinskih prava);
- Ko glasa i o kojim pitanjima;
- Ko donosi odluku o referendumskom pitanju;
- Kako je tekst referendumskog pitanja uobičen;
- Koliko često se referendumi održavaju;

- Da li je u cilju zaštite manjinskih prava potrebno prag izlaznosti podići na 50% ili više;
- Da li su referendumi zaista deliberativni i zasnovani na dobim i pravovremenim informacijama;
- Da li bi sva pitanja vezana za referendume trebalo da budu objedinjena jednim kodeksom.

Također, pored navedenih, još nekoliko elemenata može odrediti karakter referenduma, a to su:

- Da li se referendumi održavaju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou;
- Da li su pokrenuti od strane vlade ili su ih inicirali sami građani;
- Da li su usmjereni na konstitutivne ili zakonodavne promene;
- Da li obavezuju vladu da donosi odluke u skladu sa njihovim ishodom ili su konsultativnog karaktera.

U situacijama kada građani pokreću referendum, broj potpisa neophodnih za pokretanje referenduma može enormno varirati od sistema do sistema, ali i unutar njih. I po pitanju cenzusa izlaznosti uočljive su bitne razlike u ustavnim i zakonskim propozicijama, pa je negdje neophodno učešće preko 50% registrovanih birača, dok je u pojedinim sistemima uslov izlaznost manje od trećine biračkog tela. O sve većem značaju lokalnih referenduma govori podatak da su mnoge države u svoj politički sistem ugradile lokalne referendume.

Propozicije za lokalne referendume u velikoj mjeri se razlikuju od države do države, a jedno od značajnih pitanja je da li su oni obavezujućeg ili savjetodavnog karaktera. U nekim političkim sistemima obaveznost odluke koja se donosi direktno zavisi od izlaznosti na lokalni referendum.

Činjenica je da se referendum kao zakonsko sredstvo neposredne demokratije najbrže proširio nakon Drugoga svjetskog rata te se od tada sve više primjenjuje u svim regijama svijeta (Kaufman i dr., 2010:208). Upadljivo je da je od devedesetih godina XX. stoljeća do danas broj kako nacionalnih, tako i lokalnih referenduma naglo porastao. Primjera radi u periodu od 1990. do 2000. godine širom svijeta je održano čak 405 nacionalnih referendumova. O višestrukom porastu referenduma svjedoči činjenica da je između 2000. i 2010. održano gotovo tri puta više.

Postoji mnogo argumenata za i protiv referendumova. Jedan od najvažnijih argumenata kojima se favorizira predstavnička u odnosu prema neposrednoj demokratiji - teško organiziranje širokoga i redovitog sudjelovanja građana u procesima odlučivanja zbog veličine modernih država - danas se u sklopu sve češćeg uspješnog provođenja referendumova u

velikoj mjeri ne čini više posebno relevantnim. Svoju su ulogu u tome imale, a u budućnosti će još više imati, sve učinkovitije i brže informacijske tehnologije. Često organiziranje i finansiranje referenduma ostaje izazov mnogim državama, a učinkovitost direktnе demokratije vaga se i prema finansijskim i organizacijskim preprekama. Ni uz aktuelnu računarsku pismenost i sposobljenost građana u jednoj od tehnoloških jezgri svijeta kakva je Evropska Unija, za sada nije moguće osigurati jednakopravnu participaciju svih koji imaju pravo odlučivati o javnim poslovima.

Navodna nesposobnost birača da donesu pametne i odgovorne odluke, koja se često navodi kao argument protiv referendumua, u informacijskom dobu i društvu znanja, ako potonje nije samo prazna fraza, također ne bi smjela imati posebnu težinu. Sposobnost birača da odgovorno odlučuju u velikoj mjeri ovisi o odgovornom informiranju političara i medija o referendumskim pitanjima, kao i o građanskoj svijesti birača koju bi morao razviti obrazovni sustav te o zanimanju birača za sadržaj koji je predmet referendumskog odlučivanja. Iskustva s neposrednom demokracijom govore da birači donose političke odluke jednako kompetentno kao zastupnici.

S druge strane, a pogotovo ondje gdje referendum iznudi politička opozicija ili mali krug ljudi, dobro informirani i osviješteni birači svojim neizlaskom na referendum pokazuju da ne podupiru prečeste referendume i referendumská pitanja koja potiču dvojbu o tome zašto je uopće potrebno političko predstavništvo ako mu tako često treba javna pomoć u odlučivanju. Veoma bitnu ulogu u kreiranju opštih smernica po pitanju ustanova direktnе demokratije odigrala je i Venecijanska komisija Saveta Evrope koja je marta 2007. godine usvojila Kodeks dobre prakse prilikom referendumua. Ovaj dokument je poseban naglasak stavio na referendumske kampanje i pristup medijima kako bi se obezbedili demokratski preduslovi prilikom primene referendumua. U kodeksu se navode brojni uslovi za uspešno sprovođenje referendumua, kao što glasačko pravo, kampanje, proces glasanja, posmatranje referendumua, registru glasača i slično.<sup>4</sup>

To što političari pomoću referendumua nastoje izbjegći donošenje teških odluka, poseban je problem shvaćanja i prihvaćanja političke odgovornosti političkih predstavnika i predstavništva, a ne referenduma reda radi. Političari često izbjegavaju i rasprave o referendumskim pitanjima zbog kasnijeg učinka referendumske odluke na njihovu političku

---

<sup>4</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)  
pristupljeno 18.01.2022

poziciju, te se iz tog argumenta ne mogu izvoditi određene neprikladnosti samog instituta referenduma (Toplak, 2013:46).

Nedostatak povjerenja javnosti u političko predstavništvo uvjerljivo se može objasniti brojnim drugim činjenicama koje govore o očitoj aktuelnoj krizi predstavnicike demokratije i njenih institucija – korupcijom, arogancijom, gubitkom veze sa stvarnim svjetom birača, parcijalnim interesima itd., a ne s opasnošću od referendumu koji je, ondje gdje se uopće primjenjuje, nevažan krivac za tu krizu u usporedbi s navedenim pojavama. U ustavnim, teritorijalnim i moralnim pitanjima referendum osigurava onu razinu legitimacije koju nije moguće osigurati u stranačkim političkim procesima. Na osnovu svih ovih argumenata možemo zaključiti da referendum ne samo da ne ugrožava sistem predstavnicike vlasti, već u velikoj mjeri može olakšati njegovo funkcionisanje.

Prečesta primjena referendumu, ograničavajuća i pojednostavujuća tzv. zatvorena referendumska pitanja, ponavljanje referendumskih pitanja na više referendumu smanjuju vjerodostojnost i referendumu i demokratije, ali i stepen odgovornosti birača, kao što se "tiranija manjine" koja nastaje ako nema referendumskog kvoruma lako može spriječiti odgovarajućim zakonodavnim rješenjima i preciznim određenjem sadržaja koji mogu biti predmet referendumu i onih koji to ne mogu biti. Na taj bi način referendum uistinu učinkovito dopunjavao predstavniciku demokratiju, a sadržaji referendumu manje bi ovisili o subjektivnoj presudi ustavnih/vrhovnih sudova.

Onemogućavanjem referendumu o pravima i uslovima koji se tiču manjinskih skupina u društvu može se spriječiti opasnost od svakovrsne "tiranije većine". Glede argumenta da referendum djeluje kao dopuna, a ne suprotnost predstavnicičkoj demokraciji, struka je eksplisitna: Referendum nije samo spojiv sa savremenim predstavnicičkim sistemom nego je i njegova nužna nadopuna. Na referendumu birači donose one najvažnije odluke za koje se odluče pri stvaranju temelja ustavnog sistema i to utvrde u ustavu. Tako birači ne moraju čekati da svoju suverenost ostvaruju samo svake četiri godine na izborima, kao što i svoju nesuglasnost s radom parlamenta mogu izraziti tako da zastupnike koji su donijeli odluke što su suprotne njihovoj volji više ne biraju. Prikladno zakonski ograničen referendum mogao bi pomoći da se smanji korupcija zakonodavne vlasti pod utjecajem korporativnih lobija i interesnih skupina, ali i stranaka koje nadgledaju izvršnu vlast.

Kod plebiscita, kao obika referendumu, pravna snaga odluke ne obavezuje onoga ko ga je pokrenuo, dok kod referendumu postoji preduslov da će pokretač biti u obavezi da doneše

odgovarajući akt kojim bi se takva odluka verifikovala. U tom smislu plebiscit više predstavlja iznošenje stava javnog mnijenja koje može, ali i ne mora služiti kao vodič za dalje djelovanje vlade (Boyer, 1992:24).

### **3.2.4.2. Građanska (narodna) inicijativa**

Građanska ili narodna inicijativa predstavlja, drugi po značaju oblik učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnoj zajednici. Vrlo je važan ali i često zapostavljen način direktnog učestvovanja građana u odlučivanju, i vrlo često se naziva drugim stubom neposredne demokratije.<sup>5</sup> Ogleda se u pravu odnosno o ovlaštenju određenog broja građana da predlaže donošenje zakona, rješavanje određenih pitanja pa čak i reviziju ustava, što dostavlja predstavničkom tijelu. Predstavničko tijelo je dužno, glede prijedloga koji je podnesen, da održi debatu i izjasni se povodom toga.

Građanskom inicijativom se predlaže donošenje ili izmjena akta kojim se definiraju pitanja koja su u nadležnosti lokalne samouprave. Broj potpisa potrebnih za pokretanje građansku inicijative, postupak njenog razmatranja i odlučivanja određuju se statutima općina. Svi građani imaju pravo, shodno članovima statuta lokalne zajednice, zajedno sa svojim sugrađanima pokrenuti inicijativu o nekom pitanju ili potrebi za koju smatraju da su od interesa za građane te lokalne zajednice. Zbog toga je veoma važno da su svi građani upoznati sa aktima kojima se regulišu načini i oblici direktnog učešća u procesima donošenja odluka.

Građanska inicijativa je oblik direktnе demokratije kojim građani zahtijevaju od nadležnog organa donošenje određene odluke ili putem kojeg zahtijevaju raspisivanje referenduma o nekom pitanju. Prvi i najvažniji formalni uslov za ostvarivanje prava na podnošenje građanske inicijative tiče se najmanjeg broja birača, čijim potpisima ona mora biti podržana. To pitanje nema jedinstveno rješenje, u smislu da je nekim međunarodnim aktom ili konvencijom određeno već se prepusta nacionalnim zakonodavstvima ili ustavima država. Postoje države u kojima se ne određuje broj građana koji je potreban već se određuje teritorijalna jedinica koja može podnijeti prijedlog, odnosno građani te teritorijalne jedinice.

---

<sup>5</sup> <https://legalist.ba/2019/04/30/instituti-neposredne-demokratije/> pristupljeno 20.01.2022.

Prema svom predmetu, incijative mogu biti vezane za mijenjanje ustava i one se nazivaju ustavotvorne incijative a mogu biti i vezane za donošenje zakona ili bilo kojeg drugog općeg akta i one se nazivaju zakonodavne incijative. Inicijativom građani aktiviraju svoje političko delovanje. U pojedinim slučajevima inicijativa ne mora doći pred zakonodavno tijelo ili organ nadležan za to pitanje, već se može zahtijevati da građani sami, putem referendumu, donose odluku o prijedlogu.

Kao i kod referendumu i kod građanske inicijative postoje mnogobrojne klasifikacije i podjele. U literaturi se najčešće sreće dualna podela na formulisanu i neformulisanu inicijativu. Formulisana inicijativa je instrument direktne demokratije, gdje građani zahtijevaju usvajanje unaprijed utvrđenog teksta određenog akta. Nasuprot njoj, neformulisana inicijativa je mehanizam kojim građani traže pravno uređivanje neke oblasti ili pitanja, ali ne kroz unaprijed utvrđeni i sistematski definisani prijedlog akta (Jovanović, 2011:34).

U zavisnosti da li predstavnički organ poslije debate može samo odbiti prijedlog ili je dužno da uz odluku o odbijanju raspisi referendum postoje dva oblika narodne inicijative. Prvi je uži domet narodne inicijative u kojoj građani ostvaruju svoje pravo da inicijativom predlože bilo koje pitanje na dnevni red. Predstavnički organ je obvezan da održi debatu o prijedlogu i u slučaju da usvoji prijedlog, inicijativa će dati željene rezultate. Drugi je širi domet narodne inicijative, postoji u slučaju kada predstavnički organ poslije održane debate ne usvoji prijedlog. Predstavnički organ tada mora raspisati referendum na kojem će biračko tijelo odlučiti konačno o prijedlogu. Ovako se ostvaruje potpuna neposredna demokratije, pošto se prijedlog može pretvoriti u zakon i bez direktnog učestvovanja građana.

Bilo u jednom ili u drugom obliku, većina zemalja poznaje institut narodne inicijative. Najbolji primjer je Švicarska u kojoj zakonodavna inicijativa postoji na lokalnom, tačnije kantonalm nivou dok na nivou države postoji samo ustavotvorna inicijativa. Objasnjava se složenošću zakona i mogućnošću povrede federalnog načela. Od 1848. godine do 2004. godine u Švicarskoj je održano 159 glasanja na osnovu narodne inicijative.

Promocija i podsticanje aktivnije participacije građana u svakodnevnom životu na lokalnom nivou je od velike važnosti za unaprijeđenje rada lokalne samouprave, tim prije, što ovakve inicijative građana omogućavaju i da se riješi niz problema na lokalnom nivou, u najrazličitijim sferama života. Građanske inicijative, se najvećim dijelom, podnose sa ciljem

rješavanja svakodnevnih problema sa kojima se građani susreću: saobraćajnih, komunalnih, izgradnje i popravke puteva, ulica i parkinga, i sl. U krajnjoj instanci, tako možemo i da shvatimo svrhu građanskih inicijativa: kao vid neposrednog učešća građana u identifikovanju problema koji ih okružuju i unaprjeđenju svakodnevnog života u mjestu u kojem žive. Raznovrsnost i složenost u predmetu građanskih inicijativa, imajući u vidu prisutnost različitih lokalnih samouprava, možemo reći da i rezultat koji će postići određena inicijativa zavisi od mnogih faktora, kao što su: različit broj stanovnika, drugačiji politički i socijalno-ekonomski uslovi i dr.

Iako u mnogim slučajevima inicijative rezultiraju pozitivnim ishodom, u određenim slučajevima one budu odbijene, a najčešći razlozi za to su:

1. formalni nedostaci u prijedlogu građanskih inicijativa (nedovoljan broj potpisa, nemanje prebivališta, na primjer),
2. neopravdanost i neekonomičnost inicijativa, i
3. nesaglasnost prijedloga sa pozitivnom zakonskom regulativom (Mojsilović, Klačar, 2011:46).

Evropska demokratija sve se češće suočava s izražavanjem građanskog nezadovoljstva kvalitetom političkih odluka. Ponekad se može čuti kako je razlog tome i jačanje deficit-a legitimnosti političkih odluka, posebno u kriznim ciklusima društva. Evropska Unija prepoznaje deficit građanskog sudjelovanja u političkom odlučivanju koji se u pravilu događa u izbornim ciklusima. Deficit građanskog participiranja u politici izravno se odnosi na manjak građanskog povjerenja u političke i ostale institucije EU-a. Član 11. Lisabonskog ugovora eksplicitno otvara mogućnost snažnijeg sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije. Jedan od koraka ka stvaranju aktivnijeg političkog građanstva jeste i usvajanje Evropske građanske inicijative (EGI) koja je stupila na snagu Lisabonskim sporazumom od 1. decembra 2009. godine.

### **3.2.5. Direktna demokratija - uporedna iskustva država**

Uporedno posmatrano, tokom vremena i širom svijeta razvijale su se brojne forme i oblici direktne demokratije. Najbogatije iskustvo u primjeni mehanizama direktne demokratije ima Švicarska, ali veoma razvijeni mehanizmi građanskog učešća u odlučivanju mogu se pronaći u političkom sistemu SAD, a u novije vreme i u Njemačkoj. Posljednjih godina, trend

institucionalizacije i daljeg razvoja širokog spektra instrumenata direktne demokratije prisutan je kako u etabliranim, tako i u novim demokratijama, pa čak i u nedemokratskim režimima. Pritom se pokazuje da kulturno naslijeđe sa tradicionalnim participativnim i direktno-demokratskim formulama čini dobru osnovu za njihovu implementaciju i u savremenom periodu.

S druge strane, ako uzmemo za primjer Francusku, koja posjeduje jako veliki broj jedinica lokalne samouprave i oko 36500 općina, što čini gotovo polovinu ukupnog broja općina na cjelokupnoj teritoriji EU, od kojih su neke sa izrazito malim brojem stanovnika, ne posjeduje dovoljno razvijene i praktično implementirane instrumente direktne demokratije. Jednostavno, Francuska ne posjeduje tradiciju u toj oblasti, izuzev perioda oko Francuske revolucije kada su se jakobinci zalagali za direktnije učešće naroda u odlučivanju, kao vrhovnog nosioca suvereniteta. Te ideje su bile kratkog daha i u Francuskoj je u potpunosti preovladao predstavnički tip vladavine. Padom Berlinskog zida i slomom nekada komunističkih režima, zemlje Centralne i Istočne Evrope su u potpunosti prihvatile liberalno-demokratski model. Od 1990. godine, do danas referendumi na nacionalnom nivou su se održali u preko 90. država.

Izrazito povećavanje broja referendumu uočljivo je prije svega u Evropi i Južnoj Americi. Masovnije korištenje oblika direktne demokratije oblikovalo je više faktora. Kada je riječ o Evropi, osnovni uzročnici bili su pad Berlinskog zida i referendumi o evropskim integracijama. Sami referendumi o evropskim integracijama, odnosno oko usvajanja ili odbacivanja ugovora EU su se drastično razlikovali od države do države. Tu je odlučujuću ulogu igrala demokratska kultura građana, ali i institucionalni dizajn mehanizama direktne demokratije.

Ako uzmemo u obzir kulturološke i kontekstualne faktore, svakako se može zaključiti da su društva razvijenih demokratija bile sklonija euroskepticizmu nego što je to slučaj kod manje etabliranih demokratija. Činjenica je da je duže postojanje demokratskih ustanova unutar nekog sistema vodilo ka manjoj potrebi za institucionalizacijom određenih rješenja iz domena komunitarnog prava. U takvim sistemima institucionalni okvir je u velikoj mjeri opredjeljivao građane da glasaju za ili protiv pošto se i empirijski potvrdilo da je u slučaju obaveznih referendumu o priključenju podrška bila manja, dok je kod fakultativnih referendumu bila veća. Kako pokazuju neka istraživanja, zainteresovanost građana za referendume je znatno niža nego za izbore. Međutim, omogućavanje direktne demokratije u normativnom smislu nije značilo i njenu šиру praktičnu implementaciju. Od sedamdesetih

godina prošloga stoljeća, došlo je do značajnog porasta podrške građana uvođenju instituta direktne demokratije, kao i jačanja već postojećih. U nekim sistemima direktna demokratija primenjuje se povremeno.

U državama Južne Amerike tokom zadnjeg desetljeća 20. stoljeća, došlo je do svojevrsne demokratske revolucije i smjene autoritarnih režima. Nakon demokratskih promjena, nove demokratske vlasti nisu uspjеле da u potpunosti odgovore na zahtjeve građana, i to je razvilo težnje za aktivnijim učešćem građana u kreiranju i usvajanju političkih odluka. U tom procesu, izvršene su brojne revizije nacionalnih ustava koje su uvodile oblike direktne demokratije (Zelweger i dr., 2010:202,203).

U kontekstu evropskih integracija, održani su brojni referendumi oko ovog pitanja. Tako su Norvežani dva puta izlazili na glasanje i oba puta odbacili priključivanje EEZ. Za razliku od njih glasači u Austriji, Danskoj, Finskoj, Švedskoj i Irskoj su se odlučili da postanu dijelom evropskih integrativnih procesa. Kasnije su održani ireferendumi oko ratifikacije Ugovora iz Maastrichta o produbljivanju integracija gdje su građani Francuske, Irske i Danske svojim glasom dali potvrdu o njegovoj ratifikaciji. Održavanje referendumu oko ratifikacije međunarodnih ugovora u mnogim političkim sistemima nije obavezujuće, ali ono može postati značajnije ukoliko dođe do prijenosa većih ovlaštenja na nadnacionalna i međunarodna tijela i organizacije (Catt, 1999:64).

Nakon odobrenja evropskog Ustava od strane Vijeća Europe, proces ratifikacije je tokom 2005. otpočeo u državama članicama. Široka podrška od strane političkih elita u Francuskoj i Holandiji i u javnom mnjenju obje države formirali su veliku većinu onih koji su se zalagali za ratifikaciju Ustava. Ključna razlika između referendumu u Francuskoj i Holandiji ogledala se u činjenici da su se građani Francuske već dva puta izjašnjavali na referendumu oko evropskih pitanja (Binzer, Bouard, 2011:312). Druga razlika se odnosila na referendumsku kampanju koja je u Holandiji počela mnogo kasnije nego u Francuskoj. Uprkos širokom konsenzusu unutar političke elite u obe zemlje i početnoj podršci od strane velike većine građana, tok kampanje je opredelio većinu birača da se izjasne protiv.

### **3.2.5.1. Direktna demokratija u Švicarskoj konfederaciji**

Politički sistem Švicarske odlikuje snažni federalizam uz izražene ingerencije kantona. Političke nadležnosti distribuiraju se od strane kantona ka saveznom nivou, a to se čini najčešće putem referendumu (Funk, Gathmann, 2013:302). Švicarska je jedina zemlja u kojoj politiku na svim razinama, uključujući i nacionalnu, presudno oblikuju institucije direktnе demokratije. U Švicarskoj je bilo više slučajeva glasanja građana na nivou cijele države nego u bilo kojoj drugoj državi. Stoga je iskustvo Švicarske s direktnom demokratijom od velike važnosti – kako za njene kritičare tako i za njene zagovornike, iako neki kritičari osporavaju prikladnost njenog iskustva. O snazi kantonalnog i lokalnog nivoa vlasti u Švicarskoj najbolje svjedoči činjenica da ova dva nivoa imaju potrošnju od gotovo 2/3 ukupnih javnih troškova, to se posebno odnosi na socijalne, obrazovne i zdravstvene politike (Funk, Gathmann, 2013:302).

Koliki značaj imaju instrumenti direktne demokratije u Švicarskoj najbolje govori mogućnost da građani imaju pravo da iniciraju ustavne i zakonske izmjene, ali i da odlučuju putem referendumu o podršci već usvojenim zakonskim rješenjima. Švicarski model direktne demokratije mnogo je organiziraniji i pod mnogo izravnijom kontrolom političkih elita. Procesi direktne demokratije u Švicarskoj usko su povezani s procesima predstavničke demokratije. Da bismo razumjeli švicarsku model direktne demokratije, moramo objasniti funkcionisanje dvaju ključnih instrumenata – narodne inicijative i referendumu.

U slučaju Švicarske valja razlikovati obligatorni i fakultativni referendum. Za izmjene Ustava obično se raspisuje obligatorni referendum, dok se na fakultativnom referendumu odlučuje o pojedinim zakonima. To znači da se za izmjene Ustava uvijek mora dobiti odobrenje građana, dok se za pojedine zakone raspisuje referendum samo ako to zahtijeva barem 50.000 građana, pod uslovom da potpišu peticiju u roku tri mjeseca nakon njihova usvajanja u parlamentu. Iako je velika većina parlamentarnih odluka podložna neobvezatnom referendumu, na neke se odluke to ne odnosi – npr. u području odbrane i (na nivou države) usvajanja budžeta, što znači da se za takve odluke ne može zahtijevati glasanje građana (Kriesi, 2008:45).

U Švicarskoj referendum ima učinak suspenzije: parlamentarne odluke koje su podvrgнуте referendumu mogu se provesti samo nakon isteka roka od tri mjeseca u slučajevima kad referendum nije potreban ili, u slučajevima kada je referendum potreban, ako građani zakonu

daju većinu glasova. U slučaju da građani odbace zakon, on postaje ništavan te se mora iznova pokrenuti zakonodavni postupak (Kriesi, 2008:45).

Tri najvažnije vrste postupaka u instrumentariju neposredne demokratije u Švicarskoj su:

- Obligatorni ustavni referendum,
- Fakultativni zakonski referendum i
- Narodna inicijativa za izmene Ustava.

Nakon obligatornog ustavnog referenduma koji postoji od 1848. godine (čl. 140 Saveznog ustava), svaka revizija Ustava koju donosi Parlament – nezavisno od toga da li je riječ o reviziji pojedinačnog člana ili kompletnoj promjeni Ustava – mora se odobriti posredstvom plebiscita. Isto važi i za pristupanje nadnacionalnim zajednicama – poput, primjera radi, EU – ili organizacijama kolektivne bezbjednosti. Da bi jedan takav referendum bio prihvачen neophodna je takozvana dvostruka većina – prvo narodna većina (Volksmehr), dakle većina važećih glasova u cijeloj zemlji, a drugo kantonalna većina (Ständemehr), to jest većina kantona u kojima su glasači i glasačice prihvatili dati prijedlog. Posredstvom takve regulative, povinuje se snažnom švicarskom federalizmu.<sup>6</sup>

Uz pomoć fakultativnog referenduma o zakonu, uvedenog 1874. godine (čl. 141 Saveznog ustava), o zakonima koje je parlament već donio, novi ili izmijenjeni zakoni ili njima slične odluke, mogu se na inicijativu građana i građanki naknadno načiniti predmetom referenduma, što znači da se odluka o korištenju fakultativnog zakonskog referendumu oslobađa kontrole posredstvom državnih organa. Prepostavka je, dakako, da zahtjev za referendumom podrži 50.000 građana i građanki sa pravom glasa ili osam kantona. Potpisi građana i građanki sa pravom glasa neophodni kao dokaz za raspisivanje referendumu, moraju se predati u roku od 100 dana nakon objavlјivanja određenog zakona. Za razliku od obligatornog referendumu, u slučaju fakultativnog dovoljna je narodna većina da bi zakon stupio na snagu.<sup>7</sup>

Ustavnom inicijativom uvedenom 1891. godine, građanke i građani mogu zahtijevati plebiscit o željenoj izmjeni Saveznog Ustava (čl. 138. i 139. Saveznog Ustava).<sup>8</sup> Prepostavka za ispunjavanje ustavne inicijative sastoji se u tome da inicijatorima podje za rukom da u roku od 18 mjeseci sakupe 100.000 potpisa građanki i građana sa pravom glasa. Slično kao u postupku fakultativnog zakonskog referendumu, inicijativa za promjenu Ustava može se

<sup>6</sup> <http://www.99posto.org/srpski/kako-izgleda-direktna-neposredna-demokratija-u-vajcarskoj> pristupljeno 23.02.2022

<sup>7</sup> Isto

<sup>8</sup> [https://indep.info/wp-content/uploads/2019/05/Swiss-Constitution\\_SR-1.pdf](https://indep.info/wp-content/uploads/2019/05/Swiss-Constitution_SR-1.pdf) pristupljeno 24.02.2022.

pokrenuti uprkos protivljenju državnih organa. Ukoliko se inicijativa uspješno sprovede, odnosno neophodni potpisi sakupe na vreme, parlament i vlada moraju – i protiv svoje volje – da održe konsultacije i mogu da formulišu prijedlog koji uglavnom vrlo malo odstupa od predloženog inicijativom, u nadi da će on biti prihvaćen, odnosno izglasан.

Instrument koji se naziva narodnom inicijativom je, međutim, potpuno drugačiji. Uz njegovu pomoć, građani i građanke mogu da daju političke impulse u pogledu sadržaja, da određuju nove teme na dnevnom redu zakonodavstva i da na taj način utiču na input političkog procesa. Narodna inicijativa ne polazi od parlamenta ili vlade, već od građana i građanki. Stoga se ona može označiti kao podsticajni elemenat kada je riječ o neposrednoj demokratiji u Švicarskoj. Pa ipak, otvorenost političkog sistema za inicijative „odozdo“, iz građanske sfere, podliježe čitavom nizu ograničenja; tako su i za organizovanje akcije prikupljanja potpisa kao i za uspješnu referendumsku borbu neophodni organizacijski i finansijski resursi. Time se značajno ograničava krug onih organizacija i interesa koji dolaze u obzir kao inicijatori narodnih inicijativa.

Nešto niži i najrasprostranjeniji oblik direktnе demokratije u Švajcarskoj je opštinska skupština. Ovaj instrument na lokalnom nivou, trenutno je zastavljen u preko 80% švicarskih općina. Institucija općinske skupštine nalikuje zboru građana u našoj političkoj praksi, s tom razlikom što općinska skupština donosi daleko vitalnije odluke i razmatra pitanja poput finansiranja i budžeta, lokalnih propisa i formulisanja i implementacije javnih politika u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

Tokom 20. stoljeća dodani su i drugi elementi: godine 1921. fakultativni je referendum proširen i na međunarodne ugovore, a raspon ugovora koji su njime obuhvaćeni još je jednom proširen 1977. godine; godine 1949. uveden je referendum za izvanredne uredbe, a 2003. godine – u kontekstu najnovije potpune izmjene Ustava – u inventar procesa izravne demokracije uvrštena je i opća narodna inicijativa (Kriesi, 2008:47). Navedene se procedure provode na saveznoj razini. Na kantonalnoj i lokalnoj razini opremljenost instrumentima izravne demokracije još je veća, osobito u germanofonskom dijelu Švicarske. Primjera radi, godišnji proračun grada Berna, glavnog grada Švicarske, moraju svojim glasovima odobriti građani.

Širok spektar mogućnosti građana da direktno budu zakonodavci doveo je do učestalije primjene instrumenata direktnе demokratije pa je u periodu od 1981. do 2006. godine na

federalnom nivou u Švicarskoj sprovedeno 223 referenduma i građanskih inicijativa (Kirchgassner, 2010:1). Kantonima je omogućeno da primjenjuju različite oblike direktnе demokratije i da ih primjenjuju samostalno što posljedično vodi brojnim varijacijama oblika direktnе demokratije.

Široke mogućnosti građana da vrše reviziju Ustava pružaju viši stepen legitimiteta i osiguravaju široku narodnu podršku u implementaciji novih ustavnih propozicija, a amandmani donijeti ovim putem bivaju usaglašeniji sa interesima i težnjama građana. Brojni oblici i tipovi referenduma egzistiraju i na lokalnom nivou. Tako, postoji tzv. „narodni referendum“, kao vrsta naknadnog referenduma gde se birači izjašnjavaju o aktu koji je već usvojen od strane općinskih vlasti. Pri tome, statutima općina, ali i kantonalnim pravom određen je spisak referentnih pitanja koja moraju biti potvrđena od strane biračkog tijela. Međutim, u praksi je češće da lokalne vlasti samoinicijativno zahtijevaju izjašnjavanje građana o određenom pitanju.

Ovako brojni mehanizmi direktne demokratije koji egzistiraju u Švicarskoj nedvosmisleno vode daleko većoj informiranosti i višoj demokratskoj političkoj kulturi nego što je slučaj u drugim političkim sistemima širom evropskog kontinenta. Primjena mehanizama neposredne demokratije u slučaju Švicarske uz kontinuiranu političku i vojnu neutralnost direktno je vodila ka stabilnosti demokratskog poretku i političkih institucija.

Kritičari direktne demokratije u Švicarskoj kao njen osnovni nedostatak navode adaptivni i transformativni kapacitet države. Tvrdi se da odlučujući efekat opcionog referenduma pretpostavlja nemogućnost vlade da sproveđe ikakve korjenite reformske zahvate u oblasti politike i ekonomije (Borner, 97:9). Ide se čak i još jedan korak dalje ukoliko se ovaj problem sagledava iz ugla političke ekonomije. Iz te perspektive, direktna demokratija i posebno referendum kao njen mehanizam će dugoročno ruinirati švajcarsku ekonomiju, pošto sprečavaju tržišnu orijentaciju, uz kontinuirani institucionalni status quo (Wittmann, 1998:96).

Primjer Švicarske konfederacije nam pokazuje da je jaka neposredna demokratija moguća i u modernom društvenom sistemu; to je svakako imalo svoju cijenu što se tiče raspodjele tereta u političkom sistemu. Švicarski primjer nas uči da postoji uzajamna veza između neposredne i predstavničke demokratije. Pa čak i kad se toj vezi ne spočitava automatizam, postojanje instrumenata direktne demokratije iz perspektive političkih elita ipak preporučuje kooperativni angažman interesa i organizacija koji su kadri za referendum u politički proces, a

time i odgovarajuće slabljenje konkurenčkih crta demokratije. Istovremeno, stvaranje elemenata direktnе demokratije znači jačanje moći građana nauštrb moći parlamenta i političkih elita koji njima vladaju: ono što dobijaju građani, parlamenti gube, jer uvijek kada je parlament upućen na odobrenje naroda u okviru plebiscita, on prestaje da bude „suveren“ u slobodi donošenja odluka.

### **3.2.5.2. Direktna demokratija u SAD**

Jedna od glavnih karakteristika političkog sistema SAD-a je snažni prezidencijalizam, odnosno koncentracija izvršne vlasti u rukama predsjednika. U takvom institucionalnom ambijentu, modeli direktne demokratije u SAD-a spadaju među najzanimljivije u čitavom svijetu. Iako SAD ne usvaja oblike neposredne demokracije na razini federacije, ustavi članica američke federacije prihvataju instituciju ustavne inicijative jedan od ključnih elemenata za razlikovanje državnih ustava od Ustava SAD-a (Kostadinov, Barić, 2007:660). Institucije direktne demokratije se isključivo zastupljene na lokalnom i nivou federalnih jedinica. Njihova kritika direktne demokratije zasnovana je na potencijalnoj „tiraniji većine“.

Oblici direktne i deliberativne demokratije povezuju se sa prvim decenijama XVII. stoljeća, od kada datiraju prvi gradski zborovi u Novim engleskim kolonijama. Ti, tradicionalni oblici građanskih zborova karakteristični za engleski sistem parohija opstali su do danas. Međutim, formalno ustanovljene institucije direktne demokratije povezuju se sa prvim građanskim inicijativama, krajem XIX. stoljeća, tačnije 1898. godine u saveznoj državi Južna Dakota. Nakon toga neke od saveznih država poput Jute, Oregon, Montane i Oklahome su počele da u svoje zakonodavstvo uvode referendume kao institucije neposredne demokratije. Od tada do danas, širom SAD-a građani su pokrenuli preko 1700 inicijativa (Bowler, Donovan, 2000:2).

U razdoblju progresivističkih ideja i pokreta s početka XX. stoljeća, sindikati i ljevičarske organizacije odigrale su ključnu ulogu u promovisanju direktne demokratije. Tokom tog zlatnog doba progresivizma u SAD-a javile su se čak i ideje o postepenoj zamjeni predstavničkih institucija ustanovama direktne demokratije. Tako je Alen Smit, jedan od radikalnijih progresivista tvrdio da bi „uvodenje ustanova direktne demokratije, referendumu i inicijative, značio povratak izvornim idejama starih gradskih zborova u kojima se lokalne odluke direktno predlažu ili usvajaju“ (Qvodrup, 2002:45). Krajem XIX. i kroz XX. stoljeće

došlo je do rasta urbanih zajednica, prateće industrijalizacije i rapidnog ekonomskog rasta. Jačanje građanskih prava bilo je praćeno ekspanzijom mogućnosti građana da budu zakonodavci i da učestvuju u konstitutivnim promjenama.

U novije vrijeme oblici direktnе demokratije najzastupljeniji su u saveznoj državi Kalifornija. Prijelomnu tačku u rasprostranjenoj upotrebi direktne demokratije u Kaliforniji predstavlja 1978. godina kada su građani nezadovoljni visokim poreskim stopama, inicirali ograničavanje stope poreza na imovinu.

Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su odlučivali od 1904. do kraja 2005. godine o 2.155 ustavnih i zakonskih prijedloga. Novi ustavni populizam, upotreba ustavne inicijative i zakonodavnog referenduma, rezultirali su samo 2000. godine s više od 200 odlazaka na birališta u 42 države SAD-a (npr., u 24 države koje usvajaju inicijativu predloženo je 2000. godine 350 inicijativa, a odlučivalo se o 70). Odziv građana na birališta veći je 5-7% kad se odlučuje o inicijativi, za razliku od redovnih izbora zastupnika (Kostadinov, Barić, 2007:661).

Danas, većina saveznih država širom SAD-a omogućava građanima da podnose inicijative. Od 70-tih godina XX. stoljeća do danas broj referendumu i narodnih inicijativa u brojnim saveznim državama je višestruko porastao. Samo tokom 2006. godine, širom SAD-a bilo je pokrenuto i 5 referendumu, a 2008. podneseno je čak 60 inicijativa. Pri tome je važno istaći da gotovo 70% stanovništva SAD-a živi u državama i gradovima koji imaju institucionalizovane mehanizme direktne demokratije (Bowler, Glaizer, 2008:1). Od posebnog značaja je podatak da savezne države sa uređenim mehanizmima direktne demokratije imaju znatno niže poreske stope i manji broj zaposlenih u javnoj administraciji, što istovremeno vodi redukciji administrativnih troškova, ali, također, podiže troškove vezane za primjenu ustanova direktne demokratije. Trenutno, upotreba mehanizama direktne demokratije najprisutnija je u federalnim jedinicama Kalifornija, Dakota i Oregon.

U političkom sistemu SAD-a nerijetka je praksa opoziva izabranih funkcionera prije isteka njihovog mandata. Sredstvo putem kojeg građani mogu konstantno kontrolisati rad izabranih funkcionera izvan izbornog procesa se razlikuje od opoziva predsjednika SAD-a, impičmenta, pošto je to pravno sredstvo gde se opoziv vrši u predstavničkom tijelu nakon prethodnog mišljenja Vrhovnog suda. Ovo političko sredstvo omogućava građanima SAD-a da smijene izabranog funkcionera prije isteka mandata. Mogućnost opoziva izabranog funkcionera ugrađena je u ustave 40 saveznih država.

Ustavna inicijativa oblik je neposredne demokracije kad građani - autori prijedloga mogu, ako prikupe peticijom određen broj potpisa prema ustavom određenom postotku biračkog tijela (od 5 do 15%), tražiti neposredno narodno odlučivanje o određenom pitanju ili donošenje zakona ili ustavnog amandmana. Ako građani mogu tražiti odlučivanje biračkog tijela naroda o navedenim područjima bez posredovanja legislative, riječ je o neposrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi, a ako se o prijedlogu građana mora ponajprije očitovati legislativa, a tek potom slijedi narodno odlučivanje, riječ je o posrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi. Šesnaest od osamnaest država usvaja neposrednu ustavnu inicijativu, a Massachusetts i Mississippi imaju proces posredne ustavne inicijative (Kostadinov, Barić, 2007:662).

Postojanje inicijative i referendumu u pojedinim državama SAD podstiče povećanje izlaznosti na izbore, jačanje političke kulture i informisanosti građana o političkim pitanjima. Direktna demokratija doprinosi osjećaju građanskog vlasništva nad političkim procesima podstičući povjerenje u vladavinu i proces kreiranja zakona. Komparativna analiza država koje posjeduju i ne posjeduju ustanove direktnе demokratije pokazuje da se javne politike u onim državama gdje su pomenute ustanove zastupljene više približavaju stavovima i preferencijama građana.

Posljednjih godina u SAD je prisutna jaka struja zagovornika ideje da se inicijativa i referendum kao oblici direktne demokratije institucionalizuju i na nacionalnom, federalnom nivou. Glavni predlagač ove ideje je nekadašnji američki senator Majk Gravel i istovremeno član Fondacije za demokratiju. Njima se priključila i neprofitna organizacija Nacionalna inicijativa za demokratiju koja također zagovara uvođenje direktne demokratije i na federalni nivo, po ugledu na Švicarsku, čime bi se i sami građani ugradili u američki sistem ograničenja i ravnoteže vlasti.

Jedno od najznačajnijih pitanja vezanih za primjenu instituta direktne demokratije u SAD-a je pitanje zaštite prava manjina u ovim procesima. Naime, za kritičare direktne demokratije u SAD-a sistem proste većine prilikom referendumu ugrožava manjinska prava. Iz tog razloga neki autori predlažu sistem kvalifikovane većine kako bi pomenuta prava bila u potpunosti osigurana. Ipak, ukoliko pitanje direktne demokratije premjestimo na lokalni nivo može se zaključiti da ne postoje značajne razlike između odluka koje donose predstavničke institucije i građani neposrednim putem.

Po pitanju primjene mahanizama direktne demokratije, politički sistem SAD-a se uz Švicarsku može svrstati među najpostojanije u ovom pogledu. Za razliku od Švicarske ovaj sistem ne posjeduje institucionalizovane ustanove direktne demokratije na nacionalnom, već su oni utemeljeni na subnacionalnom planu. Ono po čemu direktna demokratija u SAD-a prednjači u odnosu na druge države je mogućnost opoziva izabralih funkcionera kao trajnog sredstva kontrole vlasti. Osnovu ovako pozicioniranih mehanizama direktne demokratije nalazimo u samom nastanku američke nacije koja je od svog početka njegovala demokratske principe i vrijednosti.

### **3.2.5.3. Direktna demokratija u Njemačkoj**

Kad je riječ o Njemačkoj, član 20. Temeljnoga zakona, stav 2. kaže: "Sva državna vlast proizlazi iz naroda. Narod je ostvaruje na izborima, referendumom te preko tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti." Izborima se odlučuje o personalnim pitanjima. Neposredna demokratija izlazi izvan tog okvira, jer izbori utemeljuju predstavničku demokratiju, na izborima birači odabiru zastupnike u parlamentu koji kao predstavnici građana i građanki donose političke odluke. Za razliku od izbora, referendumom se građani neposredno očituju o određenom pitanju (Velički, 2008:120).

Savezna Republika Njemačka spada u red malobrojnih evropskih država koje nemaju iskustvo u primjeni instrumenata direktne demokratije na centralnom nivou. Međutim, nakon ponovnog ujedinjenja 1990. godine, dominantni obrazac partijskog upravljanja je nadopunjeno participativnim mehanizmima na lokalnom nivou. Razvijenost lokalne samouprave u Njemačkoj, gdje se gotovo 80% zakona implementira na lokalnom nivou uz gotovo 70% svih javnih rashoda usmjerenih ka lokalnim vlastima, nedvosmisleno ukazuju na to koliko direktno učešće građana u javnim poslovima igraju sve značajniju ulogu u političkom sistemu Njemačke (Geissel, 2009:54).

Ipak, možemo reći da Njemačka posjeduje određena iskustva u primjeni mehanizama direktne demokratije. Vajmarskim ustavom, čije je donošenje uslijedilo nakon poraza u I. Svjetskom ratu i sloma carstva, po prvi put je predviđeno republikansko državno uređenje. Jaka uloga predsjednika kao ključnog nosioca izvršne vlasti je osnovna karakteristika Vajmarskog ustava, koji je u velikoj mjeri proširio pravni okvir direktne demokratije ostavljajući građanima široke mogućnosti da putem referendumu i inicijativom odlučuju o

svim bitnjim pitanjima javnog života, isključujući državne finansije, kao i takse i poreze. Ustavne propozicije su zahtijevale dvostruku većinu, cenzus izalaznosti iznad 50% i preko 50% glasova „za“ ili „protiv“. To je usložnjavalo praktičnu implementaciju mehanizama direktne demokratije.

Mogućnost građana da direktno budu zakonodavci bila je kratkog daha i trajala je do dolaska Nacionalsocijalističke partije na vlast 1933. godine. Tokom tog perioda pa sve do kraja II. Svjetskog rata, parlament je ostao bez skoro ikakvog uticaja na politički i zakonodavni proces. Nakon II. Svjetskog rata značajan doprinos razvoju direktne demokratije u Njemačkoj dao je ljevičarski studentski pokret koji je svoje djelovanje otpočeo šezdesetih godina. Ovaj pokret, utemeljen na protivljenju tadašnjim institucionalnim rješenjima, zlagao se za jačanje građanske participacije u procesu donošenja odluka. Ideju o usađivanju direktne demokratije u Osnovni zakon preuzeila je Partija zelenih koji su 1992. godine predložili da se mehanizmi referendumu i inicijative upgrade u najviši pravni akt u Njemačkoj.

Normativni okvir kojim se uređuje oblast i procedure vezane za implementaciju mehanizama direktne demokratije spada u isključivu nadležnost federalnih jedinica. Stoga, propozicije finansiranja, broja potpisa neophodnih za pokretanje određenih inicijativa, spisak referentnih oblasti koje potпадaju u opseg direktne demokratije, drastično variraju među federalnim jedinicama. Nakon donošenja Osnovnog zakona 1949. godine, većina federalnih jedinica je u svoje ustave unijela odredbe koje se odnose na mehanizme direktne demokratije. Ustav je uveo mogućnost neposrednog odlučivanja građana na saveznom nivou, normom koja kaže da sva vlast počiva na narodu, a on je ostvaruje putem izbora ili referendumom. Ipak, oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju se nigdje detaljnije i podrobnije ne razrađuju, što svjedoči o težnji zakonodavca da se na nivou savezne države odluke isključivo donose u političkim institucijama.

Ako se razmatranje fokusira na područje Njemačke i izbor njenoga predsjednika, očito je da o neposrednoj demokraciji nema govora. Njemačkoga saveznog predsjednika, naime, prema Čl.54 stav 1. „...bira Savezna skupština bez prethodne rasprave“, a stav 3. istoga članka precizira da „Saveznu skupštinu čine članovi Saveznog parlamenta i jednak broj članova koje biraju zemaljska narodna zastupnička tijela prema načelu razmjernosti“.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup><https://www.kas.de/documents/280457/0/Bosnian+Translation+of+the+German+Grundgesetz.pdf/c654e797-fd60-9750-b12e-0351ff97b381?version=1.1&t=1573735109117> pristupljeno 04.03.2022.

No, ako se razmatranje i usmjeri na neposredno očitovanje naroda, odnosno birača o određenom političkom pitanju, u praksi neposredna demokratija može, kao što postoje i različiti izborni sustavi, poprimiti različite oblike. Možemo ih razlikovati, primjerice, prema predmetu same odluke, ako su posrijedi ustavne promjene, zakoni, finansijske teme ili ipak državni ugovori. Nadalje, rezultati izjašnjavanja mogu biti obavezujuće ili neobavezujuće naravi, a vrlo je bitno, dakako, koje su osobe ili pak instancije pokrenule očitovanje birača. Utoliko se, ponajprije, može govoriti o referendumu (velički, 2008:121).

U ustavnom poretku Njemačke postoje brojne ustanove direktne demokratije. Ističemo prvo inicijativu za totalnu reviziju i promjenu Ustava. Ovaj oblik direktne demokratije uveden je 1948. godine i ostao je na snazi do danas. Najznačajniji oblik direktne demokratije na nacionalnom nivou u SR Njemačkoj je referendum.

Drugi značajan instrument direktne demokratije na nacionalnom nivou je formulisana narodna inicijativa putem koje građani zahtijevaju donošenje određenog akta u gotovoj, unaprijed redigovanoj formi. Putem ovog instituta građani mogu zahtijevati donošenje određenog zakona bez date saglasnosti parlamenta, tako što se on potvrđuje ili odbacuje putem referendumu. Među ovim raznovrsnim mehanizmima figurira i konstitutivni referendum za djelimičnu reviziju Ustava, odnosno samo pojedinih članova ili određenih dijelova najvišeg pravnog akta. Još jedna u nizu mogućnosti građana da vrše izmjene cjelokupnog pravno-političkog poretku u Njemačkoj je konstitutivni referendum, gdje sami građani mogu putem inicijative zahtijevati raspisivanje referendumu za donošenje Ustava koji nije u saglasnosti sa onim koji predlaže Parlament. Ovo izuzetno snažno sredstvo u rukama naroda onemogućava parlament da koriguje ili donosi Ustav koji nije u saglasnosti sa težnjama i interesima građana.

Pored ovoga postoje i raznovrsni oblici opcionih zakonodavnih referendumu poput onih koji se tiču: federalnih dekreta, bilo po ubrzanoj ili standardnoj proceduri, federalnih statuta, pristupanja međunarodnim organizacijama ili multilateralnoj unifikaciji zakonodavsta, zakona sa vremenski ograničenim ili neograničenim trajanjem i zakona koji se smatraju urgentnim. Ipak, iako Njemačka posjeduje bogato historijsko iskustvo u primjeni mehanizama direktne demokratije, ono što je primjetno, kao i u slučaju SAD je da oni ne postoje na federalnom nivou. Razloge tome, možemo pronaći u činjenici da takva iskustva, koja prvenstveno datiraju iz vremena Vajmarske Republike, uglavnom su bila negativna.

### **3.2.6. Direktna demokratija: prednosti i nedostaci**

Neposredna demokratija potiče i one građane koji nerado sudjeluju u političkim procesima da se angažuju i da preuzmu političku odgovornost za opće dobro političke zajednice. Na taj način neposredna demokratija može stranačku demokratiju oplemeniti participativnom demokratijom u čijem su središtu informisani, zainteresirani i aktivni građani.

Ako govorimo o prednostima korištenja institucija direktne demokratije, većina autora se može složiti oko nekih osnovnih prednosti, kao što su:

1. Građani povećavaju svoje političko znanje i upućenost u unutrašnju kao i vanjsku politiku, i ona postaje mnogo pristupačnija svim građanima,
2. Osigurava se potpuna transparentnost vlade, jer ni jedan drugi oblik demokratije ne osigurava veći stupanj otvorenosti i transparentnosti između građana i njihove vlade, a rasprave o glavnim pitanjima održavaju se u javnosti,
3. Više odgovornosti vlade, nudeći građanima direktni i nepogrešiv glas svojim glasovima, direktna demokratija zahtijeva veliki nivo odgovornosti sa strane vlade. Vlada ne može tvrditi da nije bila svjesna volje građana. Uticaj na zakonodavni proces od strane političkih partija i posebnih interesnih skupina uglavnom je eliminisan.
4. Veća saradnja građana, teoretski veća je vjerovatnoća da će se građani rado pridržavati zakona koje sami kreiraju koji znaju da će njihovi prijedlozi donijeti razliku, željni su više sudjelovati u procesima vršenja vlasti.

Pored navedenih prednosti koje proizilaze iz korištenja instituta direktne demokratije, postoje i određeni nedostaci koji negativno utiču na same demokratske procese, a neki od njih su:

1. Problem tiranije većine koja spriječava manjinskim skupinama građana da dođu do izražaja,
2. Ukipanjem predstavljenštva profesionalnih političara i pružanje svim građanima pravo glasa u zakonodavnoj vlasti može dovesti do loših i krivih odluka većine koje mogu biti kobne za državnu upravu,
3. Ako posmatramo sjednice parlamenta vidjet ćemo kako se rasprave znaju održavati do u negogled. Ovu količinu vremena prosječan građanin sebi ne može priuštiti zbog čega ponovo dolazi do odabira loše odluke i ne upućenosti,
4. Kreiranje cenzusa za sve glasače zahtjeva veliku količinu vremena i novca koje mogu biti kobne za normalan rad državnog aparata.

Globalizacija i transnacionalna tržišta podrivaju nacionalne države; konceptualno, demokratija je isuviše često svedena na glasanje na izborima za političke partije koje više ne pružaju pravu alternativu“ (Kauffman, 2004:19). O ovom problemu govori i Anderson kada ukazuje da „nivoi građanskog zadovoljstva u savremenim demokratijama ne proizilaze iz kapaciteta građana i zahtijeva koji teže da se aktivnije uključe u politički sistem. Traženje širih mogućnosti za građansko učešće u političkom sistemu ne mora biti lijek za uočene nejednakosti u demokratskoj vladavini. Umjesto toga, nalazi pokazuju da sistemi mogu postati nestabilni ukoliko je velika manjina isključena iz političkog procesa.“ (Anderson, 2005:189).

Teoretičari demokratije ne propuštaju da istaknu javnu participaciju kao kritičnu komponentu demokratije, odnosno, kao „sistem takmičenja među liderima i organizacijama koje definišu alternativne javne politike na takav način da javnost može učestvovati u procesu donošenja odluka“, te istovremeno govori i o političkom predstavljanju (Schattschneider, 1960:141).

Iz svega gore navedenog proizilazi zaključak da korištenje instituta direktnе ili neposredne demokratije kao jedinog oblika vladavine u današnje nije moguće i da bi to vodilo svojevrsnoj anarhiji. Da bi se smanjio jaz između institucija predstavničke demokratije i samih građana, odnosno spriječilo otuđenje predstavničke demokratije od onih kojih se ona najviše tiče (građana), u modernim demokratskim sistemima, direktna demokratija je apsolutno potrebna i ona je danas najčešće zastupljena kao korektivni faktor predstavničke demokratije a ispoljava se kroz referendum ili građansku inicijativu.

## **4. OBLICI DIREKTNE DEMOKRATIJE U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **4.1. Sistem lokalne samouprave u BiH**

Politički sistem Bosne i Hercegovine politološki je zanimljiv fenomen jer se glavne suprotnosti unutar političkog života ne formiraju, kako je to u stabilnim demokratskim sistemima, između vlade i opozicije, nego unutar same vlade. Postoji, dakle, sukob između stranaka koje predstavljaju konstitutivne bosanskohercegovačke narode, ali i sukob između vodećih političkih stranaka pojedinih naroda oko toga ko najbolje zastupa interes vlastitog naroda. Zbog toga je, u svrhu uspostavljanja funkcionalnog i stabilnog političkog sistema, međunarodna zajednica formirala sistem kontrolirane demokratije.

Ustav Bosne i Hercegovine<sup>10</sup> sastavni je dio (Aneks 4) Općeg okvirnog mirovnog sporazuma za mir (Dejtonskog mirovnog sporazuma). Ovaj sporazum parafiran je u Daytonu, u vojnoj bazi Wright Patterson 21.11.1995. godine gdje su se održavali mirovni pregovori za Bosnu i Hercegovinu, a potписан je 14.12.1995. godine u Parizu. Međunarodna zajednica je Bosni i Hercegovini u nastojanju da se po svaku cijenu uspostavi mir nametnula ustavnoj praksi nepoznato političko uređenje koje je suprotno liberalno-demokratskim načelima ustavnog konstituiranja države i demokratskim procedurama legitimizacije političke vlasti (Sadiković, 2018:151). Dejtonski mirovni sporazum, pored svih svojih nedostataka, imao je veliki značaj jer je donio prekid ratnih sukoba.

Danas BiH čine dva entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i entitet Republika Srpska) i distrikt (Distrikt Brčko BiH). Površina BiH je 51.209,2 km<sup>2</sup>, a prema zadnjem popisu stanovništva iz 2013. godine u BiH živi 3,531.159 stanovnika. Federacija Bosne i Hercegovine, kao jedan od entiteta BiH, zauzima 51% teritorija BiH. Teritorij Federacije BiH podijeljen je na deset federalnih jedinica kantona/županija. Entitet Republika Srpska nema federalnih jedinica (kantona) već postoje samo entitetska i općinska razina vlasti, tj. lokalna samouprava. U Republici Srpskoj postoje 64 jedinice lokalne samouprave i to 57 općina i 7 gradova. (Hušić, 2017:106).

Prema Ustavu BiH, državni nivo vlasti u BiH nije nadležan za pitanja lokalne samouprave. Ova nadležnost povjerena je entitetima, a unutar FBiH dalje je podijeljena

<sup>10</sup> [https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) pristupljeno 25.03.2022.

između entitetskog i kantonalnog nivoa i reguliše se entiteskim i kantonalnim ustavima i zakonima.

Ustav entiteta Republike Srpske u članu 66. građankama i građanima daje pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova, a u skladu s Međunarodnim paktom o civilnim i političkim pravima prema kojem „ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova su i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa.“ Prema članu 2. Ustava Federacije BiH svi građani uživaju „politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani“.

Transparentnost, odnosno javnost rada lokalnih tijela odlučivanja, utvrđena je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. Ovim zakonima također su predviđeni i oblici neposrednog učešća građanki i građana na lokalnom nivou. Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (ZOPLS); „Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.“ (član 2). Lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave (u dalnjem tekstu: jedinice lokalne samouprave), a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave (član 3).

Nadležnost jedinica lokalne samouprave detaljno se, sistemom enumeracije, utvrđuje u ZOPLS-u. Tako se u članu 8. ZOPLS-a, pored ostalog, kao vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave utvrđuje nadležnost u oblasti ljudskih prava, zatim usvajanje i donošenje budžeta, programa i planova razvoja te stvaranje uvjeta za razvoj i zapošljavanje. Također, kao vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave, ZOPLS utvrđuje uređenje prostora i zaštitu okoline, zatim donošenje i usvajanje prostorno planske dokumentacije, stambenu politiku, raspolaganje građevinskim zemljištem i imovinom jedinice lokalne samouprave te utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima kao i pravo na raspodjelu sredstava koja su ostvarena njihovim korištenjem.

Prema članu 52. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH; u vršenju vlasti i ostvarivanju prava i dužnosti građana kantonalne i vlasti jedinica lokalne samouprave djeluju zajednički na partnerskim osnovama, izuzev u oblasti administrativnog nadzora koji veže federalne i kantonalne vlasti u pogledu rada vlasti jedinica lokalne samouprave.

Prema članu 3. Zakona o lokalnoj samoupravi (ZOLS) entiteta Republike Srpske; Lokalna samouprava je pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika jedinice lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa jedinice lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoј nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva, a lokalna samouprava ostvaruje se u gradovima, odnosno opština, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani u skladu sa Ustavom Republike, zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Važno je napomenuti da su u BiH na državnom i na entitetskim nivoima također usvojeni zakoni o slobodi pristupa informacijama, na osnovu kojih su i jedinice lokalne samouprave dužne djelovati. To je u skladu s Preporukom 113 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, koja ističe pravo građanki i građana da pristupe administrativnim dokumentima.<sup>11</sup>

Postojeći zakoni definišu vrlo mali broj opcija za učešće građanki i građana, da nisu restriktivni. Vrlo mali broj općina je usvojio operativne dokumente koji bi dalje propisali, regulisali i unaprijedili ovu oblast. U svojim publikacijama „Istraživanje o učešću građanki i građana u procesima donošenja odluka“ (2011., 2012.) Centri Civilnih Inicijativa (CCI) BiH ukazuju na to da je učešće građanki i građana u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou u BiH iz godine u godinu vrlo nisko.

Pored problema proizašlih iz dubokih identitetskih podjela u bosanskohercegovačkom društvu, javili su se i posve novi politički prijepori. Riječ je o pojavama koje su karakteristične za skoro sve savremene predstavničke demokracije, a to je rast građanske skepse prema sudjelovanju u političkom procesu, kao i prezir spram politike i političara. Građani, naime, vide da mogu promijeniti političare, ali da ne mogu promijeniti politiku.

Kriza parlamentarizma u BiH, koja se prvenstveno ogleda u partitokraciji tj. apsolutnoj vladavini vodstva političkih stranaka koje su monopolizacijom cjelokupnog političkog prostora ugušile većinu građanskih inicijativa. Takav način funkcionisanja političkog sistema doveo je do nezainteresiranosti i apatije građana i do njihovog povlačenja iz političkog života.

---

<sup>11</sup> <https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-l/16807191c1>  
pristupljeno 02.04.2022.

#### **4.2. Oblici direktne demokratije u BiH (referendum, građanska inicijativa, mjesni zbor građana, NVO, udruženja građana)**

Neposredno učešće građanki i građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnoj zajednici definisano je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi i statutima općina u BiH. Građanke i građani neposredno odlučuju o pitanjima iz samoupravnog djelovanja općine: referendumom, na mjesnom zboru građana, građanskom inicijativom i aktivnošću udruženja građana. Instrumenti direktnog učešća u procesima odlučivanja građanki i građana detaljnije se regulišu općinskim statutom. U posebnim poglavljima, također su zakonom uređena pitanja mjesne samouprave, koje formira Općinsko vijeće ili Skupština općine. Zakonima koji uređuju pitanja lokalne samouprave zapravo je predviđeno da pored posrednog učešća, građani imaju pravo i na neposredno učešće, što je u skladu sa spomenutom Preporukom 113 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope, koja predviđa niz mogućnosti učešća i interakcije građanki i građana s lokalnim predstavničkim tijelom, a također referira i na mehanizme direktne demokratije.<sup>12</sup> Ono što je bitno naglasiti je da, za razliku od entiteta Republika Srpska, u Federaciji BiH nisu jasno utvrđeni rokovi za raspravu Općinskog vijeća o inicijativi građanki i građana.

Zakon o principima lokalne samouprave (ZOPLS) u Federaciji BiH predvidio je direktno učešće građana u pojedinim članovima; Građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referendumu, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja, a postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom. Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom. Jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom (član 43).

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. Odluka donesena na referendumu obavezna je za vijeće jedinice lokalne samouprave, ZOPLS (član 44).

---

<sup>12</sup> <https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-l/16807191c1>  
pristupljeno 02.04.2022.

Građani imaju pravo organu jedinice lokalne samouprave podnosići inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. O inicijativi iz stava 1. ovog člana vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom. Ovaj broj neće biti veći od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak, ZOPLS (član 45).

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 interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Na podnesene podneske i pritužbe organi jedinica lokalne samouprave dužni su građanima i pravnim licima dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora ili podnesaka, ZOPLS (član 46.).

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (ZOLS) u entitetu Republika Srpska, pojedini članovi zakona bave se definisanjem direktnog učešća građana u lokalnoj samoupravi. Tako član 99. ovog zakona kao instrumente direktne demokratije definiše: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, šeme prijedloga, "sati građana" u Skupštini općine i drugi oblici koji nisu zakonom zabranjeni. U članu 100. istog zakona je definisano da građani neposredno učestvujući u lokalnoj samoupravi odlučuju o: izgradnji komunalnih objekata, načinu obezbeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korištenja i upravljanja tim objektima, o pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata iz nadležnosti lokalne zajednice, o upućivanju preporuka i prigovora na rad organa lokalne samouprave, o pokretanju inicijative za izdvajanje i pripajanje naseljenih mjesta iz sastava opštine, kao i o drugim pitanjima utvrđenim statutom lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske također, eksplicitno navodi da organi općine obezbjeđuju javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluka o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom, što u zakonu FBiH nije slučaj. Ipak, u zakonu FBiH određeno je da će organi mjesne zajednice biti obavezno konsultovani o pitanjima o kojima Općinsko vijeće odlučuje.

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 zakonima i statutom. Odluka donesena na referendumu obavezna je za

vijeće jedinice lokalne samouprave. Referendum se raspisuje odlukom općinskog/gradskog vijeća, a uslovi za raspisivanje i procedura donošenja odluke (broj vijećnika i vijećnica, mjesnih zajednica, učešće načelnika) koji su potrebni za raspisivanje referendumu, određeni su u statutima općina. Odluka o raspisivanju referendumu može se odnositi na najvažnija pitanja iz nadležnosti općinskih vijeća/skupština općina, kao što su: a) promjene granica općine, b) donošenje statuta općine, c) donošenje prostornih planova, d). donošenje razvojnih planova, e) zaduživanje općina, f) organizacija mjesnih zajednica, g) izgradnja komunalne infrastrukture i h) druga pitanja iz nadležnosti lokalne uprave u skladu sa statutima i zakonima. U entitetu Republika Srpska primjenjuje se i Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi RS, dok Federacija BiH nema poseban zakon o referendumu.

Gradani mogu uputiti i građansku inicijativu općinskom vijeću za donošenje propisa i drugih akata, s ciljem rješavanja određenih pitanja. Općinsko vijeće je dužno razmatrati građansku inicijativu koju je svojim potpisom podržala određena skupina građanki i građana. Obično je previđeno da je to najmanje 2% , 5% ili 10% birača upisanih u birački spisak općine. Građanke i građani, putem različitih inicijativa, treba da se uključuju u javni život tako što će u javnosti slobodno i otvoreno izraziti svoje stavove, mišljenja, prijedloge i probleme. To postižu aktivnim učešćem i zagovaranjem na različiti sastancima u dijalogu sa predstavnicima lokalnih vlasti, u mjesnim zajednicama, javnim tribinama, pridružujući se nevladinim organizacijama. Građanske inicijative se, kao instrumenti učešća, jako rijetko koriste. Pretpostavka je da je to iz razloga što je proces netransparentan i nejasno postavljen u statutima općina i gradova. Kako bi se unaprijedio proces učešća građanki i građana putem građanske inicijative, neophodno je, putem općinskih vijeća i skupština općina, donijeti posebnu odluku o građanskoj inicijativi koja bi sadržavala jasnu definiciju građanske inicijative, sa detaljnim obrazloženjem i procedurama za pokretanje iste.

Za direktno uključivanje u proces donošenja odluka od izuzetnog značaja su funkcionalne i dobro uređene mjesne zajednice. Mjesne zajednice su mikro lokalne zajednice koje predstavljaju prostor u kojem se građanke i građani okupljaju i prva su adresa putem koje se mogu zadovoljiti njihove zajedničke ili individualne potrebe i interesi. One su različito uređene u odnosu na različite općine i gradove u BiH i imaju svoja predstavnička tijela tj. Savjete mjesne zajednice sastavljene od posredno ili neposredno biranih predstavnika. Na mjesnom zboru građani mogu raspravljati o svim pitanjima iz statutarne nadležnosti općine i s tim u vezi predlagati određena rješenja ili donošenje akta općinskog vijeća. Također, općinsko vijeće može tražiti mišljenje zbara građana mjesnih zajednica o prijedlogu akta ili određenim

pitanjima. Najčešće se u praksi organizuju javne rasprave o prijedlozima budžeta, razvojnim i regulacionim planovima, programu izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture. Mjesni zborovi građana su najčešći oblik participacije građanki i građana u odlučivanju u lokalnim zajednicama u BiH.

Jedan od važnijih oblika neposrednog uključivanja građanki i građana u proces odlučivanja u lokalnoj zajednici je organizaciono udruživanje. Nevladine organizacije su odličan resurs putem kojeg građani mogu podići svijest o svojim slobodama i pravima, biti edukovani o različitim ili specifičnim temama, te kroz koji mogu artikulisati svoje inicijative prema vlastima. Nevladine organizacije kao slobodni oblici udruživanja građanki i građana omogućuju slobodnu artikulaciju interesa građanki i građana iz specifičnih oblasti. Prijedlozi nevladinih organizacija doprinose jačanju demokratskih procesa u lokalnoj zajednici, te doprinose većoj participaciji u odlučivanju u javnim poslovima u općini. Nevladine organizacije možemo posmatrati kao inkubatore znanja i ideja, stoga je veoma značajno sa njima ostvariti saradnju.

Bitno je upoznati se sa radom lokalnih nevladinih organizacija i učešćem građanki i građana u njihovom radu tj. njihovom doprinosu u razvijanju i jačanu građanske hrabrosti i aktivizma, te održavati redovnu komunikaciju. Značajno je istima dati podršku kroz programe (su)finansiranja njihovih projekata kojima se osnažuju građanke i građani i kreiraju programi kojima se razvija lokalna zajednica. Također, neophodno je nevladine organizacije uključiti i kreiranje odluka, planova, programa, budžeta i drugih strateški važnih dokumenata lokalne zajednice. Uzimajući u obzir da organizacije predstavljaju inicijative velikog broja ljudi, njihovim učešćem osiguravamo učešće velikog broja ljudi u procesu donošenja odluka.

Udruženje građana "Zašto ne" je u junu 2009. godine u Sarajevu predstavilo kampanju za uvođenje institucija direktnе demokratije u Ustav Bosne i Hercegovine pod nazivom "Ne zaustavlјajte nas", kojom se traži omogućavanje građanima BiH da direktno utiču na donosioce odluka ili da sami donose odluke o svojoj sudsbi, a ne samo da učestvuju na izborima. Na konferenciji za novinare ovog udruženja rečeno je da je cilj kampanje da u Ustav BiH uvede institute direktnе demokratije, odnosno da omogući građanima da direktno odlučuju o bitnim pitanjima za BiH putem referendumu, da pokreću inicijative za donošenje ili prestanak važnosti zakona i odluka ili da zahtijevaju ostavke poslanika u parlamentu BiH.

Aktivisti navedenih udruženja civilnog društva uspjeli su prikupiti oko 25 000 potpisa. To zapravo nije bio loš rezultat, ali je još uvijek bio ispod brojke od 30 000 potpisa koji su i

prema prijedlogu organizacije "Zašto ne" trebali biti prikupljeni da se raspisće referendum s obaveznim djelovanjem. Relativni uspjeh inicijative proizlazi iz činjenice da i u zemljama s velikom tradicijom neposredne demokratije, kao što je Švicarska, na referendum izlazi između 30 i 40 posto birača (Cipek, 2014:4).

U skladu sa međunarodnim preporukama i kontinuiranim reformama lokalne samouprave sve više se otvaraju mogućnosti za povećanje učešća građanki i građana u procesima odlučivanja. U isto vrijeme, građanke i građani osjećaju sve veću potrebu da se uključe u iste procese i preuzimaju odgovornost za razvoj lokalnih zajednica i lokalnih uprava kao najbližih servisa za rješavanje njihovih problema i ostvarivanje potreba. Lokalna zajednica je najbliža građankama i građanima i u njoj građani ostvaruju veliku većinu svojih potreba i ne smije biti otuđena, već otvorena za participaciju građana kroz ostvarivanje njihovih interesa, zahtjeva i prijedloga. Zbog toga je participacija građanki i građana u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi veoma važna za demokratski razvoj lokalnih zajednica.

## ZAKLJUČAK

Kao što je i sama tema ovog rada “Mogućnosti i granice direktne demokratije u jedinicama lokalne samouprave”, u njemu smo na objektivan način i iz više uglova sagledali značaj institucija direktne ili neposredne demokratije, koje su mogućnosti i granice kao i načini uticaja na procese odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Da bismo došli do pouzdanih i objektivnih naučnih rezultata u ovom istraživanju koristili smo se različitim izvorima informacija. U ovom radu detaljno smo se bavili institucijama i pojmovima značajnim za lokalnu samoupravu kao i samim procesima u lokalnoj zajednici, institutima direktne demokratije i načinima građanske participacije u lokalnoj zajednici i dali smo različite primjere po pojedinim državama s posebnim akcentom na politički sistem Bosne i Hercegovine i institucije neposrednog učešća građana u lokalnoj zajednici.

Bitno je naglasiti da još od samih početaka demokratije kao društveno-političkog sistema direktna demokratija je bila njen sastavni dio a naročito je primjenjivana u vrijeme atinske demokratije kroz skupštine Atine gdje su građani donosili odluke od općeg interesa. Uvođenje institucija posredne ili predstavničke demokratije pokrenulo je slabljenje i potiskivanje direktne demokratije kao jednog od osnovnih prava svakog pojedinca da sudjeluje u procesima koji ga se direktno tiču. Dugo vremena direktna demokratija je bila u sjeni predstavničke, sve do početka XX. stoljeća kada dolazi do bitnijih promjena u shvatanju politike i toga ko je stvarni nosilac državnog suvereniteta. Kraj XX. i početak XXI. stoljeća obilježile su dramatične promjene na globalnom planu kada dolazi do još veće zastupljenosti direktne demokratije, koja u sve više država postaje i dijelom Ustavnog prava.

Veoma je bitno naglasiti da danas nije moguće imati izvorni oblik neposredne demokratije kao nekada, pa se može reći da je direktna demokratija danas zastupljena više kao korektivni faktor predstavničke vlasti i njegova nadopuna, gdje građani kroz instrumente direktne demokratije mogu vršiti kontrolu rada izabranih predstavnika vlasti i ne dozvoliti im zloupotrebe, nego što predstavlja odvojen sistem vladanja. Pravo građana na neposredno učešće u vršenju vlasti i donošenju odluka spominje se u važnim međunarodnim dokumentima, koji su sastavni dio zakonodavstava svih modernih demokratskih zemalja. Neka od najvažnijih dokumenata koja regulišu ovu oblast su: Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi donešena 1985. godine.

Da bi se podstaklo neposredno učešće građana u procesima odlučivanja potrebno je da države usvoje nacionalne strategije i dokumente koji bi sadržavali naznačene dužnosti centralnih i lokalnih vlasti radi prevazilaženja uzroka i problema koji otežavaju neposredno učešće, kao i da pospješe i omoguće razvoj neposrednog građanskog učešća. U jačanju participativne političke kulture i svijesti o građanskom aktivizmu veliku ulogu ima saradnja lokalne samouprave sa nevladinim organizacijama. Lokalna samouprava treba da razumije vrijednost postojanja nevladinog sektora i da učini ono što je moguće da ga podrži.

Možemo reći da udruženja građana i nevladine organizacije imaju veliki značaj za sveukupan razvoj društva, a posebno za neposredno učešće građana u lokalnom javnom životu i procesu odlučivanja. Nevladine organizacije pomažu prevenciju postojanja pasivnosti građana i pružaju građanima priliku da kažu ono što smatraju važnim za razvoj lokalne sredine. Učešće građana, kao najvažnijih subjekata lokalne zajednice, ali i svih ostalih subjekata poput nevladinih organizacija, sindikalnih udruženja i drugih, u vršenju javnih poslova na lokalnom nivou jeste uslov za jačanje ovih principa u poslovanju lokalne samouprave.

Danas u zemljama Evropske unije sve je više inicijativa koje podržavaju koncept aktivnog građanina u lokalnoj zajednici i uključivanje interesnih grupa građana u proces odlučivanja, kao ključnog kriterijuma demokratičnosti društva i izgrađenosti demokratskih institucija. Različiti oblici direktnе demokratije su danas zastupljeni u većini demokratskih država, a ne isključivo samo u onima u kojima je ona dio tradicije kao što je npr. u Švicarskoj ili SAD. Neposredno učešće građana je predstavljeno kroz tri osnovna procesa putem kojih građani učestvuju u lokalnom javnom životu, a to su: informisanje, konsultovanje i direktno odlučivanje

Kada je u pitanju učešće građana u javnom i političkom životu i procesu donošenja odluka u lokalnoj zajednici, učešće svakog pojedinca je važno i svako treba u tom procesu dati svoj doprinos, bilo da su u pitanju aktivnosti učešća na koje su građane pozvale vlasti, nevladine organizacije, mjesni zborovi građana ili je u pitanju građanska inicijativa. Ukoliko se građani uključe u javne poslove i aktivno učestvuju u donošenju odluka, postaju izuzetno važan faktor u ukupnom životu lokalne zajednice čime se smanjuje mogućnost da izabrani predstavnici praktično jedini odlučuju o najvažnijim pitanjima za život građana u lokalnoj zajednici. Time se predstavnička i neposredna demokratija međusobno prožimaju i čine javni život dinamičnijim i procese odlučivanja transparentnijim.

Kroz detaljnu analizu pojmova koristeći se različitim metodama i postupcima u samom istraživanju problema kojim smo se bavili, sasvim sigurno možemo reći da su institucije neposredne ili direktne demokratije od presudnog značaja za svaki moderni demokratski sistem i može se reći da odražavaju ukupan kvalitet demokratskih procesa u određenom sistemu. Obrazovanje i različite kampanje o podizanju nivoa svijesti svakog pojedinca, kao i konstantan rad na boljoj informiranosti samih građana, uveliko mogu pomoći građanima da spoznaju značaj njihove participacije u procesima odlučivanja u lokalnim samoupravama jer ti procesi direktno utiču na kvalitet njihovog života.

## **LITERATURA:**

### **1. Knjige:**

1. Anderson, C.J. (2005). Et. al. Losers Consent: Elections and Democratic Legitimacy, New York, Oxford University Press
2. Aristotel (1988). Politika, Zagreb, Globus/Liber
3. Balažić, M. (1989). Politični referendum – sredstvo manipulacije, ali demokracije? Ljubljana, ČZDO Komunist
4. Binzer Hobolt, Sara & Brouard, Sylvain (2011). Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution“
4. Blažić, Đordje (1992). Sistem lokalne samouprave, Podgorica, IVPE - Cetinje
5. Boyer, Patrick J. (1992). The Peoples Mandate: Referendums and a More Democratic Canada, Toronto and Oxford, Dundurn Press
6. Bowler, Shaun & Glaizer, Amihai (2008). “Hybrid Democracy and its Consequences”, y Bowler, Shaun, Glaizer, Amihai, (Eds.) Direct Democracy’s Impact on American Political Institutions, New York, Palgrave MacMillan
7. Bowler, Shaun & Donovan, Todd (2000). Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy, Ann Arbor, The University of Michigan Press
8. Catt, Helena (1999). Democracy in Practice, Routledge, Taylor & Frances
9. Cicero, Marco Tullius (2001). Libri Politisi, Zagreb, Demetra
10. Dalton, Russell J, Scarrow, Susan E, Cain, Bruce E. (2003). „New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions“ Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Democracies, New York, Oxford University Press
11. Damjanović, Mijat (2002). Uporedna iskustva lokalnih samouprava, Beograd, Magna Agenda
12. Eley, Geoff (2002). Forging Democracy: The History of the Left in Europe, 1850-2000, New York, Oxford University Press

13. Held, David (1990). Modeli demokracije, Zagreb, Školska knjiga
14. Huntington, Samuel, & Nelson, Joan (1976). No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press
15. Jovanović, Milan (2011). Oblici direktne demokratije - narodna inicijativa i referendum, Beograd, Institut za političke studije
16. Kaufman, Bruno, Buchi, R., Braun, N.(2010). The IRI Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Koniz: Ast & Jacob, Vetsch AG.
17. Kaufmann, Bruno & Waters, Dane (2004). Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe, IRI Europe, Durham, North Carolina, Carolina Academic Press
18. Kirchgassner, Gerhard (2010). „Direct Democracy: Obstacle to Reform“, Constitutional Political Economy, published online, Springer
19. Lindner, Christian (2001). Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
20. Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir (2010). Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, TKD Šahinpašić
21. Pusić, Eugen (1990). Nauka o upravi, Zagreb, Školska knjiga
22. Pusić, Eugen (1985). Upravni sistemi I, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske
23. Rousseau, Jean-Jacques (1982). Ispovijesti II, Zagreb, Matica hrvatska
24. Rousseau, Jean-Jacques (1978). Društveni ugovor, Zagreb, Školska knjiga
25. Stepanov, Radivoj (2008). Uvod u politiku i politički sistem, Novi Sad, Pravni fakultet
26. Schattschneider, Elmer E, (1960). The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America, Austin, Texas, Holt Rinehart and Winston Publishing
27. Waqschal, Uwe (1997). „Direct Democracy and Public Policymaking“, Journal of Public Policy, vol. 17, no. 2, Cambridge, University Press

28. Wittmann, W. (2002). Die Schweiz: Ende eines Mythos., Munchen, Wirtschaftsverlag Langen Muller/Herbig
29. Zellweger, Tobias, Serdult, Uwe, Renfer, Irene (2010). „Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America“, y Gilland Lutz, Karin, Hug, Simon, (eds.), Financing Referendum Campaigns, Palgrave MacMillan

## **2. Članci u časopisima:**

1. Borner K. (1997). Direkte Demokratie, letzter Schweizer Mythos, Neue Zürcher Zeitung No. 1 of January 3/4
2. Cipek, Tihomir (2014). Konstitucionalna reforma u Bosni i Hercegovini, Zagreb
3. Fejzić, Elvis. (2016). Nedostaci i ograničenja referendumske demokratije. Godišnjak BZK Preporod br. XVI, Sarajevo, BZK Preporod
4. Hadžić, Izet (2015). Demokratija, ljudska prava i slobode kao osnovne vrijednosti političkog sistema, Zagreb, Tuzla
5. Klisura, Slavko (2020). Učešće građana u procesu odlučivanja, Sarajevo, Centar za promociju civilnog društva
6. Kriesi, Hanspeter (2008). Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo, Cirihi, Institut za političku znanost Sveučilište u Cirihu
7. Kostadinov, Biljana & Barić, Sanja (2007). Hrvatska javna uprava, Zagreb
8. Matsusaka, John (2005). „The Eclipse of Legislatures: Direct Democracy in 21st Century“, Public choice, vol. 124. No.1-2, Springer Publishing
9. Mojsilović, Miloš, Klačar, Bojan (2011). Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Beograd, Misija OEBS u Srbiji
10. Sadiković, Elmira (2018). Bosna i Hercegovina između etnonacionalnog ekskluzivizma i građanske demokratije, Godišnjak BZK Preporod br. XVIII, Sarajevo, BZK Preporod
11. Sokol, Smiljko (1995). Temelji državne vlasti, u: Sokol, Smiljko/Smerdel, Ustavno pravo, Zagreb, Informator

12. Sunajko, Goran (2014). Rousseauova teorija volonté générale kao prepostavka radikalnog shvaćanja demokracije: povratak političkome, Zagreb
13. Toplak, Cirila (2013). Referendum: prednosti i nedostaci, Ljubljana
14. Velički, Damir (2008). Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji, Zagreb
15. Zorica Vukelić (2006). Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština
16. Qvodrup, Mads (2002). A Comparative Study of Referendums: Government by the People

### **3. Pravni dokumenti:**

1. Council of Europe (2017). European charter of local self-government, Brussels
2. Congress of local and regional authorities of Europe (2002). Recommendation 113 on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), <https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-l/16807191c1> pristupljeno 02.04.2022.
3. Narodna skupština Republike Srpske (2019). Ustav Republike Srpske sa amandmanima, Banja Luka, Službeni glasnik RS
4. Narodna skupština Republike Srpske (2004). Zakon o lokalnoj samopravi Republike Srpske, Banja Luka, Službeni glasnik RS
5. Predstavnički dom i Dom naroda Federacije BiH (2008). Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima, Sarajevo, Službene novine FBiH
6. Predstavnički dom i Dom naroda Federacije BiH (2006). Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo, Službene novine FBiH
7. Predstavnički Dom Parlamentarne skupštine BiH i Dom Naroda Parlamentarne skupštine BiH (2009). Ustav Bosne i Hercegovine, Sarajevo, Službeni glasnik BiH [https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) pristupljeno 25.03.2022.

8. Ustav Savezne Republike Njemačke:

<https://www.kas.de/documents/280457/0/Bosnian+Translation+of+the+German+Grundgesetz.pdf/c654e797-fd60-9750-b12e-0351ff97b381?version=1.1&t=1573735109117> pristupljeno 04.03.2022.

9. Ustav Švicarske Konfederacije -

[https://indep.info/wp-content/uploads/2019/05/Swiss-Constitution\\_SR-1.pdf](https://indep.info/wp-content/uploads/2019/05/Swiss-Constitution_SR-1.pdf) pristupljeno 24.02.2022

10. Venecijanska komisija -

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e) pristupljeno 18.01.2022.

#### **4. Internet izvori:**

<https://www.oed.com/> pristupljeno 13.10.2021.

<https://legalist.ba/2019/04/30/instituti-neposredne-demokratije/> pristupljeno 21.12.2021.

<http://www.99posto.org/srpski/kako-izgleda-direktna-neposredna-demokratija-u-vajcarskoj> pristupljeno 24.02.2022.

Naziv odsjeka i/ili katedre:	<u>Politologija - Upravljanje državom</u>
Predmet:	<u>Evropski regionalizam</u>

## **IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA**

Ime i prezime:	Damir Sirbubalo
Naslov rada:	Mogućnosti i granice direktnе demokratije u jedinicama lokalne samouprave
Vrsta rada:	Završni magistarski rad
Broj stranica:	85

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

**Mjesto, datum**

**Potpis**