

352.07(497.11)

321.7

## OBLICI NEPOSREDNE DEMOKRATIJE NA LOKALNOM NIVOU VLASTI U SRBIJI

Aleksandar Petrov\*

Apstrakt:

*Suštinu svake demokratije predstavlja učešće građana u procesima donošenja odluka o lokalnim poslovima. Učešćem se pokreću zajedničke inicijative, kolektivno organizovanje kao i zajedničko izražavanje. Učešće građana je uvek dvosmeran proces komunikacije između građana i predstavnika organa lokalnih vlasti. Sam proces pridruživanja Evropskoj uniji treba da stvori uslove za jaku sinergiju države i građana i podstakne saradnju državnog aparata i građana Republike Srbije. Pravo građana na neposredno učešće u upravljanju poslovima svoje lokalne zajednice treba da bude snažno podržano, a njegova primena olakšana i omogućena prilikom donošenja svih važnih odluka u organima opština i gradova.*

*Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srbije definisani su određeni oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, a to su građanska inicijativa, zbor građana i referendum. Kroz navedene oblike građani mogu predlagati jedinici lokalne samouprave donošenje akata kojima će se urediti određeno pitanje, izmene statuta ili drugih akata, raspisivanje referenduma i slično. Sva pitanja koja se uređuju kroz ove oblike neposrednog učešća građana moraju biti iz izvornog delokruga određene lokalne samouprave.*

*Ključne reči: Lokalna samouprava, neposredna demokratija, referendum, narodna inicijativa, zbor građana.*

### UVOD

Lokalna samouprava je neotuđivo pravo građana da neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanja javnim poslovima, u skladu sa Ustavom<sup>1</sup> i Zakonom<sup>2</sup>. Učešće ljudi u javnom životu lokalne zajednice smatra se jednim od osnovnih preduslova za uspostavljanje demokratskog društva. Evropska povelja o lokalnoj

---

\* Saradnik u nastavi Visoke škole strukovnih studija za ekonomiju i upravu u Beogradu, [a.petrov@live.com](mailto:a.petrov@live.com).

<sup>1</sup> Član 176. Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br.98/2006.

<sup>2</sup> Član 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.

samoupravi<sup>3</sup> ukazuje da je pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa zajedničkih svim državama članicama Saveta Evrope, te da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema.

Domaći pozitivni propisi su formalno omogućili građanima Srbije da mogu aktivno učestvovati u razvoju svoje lokalne samouprave. Međutim, uključivanje građana u rad opština i gradova je u Srbiji slabo zastupljeno, ali se i ne podstiče dovoljno.

Učešće građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave predstavlja sve one aktivnosti u kojima se građani uključuju u proces donošenja odluka o lokalnim poslovima koji se tiču njihovog svakodnevnog života. Na lokalnom nivou učešće javnosti može uticati na odluke u različitim sferama: u oblasti donošenja javnih politika i pravnih akata, planova i programa ili konkretnih projekata na lokalnom nivou.<sup>4</sup>

## **NEPOSREDNA DEMOKRATIJA KAO OBLIK RAVNOPRAVNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU**

Neposredna demokratija je vršenje određenih poslova neposredno od građana. U pitanju je najneposrednije ostvarivanje narodne volje pošto ovim putem građani u celosti učestvuju u vršenju vlasti. Razlikuju se dva različita shvatanja pojma "neposredne demokratije". Prema jednom "pod neposrednom demokratijom se smatra specifičan tip političke vladavine u kome se sama politička moć direktno i na obavezujuć način upražnjava posredstvom svih građana i građanki sa pravom glasa, a ne posredstvom pojedinačnih predstavnika ili nosilaca funkcija"<sup>5</sup>. Prema drugom shvatanju, pod "neposrednom demokratijom podrazumeva se politički postupak donošenja odluka gde građani i građanke putem referenduma samostalno i nezavisno od izbora odlučuju o konkretnim pitanjima koja se tiču politike i njenog sadržaja"<sup>6</sup>.

Oblici neposredne demokratije javljali su se kroz istoriju od antičke Grčke do danas. Tradicionalno, svrha demokratije je da zaustavi preveliko gomilanje moći u rukama jednog pojedinca ili nekoliko njih. U savremenoj državi teško je ostvariti neposrednu demokratiju, iako ona uvek ima prednost. Ako ustavi utvrđuju da vlast pripada narodu, to ne znači da vlast vrši svaki pojedinac, već narod u celini. Prema tome, potpuna neposredna demokratija gde bi svaki pojedinac učestvovao u vlasti je neostvariva. Instrumenti tj. oblici neposredne demokratije shvaćeni kao oblici

<sup>3</sup> Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 70/2007.

<sup>4</sup> Opširnije videti: Teodorović Ivana, Marković Darko, *Važno je učestvovati!: Priručnik za učešće javnosti na lokalnom nivou*, USAID, Beograd, 2011.

<sup>5</sup> Neposredna demokratija-komparativna studija/Šta podrazumevamo pod neposrednom demokratijom?, [https://www.uticaj.rs/neposredna\\_demokratija](https://www.uticaj.rs/neposredna_demokratija), datum pristupa: 13.02.2014.

<sup>6</sup> Ibid.

političke participacije<sup>7</sup> su dosta različiti, tako imamo zborove građana, građansku inicijativu za donošenje određenih akata i preduzimanje određenih mera, plebiscit i kao najznačajniji oblik neposredne demokratije – referendum, koji se sastoji u izjašnjavanju građana o postavljenom pitanju.

Kombinacija posredne i neposredne demokratije, sa što većom primenom neposredne demokratije, tj. većim učešćem građana u vršenju vlasti, doprinosi ostvarenju i razvoju sveobuhvatne demokratizacije.

## **OBLICI NEPOSREDNE DEMOKRATIJE NA LOKALNOM NIVOU – EVROPSKA ISKUSTVA**

Oblici demokratije u lokalnoj zajednici moraju obezbediti neposredno učešće građana u procesima odlučivanja i upravljanja lokalnim poslovima.

Pored neposrednih izbora, savremeni sistemi lokalne samouprave predviđaju i neposredne oblike učešća građana u odlučivanju<sup>8</sup>. Za razvoj participativne demokratije od posebnog značaja je postojanje efikasnih mehanizama i prakse učešća građana u procesu izrade i primene javnih politika na lokalnom nivou. Ovim se politikama uređuju pitanja koja neposredno utiču na kvalitet života građana u lokalnoj zajednici, otuda građani imaju poseban interes da učestvuju u procesu njihove izrade i primene. Efikasno učešće građana na lokalnom nivou pretpostavlja da lokalna samouprava ima odgovarajuće nadležnosti, da ima sopstvenu imovinu i prihode, da je autonomna u svom radu i da su njeni najvažniji organi neposredno birani<sup>9</sup>.

Stabilni sistemi demokratske vladavine u većini država obezbeđuju pozitivnu klimu za veći stepen participativnosti građana u oblikovanju javnih politika.

Šema direktne demokratije u Evropi predstavlja raznobojni mozaik na četiri nivoa političkog sistema: (1) na nivou lokalnih politika, (2) regija odnosno pokrajina, (3) na nacionalnom i (4) evropskom nivou<sup>10</sup>.

Na lokalnom nivou najveći napredak beleži se u Nemačkoj, gde se građanska inicijativa uvodi uglavnom nakon 1990. godine. Cenzus je često visok (oko 10% potpisa za pokretanje inicijative i 25% pozitivnih odgovora svih upisanih u biračke spiskove za njeno prihvatanje). Do 2007. godine, pokrenuto je oko 4.500 inicijativa i održano 2.200 referenduma (najviše u Bavarskoj, Hamburgu i Hesenu).

Vlasti u Norveškoj raspisuju konsultativne referendume, uglavnom po pitanju školstva i jezika.

Tema mnogih referenduma u Poljskoj jeste opoziv opštinskih veća i gradonačelnika.

<sup>7</sup> Participacija (lat. *participare*) znači učestvovanje, sudelovanje, učešće, zajedničko uživanje nekog dobra.

<sup>8</sup> Vlatković Milan, *Pravo lokalne samouprave*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2009, str. 60.

<sup>9</sup> *Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika*, Građanske inicijative, Beograd, 2009, str. 28.

<sup>10</sup> Šiler Teo, *Neposredna demokratija u Evropi*, [https://www.uticaj.rs/neposredna\\_demokratija](https://www.uticaj.rs/neposredna_demokratija), datum pristupa: 16.02.2014.

U Češkoj Republici pokrenuto je nekoliko inicijativa u vezi sa planiranjem grada. Nedavno je Francuska uvela opciju lokalnog referenduma koji raspisuju opštinska veća<sup>11</sup>.

Direktna participacija građana u oblikovanju javnih politika će ubuduće određivati kvalitet demokratije.

Naročito na lokalnom nivou, inicijativa i referendum mogu dati suštinski doprinos u konsolidaciji i razvoju demokratskih kapaciteta vlasti.

## NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA NA LOKALNOM NIVOU VLASTI U SRBIJI

Pitanje unapređenja položaja građana u srpskom društvu, i posebno njihovog većeg uticaja na procese koji se u njemu odvijaju, dobija sve više na značaju. U postojećoj situaciji jedan broj jedinica lokalne samouprave u Srbiji napravio je prve korake ka razvijanju odnosa sa građanima i njihovom aktivnom uključivanju u proces donošenja odluka.

Informisanje stanovništva o radu opštinskih organa i njihovim planovima predstavlja osnovni preduslov ravnopravnog učešća građana u odlučivanju<sup>12</sup>. Odnosi lokalne samouprave i medija podrazumevaju planiranu, redovnu i sadržajnu obostranu komunikaciju.

Sledeći bitan segment tiče se prava građana da budu konsultovani, da daju predloge primedbe, kritike i tako učestvuju u dijalogu sa vlastima. Povećanje učešća građana u javnom životu, naročito u odlučivanju, vodi ka većoj jednakosti građana i daje veću legitimnost odlukama lokalnog organa. Međutim, udeo građana Republike Srbije koji su aktivno uključeni u donošenje važnih odluka u lokalnim okvirima, prema podacima različitih istraživanja, ne prelazi 3%.<sup>13</sup>

U dva istraživanja sprovedena tokom 2006. godine, utvrđeno je da se najviše 3% građana redovno angažuje u životu lokalne zajednice i ima uticaj na političke odluke. S druge strane, Vukelić navodi da istraživanja pokazuju da čak 91% građana u poslednje 3 godine nije uzelo učešća ni u jednoj organizovanoj javnoj aktivnosti poput ohrabriranja drugih da učestvuju, prosleđivanju peticija ili delanju proglasa<sup>14</sup>.

Sprovedenjem projekta "Analiza stanja u oblasti neposrednog učešća građana u lokalnoj zajednici" po prvi put je u Srbiji sprovedena sveobuhvatna i na konkretnim primerima bazirana analiza oblasti neposrednog učešća građana<sup>15</sup>. Analiza neposrednog učešća građana je pokazala da su građani u manjim opštinama češće koristili mogućnosti koje su im ostavljene zakonskom regulativom.

<sup>11</sup> Prema: Šiler Teo, *Neposredna demokratija u Evropi*, ibid.

<sup>12</sup> Vukelić Jelisaveta, *Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji*, *Sociologija*, Vol. LI, 2009, br. 3, str. 298.

<sup>13</sup> Vukelić Jelisaveta, op. cit., str 310.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Opširnije videti: Mojsilović Miloš et.al. *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom/Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011.

Broj podnetih inicijativa, organizovanih referenduma i zborova građana značajno je veći u manjim mestima, nego u najvećim centrima. Najbrojniji oblik neposrednog učešća građana su građanske inicijative i one su u svom fokusu imale rešavanje svakodnevnih problema, iz neposrednog životnog okruženja<sup>16</sup>.

Građanske inicijative prema istom istraživanju<sup>17</sup> organizovane su najčešće radi pomoći različitim manifestacijama i unapređenja rada ustanova kulture; izgradnje i popravke puteva, ulica i parkinga; uvođenja samodoprinosu za određena naselja; različite komunalne probleme; u vezi saobraćaja, vodovoda i kanalizacije, vodosnabdevanja<sup>18</sup>.

Kada se govori o referendumima, njih je u proseku bilo 42 godišnje, ali u većini lokalnih samouprava uopšte nisu ni sprovedeni<sup>19</sup>. Skoro 90% svih referenduma se odnosilo na uvođenje samodoprinosu.

Najviše zborova građana (80% od ukupnog broja) održano je u Aleksincu, Ražnju, Mionici i Smederevu<sup>20</sup>.

Glavni akteri, kada je reč o neposrednom učešću, su mesne zajednice i grupe građana. Kod inicijativa, nešto više od 60% podnetih inicijativa dolazi upravo od mesnih zajednica, dok je trećina podneta od strane grupa građana. Ostatak inicijativa je raspodeljen između organizacija civilnog društva, političkih stranaka ili koalicija i drugih institucija.

Podaci su još ubedljiviji kod referenduma: od 375 referenduma, njih 277 ili 74% su inicirale mesne zajednice<sup>21</sup>.

Bez obzira na postojanje velikog broja inicijativa ili referenduma u pojedinim opštinama i gradovima, istraživanja pokazuju da građani u Srbiji ne koriste sve prednosti koje mogu da proisteknu iz različitih mehanizama neposrednog učešća građana. S tim u vezi, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) je još 2006. godine donela *Preporuku o neposrednom učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou* kojom je ujedno pozvana i Vlada Republike Srbije da usvoji nacionalnu politiku za neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou<sup>22</sup>.

Nacionalna politika za neposredno učešće građana u javnom životu bi uključivala: jačanje svesti u društvu o potrebi većeg neposrednog učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, posebno potrebe i koristi saradnje organa i javnih službi sa nevladinim organizacijama; unapređivanje prakse, posebno širu afirmaciju direktnog učešća građana u odlučivanju putem referenduma i građanske inicijative i upotrebe novih oblika informisanja i konsultovanja građana; unapređivanje pravnog i političkog okvira za neposredno učešće građana u javnom

<sup>16</sup> Mojsilović M. et. al., op. cit., str. 115.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Mojsilović M. et. al., op. cit., str. 116.

<sup>22</sup> *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006.

životu na lokalnom nivou, posebno Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi; dalju decentralizaciju i jačanje položaja jedinica lokalne samouprave, posebno prava na sopstvenu imovinu; izmenu postojećeg lokalnog izbornog sistema izbora odbornika u gradskim i opštinskim skupštinama koji će ojačati ravnomerniju predstavljenost geografskih celina i posebnih zajednica u skupštinama gradova i opština; unapređivanje mesne samouprave, posebno položaja mesne zajednice kao interesne zajednice od velikog značaja za građane<sup>23</sup>.

Ujedno, predsedništvo Stalne konferencije gradova i opština poziva organe jedinica lokalne samouprave da, u cilju jačanja neposrednog učešća građana u javnom životu i izgradnje partnerstva sa njima, usvoje odgovarajuće akte i razvijaju politiku i praksu koje bi uključivale: otvorenost, dijalog i podelu odgovornosti<sup>24</sup>.

U postojećoj situaciji jedan broj opština u Srbiji napravio je prve korake ka razvijanju odnosa sa građanima i njihovom aktivnom uključivanju u proces donošenja odluka. Manje ili više uspešni, ovi koraci su, uglavnom, kao što je to slučaj i na republičkom nivou, usmereni ka boljem informisanju građana, a ponegde su stvoreni uslovi i za konsultovanje. Unapređenje neposrednog učešća građana u lokalnom javnom životu u Srbiji iziskuje stvaranje strategije za prevazilaženje uzroka i problema koji otežavaju učešće građana, osnaživanje postojećih oblika i uvođenje novih oblika građanske participacije<sup>25</sup>.

Uticaj građana na život lokalne zajednice može se do kraja ostvariti samo ako se ispune tri važna preduslova: (1) ukoliko postoji primenljiv i realan zakonski okvir; (2) ukoliko postoji politička volja da se taj okvir primenjuje i (3) ukoliko postoji svest i spremnost građana da iskoriste svoja prava i utiču na dešavanja u zajednici.<sup>26</sup>

## **PRAVNI OKVIR ZA NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U REPUBLICI SRBIJI**

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 preneti od strane građana, a koji vremenom mogu postati glavni protivnici vraćanja suvereniteta građanima.<sup>27</sup>

U nastavku teksta napravićemo prikaz glavnih pravnih akata koji regulišu oblast neposrednog učešća građana i ujedno ukazuju na njihov značaj.

Od međunarodnih dokumenata i ugovora koji regulišu ovu oblast, a koji su implementirani u nacionalna zakonodavstva demokratskih zemalja uključujući i Republiku Srbiju, spomenućemo Univerzalnu deklaraciju o pravima čoveka Ujedinjenih nacija iz 1948. godine; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine; Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope iz 1985. godine, kao i Evropsku povelju o aktivnom građanstvu, Evropsku povelju o

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Mojsilović M. et.al., op. cit., str. 28.

<sup>27</sup> Mojsilović M. et.al., op. cit., str. 17.

učestvovanju omladine u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou i niz Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope.

Republika Srbija je u svoje zakonodavstvo implementirala preporuke koje se odnose na neposredno učešće građana na način na koji su to uradile i druge države u okruženju.

U Republici Srbiji neposredno učešće građana regulisano je najvišim pravnim aktima. Ustavom Republike Srbije utvrđuje se da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.<sup>28</sup> Takođe, po Ustavu, pravo predlaganja zakona ima i najmanje 30.000 birača<sup>29</sup>, dok na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača, Narodna skupština raspisuje referendum o pitanju iz svoje nadležnosti.<sup>30</sup> Istovremeno, najmanje 150.000 birača može podneti predlog za promenu Ustava.<sup>31</sup>

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno je postojanje tri oblika neposrednog učešća građana: referendum, građanska inicijativa i zbor građana.<sup>32</sup>

Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi<sup>33</sup> uređuje se način neposrednog izjašnjavanja odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative na bilo kom nivou organizovanja i sprovođenja ovih mehanizama uključujući i lokalni nivo vlasti. Budući da su ova zakonska rešenja, koja se striktno odnose na referendum i građansku inicijativu, stara 17 godina i da su pripremana u drugačijem socijalnom i političkom kontekstu, brojne odredbe su zastarele i traže redefinisavanje. Mišljenja eksperata, ali i državnih institucija su nepodeljena kada je reč o kvalitetu ovog zakona: on je ocenjen kao restriktivan i prevaziđen. Primena niza rešenja ovog zakona u praksi je pokazala velike nedostake zbog čega se i referendum i narodna inicijativa retko koriste.<sup>34</sup> Sve ove probleme uočilo je i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu koje je formiralo Radnu grupu za izradu novog Zakona. Urađeno je nekoliko nacrti, međutim, zakon još uvek nije usvojen u Narodnoj skupštini.

Položaj, nadležnosti i organi grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuju se Zakonom o glavnom gradu. Ovim Zakonom uređuju se i oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave iz nadležnosti organa i službi Grada Beograda.<sup>35</sup>

Takođe, statutom kao najvišim pravnim aktom jedinice lokalne samouprave regulisano je neposredno učešće građana u obavljanju poslova grada odnosno opštine.<sup>36</sup>

<sup>28</sup> Član 2. Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br.98/2006.

<sup>29</sup> Član 107. Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br.98/2006.

<sup>30</sup> Član 108. Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br.98/2006.

<sup>31</sup> Član 203. Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br.98/2006.

<sup>32</sup> Član 67. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.

<sup>33</sup> Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Službeni glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98.

<sup>34</sup> Mojsilović M., et.al., op.cit., str. 21.

<sup>35</sup> Čl. 44-48. Zakona o glavnom gradu, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07

<sup>36</sup> Statut grada Beograda, *Službeni list grada Beograda*, br. 6/10, čl. 110-122.

## REFERENDUM KAO OBLIK NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja odnosno odlučivanja građana detaljno je regulisan Zakonom o referendum i narodnoj inicijativi.<sup>37</sup>

Referendumom građani odlučuju o pitanjima za koja je to Ustavom i zakonom određeno i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno skupštine autonomne pokrajine, opštine i grada za koja skupština to odluči. Pravo izjašnjavanja na referendumu imaju građani koji u skladu s propisima o izborima imaju biračko pravo i prebivalište za teritoriju za koju se raspisuje referendum. Referendumom građani se slobodno izjašnjavaju. Niko ne može pozvati građanina na odgovornost zbog izjašnjavanja na referendumu. Građani se izjašnjavaju lično i tajno, na glasačkim listićima.

Referendum o pitanju iz svoje nadležnosti skupština jedinice lokalne samouprave dužna je da raspiše na predlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela u jedinici lokalne samouprave.<sup>38</sup>

Akt o raspisivanju referenduma o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave donosi skupština opštine ili grada, u skladu sa statutom. Od dana raspisivanja do dana sprovođenja referenduma ne može proteći manje od 15 ni više od 90 dana. Ovaj rok određuje se statutom jedinice lokalne samouprave. Građani s dela teritorije opštine ili grada mogu odlučiti na referendumu o pitanjima koja su od značaja za te građane.

Akt o raspisivanju referenduma sadrži: naznačenje teritorije za koju se referendum raspisuje; akt, odnosno pitanje o kome se građani izjašnjavaju; datum sprovođenja referenduma i vreme određeno za izjašnjavanje.

Organi za sprovođenje referenduma jesu komisija i glasački odbor. Komisija obrazuje organ koji je raspisao referendum, a komisija obrazuje glasačke odbore. Vreme glasanja na referendumu određuje se tako da se omogući glasanje svim građanima koji imaju pravo izjašnjavanja na referendumu. Glasanje se zaključuje istekom vremena određenog za glasanje. Pitanje o kome se građani referendumom izjašnjavaju mora biti izraženo jasno tako da se na njega može odgovoriti rečju "za" ili "protiv", odnosno "da" ili "ne". Kad se referendumom odlučuje istovremeno o više pitanja, svako pitanje mora biti posebno formulisano na glasačkom listiću tako da se na svako može odgovoriti. Glasački listić za izjašnjavanje na referendumu sadrži naziv organa koji je raspisao referendum; dan održavanja referenduma; pitanje o kome građani treba da se izjasne na referendumu; reči "za" i "protiv" odnosno "da" ili "ne" odštampane jedna pored druge.

Glasa se zaokruživanjem na glasačkom listiću jednog od mogućih odgovora.

Po završenom glasanju glasački odbor utvrđuje rezultate glasanja na glasačkom mestu i o tome sastavlja zapisnik. Izveštaj o sprovedenom referendumu komisija za sprovođenje referenduma dostavlja organu koji je raspisao referendum.

<sup>37</sup> Čl. 2-30. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, *Službeni glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98

<sup>38</sup> Član 70. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.



Rezultati referenduma sprovedenih za teritoriju opštine ili grada utvrđuju se u skladu sa njihovim odlukama i objavljuju na način na koji se objavljuje odluka o raspisivanju referenduma.

Referendum je punovažan ako je na njemu glasala većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak. Odluka o pitanju koje je bilo predmet izjašnjavanja na referendumu smatra se donetom ukoliko je za nju glasala većina građana izašlih na referendum.

Odluka doneta na referendumu obavezna je.

Kad su se građani referendumom prethodno izjasnili o određenom pitanju, organ koji donosi akt kojim se uređuje to pitanje dužan je da ga donese u skladu sa voljom građana izraženom na referendumu najkasnije u roku od 60 dana od dana održavanja referenduma.

Građanin ima pravo, u roku od 24 sata od trenutka kad je doneta odluka da podnese prigovor komisiji za sprovođenje referenduma ako smatra da su time učinjene nepravilnosti u sprovođenju referenduma. Komisija kojoj je podnet prigovor odlučuje u roku od 48 sati od podnošenja prigovora.

Ako je nepravilnost učinjena na jednom ili više glasačkih mesta bitno uticala na rezultate glasanja, nadležna komisija poništiće izjašnjavanje na tim glasačkim mestima i odrediti vreme ponovnog izjašnjavanja.

Sredstva za sprovođenje referenduma obezbeđuje skupština koja je raspisala referendum.

## **GRAĐANSKA INICIJATIVA KAO OBLIK NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI**

Građani putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akata kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom.<sup>39</sup>

O predlogu skupština je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazloženi odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga. Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može biti manji od 5% birača.

Detaljna regulacija građanske inicijative sadržana je u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi iz 1994. godine.<sup>40</sup> Ovde uočavamo terminološku razliku. Shodno tome, kako su predmet ovog rada oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, u samom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine koristi se naziv "građanska inicijativa", pa smo samim tim i mi upotrebili termin "građanska" u nazivu poglavlja ovog rada.

Građani radi ostvarivanja narodne inicijative obrazuju inicijativni odbor od najmanje 3 člana koji imaju biračko pravo. Predlog za promenu ili donošenje

<sup>39</sup> Član 68. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.

<sup>40</sup> Čl. 31-41. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, *Službeni glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98.

odgovarajućeg akta, odnosno drugi predlog obuhvaćen narodnom inicijativom mora biti sačinjen tako da se iz njega jasno vide pravci promena, odnosno rešenja o kojima organ treba da se izjasni. Inicijativni odbor dostavlja predlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno rešavanje o pitanju na koji se predlog odnosi radi obaveštenja da se za taj predlog prikupljaju potpisi. Nadležni organ potvrđuje prijem predloga za koji se prikupljaju potpisi na prvoj stranici teksta predloga i overava svaku stranicu teksta predloga.

Inicijativni odbor prijavljuje prikupljanje potpisa Ministarstvu unutrašnjih poslova – organizacionoj jedinici u opštini na čijoj će se teritoriji prikupljati potpisi.

Lista potpisnika narodne inicijative sadrži: (1) naznačenje predloga za koji će se prikupljati potpisi; (2) podatke o potpisnicima inicijative; (3) datum i mesto prikupljanja potpisa; (4) izjavu inicijativnog odbora da svi potpisnici na listi imaju pravo učestvovanja u narodnoj inicijativi; (5) potpise članova inicijativnog odbora.

Prikupljanje potpisa građana koji učestvuju u narodnoj inicijativi traje najduže 7 dana, računajući od dana koji je u ministarstvu unutrašnjih poslova označen kao početni dan prikupljanja potpisa. Građanin se može samo jednom potpisati na listi potpisnika narodne inicijative. Svoj potpis, građanin može povući do isteka poslednjeg dana određenog za prikupljanje potpisa.

Građanin ima pravo da nadležnom organu ukaže na propuste i nedostatke u postupku prikupljanja potpisa za predlog obuhvaćen narodnom inicijativom.

Kad je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu sa odredbama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi a prikupljen je potreban broj potpisa, nadležni organ dužan je da o predlogu za koji su prikupljeni potpisi odluči na način i po postupku utvrđenom Ustavom i zakonom, odnosno odgovarajućim statutom ili poslovníkom.

Građanske inicijative u lokalnim samoupravama u Srbiji najčešće se podnose od strane Saveta mesnih zajednica i grupa građana. Okvirno govoreći, nešto više od 60% podnetih inicijativa dolazi upravo od mesnih zajednica, dok je trećina podneta od strane grupa građana. Ostatak inicijativa je raspodeljen između organizacija civilnog društva, političkih stranaka ili koalicija i drugih institucija (predsednik opštine, Narodna biblioteka, preduzetnici...).

Civilni sektor je pokrenuo ukupno 20 inicijativa ili nešto više od dve godišnje, u svim jedinicima lokalne samouprave.<sup>41</sup>

## **ZBOR GRAĐANA KAO OBLIK NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI**

Zbor građana se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom.

Zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave.

---

<sup>41</sup> Klačar B., Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Mojsilović M. et.al., str. 44.

Zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave.

Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od 60 dana od održavanja zbora građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane.

Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuje se statutom i odlukom skupštine opštine.<sup>42</sup>

Prema podacima istraživanja obima i inteziteta neposrednog učešća građana kroz referendum, građanske inicijative i zborove građana publikovanim u delu "Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom" navodi se da je najveći broj organizovanih zborova građana u periodu 2002—2010, bio u dve opštine sa juga Srbije – Aleksincu (219) i Ražnju (207). Veći procenat organizovanih zborova beleži se još u Mionici i Smederevu. U ove četiri lokalne samouprave, održano je više od 80% svih zborova koji su tokom prethodnih devet godina uopšte i organizovani u Srbiji.<sup>43</sup> Prema istom istraživanju, na zborovima su, dominantno, formulisani politički zahtevi (u različitim formama), posebno oni koji se tiču izbora Saveta mesnih zajednica. Politički zahtevi čine skoro dve petine od ukupnog broja zborova. Česta organizacija zborova građana sa ciljem da se utiče na promene u Savetu MZ ukazuje na to da građani često nisu zadovoljni akterima na nivou mesne samouprave, njihovim aktivnostima, odlukama ili budućim planovima".<sup>44</sup> Od ostalih tema, izdvajaju se zahtevi za uvođenje samodoprinosu u određene mesne zajednice, izgradnju i popravku ulica/puteva i brojne komunalne probleme (vodovod, kanalizacija, vodosnabdevanje, komunalno opremanje...).

## ZAKLJUČAK

Građansko učešće ima ogroman značaj za unapređenje demokratije u svakoj zemlji, a posebno u zemljama koje se nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema u koje spada i Republika Srbija.

Stepen razvijenosti demokratije u jednom društvu ogleda se, između ostalog, da li su i na koji način građani neposredno uključeni u procese odlučivanja i planiranja razvoja. Uključivanje građana u rad jedinica lokalne samouprave u Srbiji je slabo zastupljeno. Uloga građana je marginalizovana i direktan uticaj na vlast gotovo da i ne postoji. Zakonski utvrđeni oblici neposrednog učešća građana su građanska inicijativa, zbor građana i referendum. U praksi se vrlo retko koriste. Razlozi su delimično u tome što svi nabrojani oblici neposrednog učešća građana imaju samo savetodavni karakter. Donesene odluke gotovo ne obavezuju skupštine jedinica lokalnih samouprava, tako da se ne može govoriti o uticaju u pravom smislu reči. Veliki nedostatak ogleda se u zastareloj i neadekvatnoj pravnoj

<sup>42</sup> Član 69. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007.

<sup>43</sup> Mojsilović M. et.al. op.cit. str. 51.

<sup>44</sup> Ibid.

regulativi. Odredbe sadržane u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi nisu usklađene sa savremenim pravnim institutima i standardima koji regulišu neposredno učešće građana, a naročito standardima Evropske Unije. Donošenje novog modernog zakona je neminovnost, naročito ako se ima u vidu da je Republika Srbija otpočela pristupne pregovore sa EU što će se pozitivno odraziti na naš pravni sistem putem usklađivanja pravnih propisa i standarda sa regulativama Evropske Unije i samim tim znatno unaprediti i ojačati neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom.

## LITERATURA

1. Azanjac Janjatović Tanja, *Priručnik za uključivanje građana i građanki i organizacija civilnog društva u javnu politiku*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013.
2. Vlatković Milan, *Pravo lokalne samouprave*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2009.
3. Vukelić Jelisaveta, *Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji*, *Sociologija*, Vol. LI, br. 3, 2009.
4. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007
5. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Službeni glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98
6. Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 70/2007
7. Zakon o glavnom gradu, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07
8. Kačapor Zehra, Osmanagić-Agović Selma, *Učestvujem, dakle – doprinosim! Učešće građana i organizacija civilnog društva u donošenju odluka na entitetskom, kantonalmom i opštinskom nivou vlasti u BiH*, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnе postdiplomske studije (ACIPS), Sarajevo, 2010.
9. Maksimović Andrijana, *Lokalna samouprava u vertikalnoj organizaciji vlasti*, *Pravno-Ekonomski Pogledi*, God. IV, br. 2, 2013.
10. Mojsilović Miloš et.al. *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom/Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011.
11. *Neposredna demokratija*, URL <https://www.uticaj.rs> , pristupljeno februara 2014.
12. *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006.
13. Statut grada Beograda, *Službeni list grada Beograda*, br. 6/10
14. Teodorović Ivana, Marković Darko, *Važno je učestvovati!: Priručnik za učešće javnosti na lokalnom nivou*, USAID, Beograd, 2011.
15. *Učešće građana i građanki u procesu izrade i primene zakona i drugih instrumenata javnih politika*, Građanske inicijative, Beograd, 2009.
16. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006

## THE FORMS OF DIRECT DEMOCRACY AT MUNICIPAL LEVEL IN SERBIA

**Aleksandar Petrov**

Abstract:

*Participation of citizens in the processes of decision making regarding local affairs is the essence of every democracy. Public involvement starts initiatives of public importance, organization of citizens, as well as articulation of citizens' goals and objectives. Public involvement is always a two-way communication process between citizens and representatives of local authorities. The process of accession to the European Union should establish conditions for a strong synergy of state and citizens, and encourage cooperation between government and citizens of the Republic of Serbia. The right of citizens to participate directly in the management of local community affairs should be supported strongly, and its implementation is facilitated and enabled in the course of making all the important decisions of municipal bodies.*

*Local Self Government Act of the Republic of Serbia defines some forms of direct citizen participation in the local government, such as citizens' initiative, gathering of citizens and referendum. Through these forms involvement, citizens can propose to the local government adoption of acts which will address some issue, amendments of statute or other regulations, referendum etc. All the issues which are regulated through these forms of direct participation of citizens must be from the jurisdiction of a local government.*

*Keywords: Local government, direct democracy, referendum, citizens initiative, gathering of citizens.*