

Univerzitet u Banjoj Luci

Pravni fakultet

Banja Luka

**OBLICI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U
ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOU U BOSNI I
HERCEGOVINI**

(završni master rad)

Mentor:

Prof. dr Igor Milinković

Kandidat:

Svjetlana Kurtinović

Banja Luka, 2023. godina

SADRŽAJ

1.	Uvod.....	2
1.1.	Predmet istraživanja.....	11
1.2.	Ciljevi istraživanja.....	11
1.3.	Hipoteza.....	12
1.3.1.	Osnovna hipoteza.....	12
1.3.2.	Pomoćna hipoteza.....	13
1.4.	Metode istraživanja.....	13
2.	Komparativni prikaz oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou u drugim zemljama.....	15
3.	Evropski standardi neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou.....	27
4.	Neposredno učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini.....	34
4.1.	Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju u Republici Srpskoj.....	38
4.1.1.	Referendum.....	38
4.1.2.	Grafanska inicijativa.....	42
4.1.3.	Zbor građana.....	45
4.1.4.	Mjesna zajednica.....	49
4.1.5.	Ostali oblici neposrednog učešća građana.....	54
4.2.	Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju u Federaciji Bosne i Hercegovine.....	62
4.2.1.	Referendum.....	63
4.2.2.	Građanska inicijativa.....	66
4.2.3.	Mjesni zbor građana.....	69
4.2.4.	Mjesna zajednica.....	71
4.2.5.	Ostali oblici neposrednog učešća građana.....	77

4.3. Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine.....	83
5. Zaključak.....	89
6. Literatura.....	94

1.UVOD

Svaka država je sastavljena od nižih teritorijalnih jedinica koje su nastale u lokalnim zajednicama prije same države. Pojavom savremenih država, status teritorijalnih jedinica je regulisan zakonskim propisima, a u većem broju država i samim ustavom kao najvišim pravnim aktom. Država Bosna i Hercegovina spada u grupu država koje u ustavu ne sadrže nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. U Ustavu BiH samo se na jednom mjestu pominju teritorijalne jedinice i to u članu III 3. b) u kome je navedeno da će entiteti i njihove niže jedinice poštovati Ustav BiH, kao i opšte principe međunarodnog prava. Regulisanje lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini spada u nadležnost entiteta, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, čiji ustavi sadrže odredbe o lokalnoj samoupravi.

Tako je Ustavom Republike Srpske pitanje organizacije lokalne vlasti regulisano poglavljem VI naslovljenim „Teritorijalna organizacija“, u kome je, u članu 102. regulisana nadležnost lokalne vlasti, te je određeno da se „sistem lokalne uprave uređuje zakonom“. U članu 5. Ustava Republike Srpske navedeno je da se ustavno uređenje Republike Srpske temelji između ostalog i na lokalnoj samoupravi. Oblast lokalne samouprave u Federaciji BiH spada u zajedničku nadležnost Federacije i njenih kantona, a u poglavlju VI Ustava Federacije BiH naslovljenom „Općinske vlasti“ u članu 2. izričito je određeno da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, a ostalim članovima je određena organizacija opštine i šta svaka opština u vršenju svojih nadležnosti preuzima. U poglavlju VI.A. naslovljenom „Gradske vlasti“ u stavu 1. određeno je da se za područje dvije ili više opština formira grad kao jedinica lokalne samouprave, te je ovim poglavljem određena organizacija grada i šta obuhvata odgovornost grada. Nije specifično da se u ustavima uređuje organizacija gradova, što je u Ustavu Federacije BiH učinjeno za gradove Sarajevo i Mostar članovima VI.B i VI.C, koji su dodati amandmanima XVI i CI.

„Lokalna samouprava predstavlja oblik odlučivanja i upravljanja lokalnih zajednica, na užoj teritoriji, neposredno od strane njenih stanovnika ili putem njihovih predstavništava koje oni neposredno biraju i drugih lokalnih organa.“ U doktrini se ističe osnovna karakteristika lokalne samouprave po kojoj se razlikuje od ostalih teritorijalnih sistema, a to je neposrednost kontakata njenih stanovnika. Savremene opštine nastale su iz srednjovjekovnih sela i bile su demografski male, što je omogućavalo da se građani poznaju između sebe i da se u opštini mogu primjenjivati oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju.

Smisao lokalne samouprave je da se njome stvori okvir za adekvatno učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou. „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.“

Mnogi autori naglašavaju značaj učešća građana u javnom životu, među kojima i Aleksis de Tokvil koji je isticao da „lokalna politika predstavlja kamen temeljac demokratije, jer omogućava najviši mogući stepen participacije.“ Pomenuti autor o lokalnoj samoupravi govori kao o osnovnim školama demokratije. Za ovog francuskog pisca: „Opštinske institucije jesu za slobodu ono što su osnovne škole za nauku; one slobodu čine pristupačnom narodu; one mu omile njeno miroljubivo korišćenje i navikavaju ga da se njome služi. Bez opštinskih institucija neka nacija može sebi stvoriti slobodnu vlast, ali ne može posedovati slobodarski duh.“ Učešće građana podrazumijeva svaku aktivnost kojom se građani uključuju u proces donošenja odluka i tako utiču na kvalitet svog života i života svojih sugrađana. Ključni faktor razvijanja procesa učešća građana u procesu donošenja odluka jeste razumijevanje istog od strane izabranih predstavnika, te njihova spremnost da podrže građane da se uključe u odlučivanje na lokalnom nivou. Da bi se građani motivisali da učestvuju u procesu donošenja odluka potrebno je da imaju osjećaj da se njihov glas broji, da im se da mogućnost da govore o problemima koje imaju, te da se njihovim mišljenjima da prostor kakav zaslužuju.

Značaj učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou izraženo je u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. U preambuli Povelje istaknut je značaj prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova, kao demokratskog principa koji važi u svim zemljama – članicama Savjeta Evrope. Najneposrednije ostvarivanje tog prava, prema Povelji, moguće je upravo na lokalnom nivou. Tvorci Povelje su u članu 3. definisali koncept lokalne samouprave kao „pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem savjeta i skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (savjeti, odnosno skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendume ili bilo koji oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju – tamo gdje su oni predviđeni statutom.“

Takođe, Dodatnim protokolom uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti u članu 1. stav 2. definisano je pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti kao „pravo da se pokušaju utvrditi ovlašćenja ili da se utiče na vršenje ovlašćenja i odgovornosti lokalne vlasti.“ Posebno su članom 2. ovog Dodatnog protokola konkretizovane mjere koje članice preduzimaju radi obezbjeđenja prava učešća građana na lokalnom nivou .

U svijetu se izdvajaju dva oblika lokalne samouprave, jedan je američki, gdje je težište na predstavničkoj demokratiji, a drugi je sjeverno-evropski, koji se zasniva na političkoj kulturi i

doktrini socijaldemokratije. U ovom drugom obliku lokalne samouprave, pored predstavničke, značajnu ulogu ima i neposredna demokratija, gdje građani neposredno učestvuju u upravljanju društvenim poslovima, a koji oblik se posebno njeguje u Švajcarskoj, Velikoj Britaniji i Švedskoj. Shodno tome, razlikuju se dva oblika lokalne samouprave: posredna (predstavnička) i neposredna lokalna samouprava. Posredna lokalna samouprava podrazumijeva da građani lokalne zajednice „ne vrše vlast direktno, već određuju ko će vršiti vlast, tj. biraju svoje predstavnike u organima vlasti,“ dok neposredna lokalna samouprava predstavlja „neposredno učešće građana u vlasti, tj. predstavlja najneposrednije ostvarivanje narodne volje, narodne suverenosti, pošto ovim putem građani u cijelosti učestvuju u vršenju vlasti.“ Od ova dva oblika dominantniji je oblik posrednog učešća građana, odnosno model posredne (predstavničke) lokalne samouprave. Razlog tome je porast broj stanovnika, složenost poslova organa lokalne samouprave, kao i dinamika razvoja modernog društva.

Prvi začeci neposredne lokalne samouprave javili su se u ranom srednjem vijeku, i to u gradovima koji su imali razvijenu manufakturu, poljoprivredu i trgovinu. Tako je u Engleskoj neposredna lokalna samouprava nastala u malim ruralnim lokalnim zajednicama zvanim parohije, gdje su jedini organ lokalnog upravljanja bile parohijske skupštine, a u većim parohijama postojali su uz skupštinu i parohijski savjeti, dok su počeci neposredne lokalne samouprave u Sjedinjenim Američkim Državama bili gradski zborovi. Najširu primjenu neposredna lokalna samouprava je doživjela u Švajcarskoj, gdje je ovaj oblik danas zastupljen u najvećem broju kantona i predstavlja prevlađujući oblik lokalne samouprave.

Postoje različiti pristupi i shvatanja u teoriji u pogledu učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Tako zagovornici neposredne demokratije ističu njene brojne prednosti navodeći da razvija ljudske sposobnosti, odgovornost i ideju zajedništva, te da je istovremeno i edukativna, jer se jedino može naučiti u praksi. Što pojedinac više učestvuje u političkom procesu, time podstiče dalje i druge da učestvuju u političkom procesu čime se demokratija razvija. Participacija uči i da se uvažavaju potrebe drugih, a što ujedno predstavlja rješenje konflikta i način postizanja konsenzusa. Na navedeno su u literaturi ukazivali Aristotel, Ruso i Mil.

Autori poput Patnama i Harta su isticali da neposredna demokratija vodi smanjenju otuđenosti i snažnijoj integraciji društva, jer se učestvovanjem u donošenju odluka jača osjećaj pripadnosti zajednici. Takođe su isticali da direktno učešće u donošenju odluka daje legitimnost političkim odlukama i režimu kojih ih donosi, a sam Ruso je isticao da „participacija pruža slobodu, jer daje pojedincu mogućnost da bude svoj gospodar.“ Američki teoretičar Patnam isticao je da je „demokratija najčvršća kada postoji energično učešće građana u preduzimanju kolektivnih akcija u najidealnijem vidu na zborovima u varoškim opštinama ili dobrovoljnim udruženjima.“

Među pristalicama neposredne demokratije svrstava se i „T. Džeferson koji je nade vezivao za uspostavljanje političkog sistema gdje bi svaki pojedinac neposredno učestvovao u odlučivanju na lokalnom nivou, dok američki filozof Džon Džui dobar demokratski poredak vezuje za postojanje obrazovanog i aktivnog građanstva sa osjećajem za javno.“

Ne samo teoretičari lokalne samouprave, već i politički lideri i javni funkcioneri zagovarali su jačanje različitih oblika građanske participacije. Tako je „gradonačelnik Toleda (SAD) Brend Vitlok isticao da je lijek za bolesti demokratije više demokratije.“

Sa druge strane postoje autori koji na neposrednu demokratiju gledaju sa nepovjerenjem. Postoje brojni argumenti koje ovi zagovornici ističu protiv neposrednog učešća građana u vlasti, kao što su pretpostavka o iskvarivosti ljudske prirode zbog koje masa ne bi trebala direktno da učestvuje u vršenju vlasti. Pored toga ističe se i neefikasnost direktne participacije, koja nije pogodna za složena današnja društva, da je masovno angažovanje preskupo i presporo, da običan građanin nije sposoban da razumije proces upravljanja složenom administracijom, da predstavlja luksuz koji mnogi građani ne mogu sebi da priušte, da su ljudi zaokupljeni drugim važnim stvarima da bi bili aktivnije uključeni, da direktna participacija građana može biti remeteći faktor socijalne i političke stabilnosti i dr.

Tako je Dž. Medison upozoravao na „slabosti neposredne demokratije i opasnost od njenog pervertovanja u tiraniju većine“, dok su M. Veber i J. Šumpeter isticali da se „uloga građana u političkom procesu iscrpljuje izlaskom na izbore i opredjeljivanjem između suprotstavljenih stranačkih elita.“

Iz iznesenog proizilazi da je potrebno osim unaprijeđivanja učešća građana u izbornom procesu, razvijati i oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Razlog za jačanje neposrednog učešća građana u odlučivanju predstavljaju i slabosti koje institucije predstavničke demokratije ispoljavaju na lokalnom nivou. Naime, ako predstavnički organi nisu izabrani u skladu sa demokratskom procedurom i ako nije adekvatno normiran njihov odnos prema lokalnoj zajednici, stvara se velika mogućnost birokratizacije. Pored navedenog i višepartijski sistem može uticati na učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou, tako što „centralizovane i birokratizovane političke partije učešće građana svode na prihvatanje u partijskim forumima već donijetih odluka, a u izborima na glasanje o unaprijed određenim kandidatima.“ Takođe, sve se češće nailazi na krizi legitimiteta lokalne vlasti, koja se ogleda u sve slabijem odzivu birača na lokalnim izborima, tako i u političkom životu lokalne zajednice, kojima upravljaju birokratske elite, na šta su ukazivali brojni autori u literaturi (P. Džon.).

Prema tome, oblike posredne demokratije potrebno je dopuniti oblicima neposrednog učešća građana na lokalnom nivou, iz razloga što dolazi do sve većeg udaljavanja političkih predstavnika lokalne vlasti i građana, što dovodi do različitih vrsta zloupotreba „prije svega u situacijama kada lični interesi grupe na vlasti počnu da pretežu nad interesima zajednice.“ Svrha neposredne lokalne samouprave je da građani neposredno učestvuju u odlučivanju na lokalnom nivou, kako bi se spriječilo da određeni pojedinci donose odluke koje samo njima odgovaraju, a ne lokalnoj zajednici u cjelini. Međutim, danas je teško ostaviti neposrednu demokratiju, iako ona u savremenoj državi uvijek ima prednost. Potrebno je istaći da neposredna lokalna samouprava nije zamjena za posrednu lokalnu samoupravu, koja je propisana ustavom i zakonom, već daje mogućnost da građani neposredno učestvujući u odlučivanju koriguju poteze organa lokalne vlasti ili da sami donose odluke. Da bi građani učestvovali u procesu donošenja odluka potrebno je da budu informisani o aktivnostima rada lokalnih organa. Obaveza organa lokalne vlasti je da osiguraju javnost i transparentnost svog rada, što podrazumijeva uključivanje građana u proces donošenja i realizacije odluka.

Učestvovanje građana u lokalnoj samoupravi ogleda se od učestvovanja na lokalnim izborima, do uključivanja u različite forume, javne rasprave, zborove građana, okrugle stolove, a u novije vrijeme i internetske forume, društvene mreže, grupe za diskusiju, i dr.. Danas se oblici participacije građana šire i izvan institucija neposrednog odlučivanja. Jačanje demokratije na lokalnom nivou dovelo je do toga da se dopušta grupama građana, a ne samo političkim strankama, da predlažu svoje liste i kandidate za izbor u organima vlasti, te mogućnost građana da putem lokalnog referenduma opozovu izabrane organe i prije isteka njihovog mandata.

Direktna participacija građana najlakše je izvodljiva na lokalnom nivou, zbog veličine lokalnih jedinica. Najčešće se javlja u oblastima obrazovanja, zdravstva, ekonomskog i komunalnog razvoja, zaštite čovjekove okoline i dr.. Situacija u pogledu primjena oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini se ne može ocijeniti kao adekvatna. Razlog toga je jednim dijelom u nezainteresovanosti građana da učestvuju u donošenju odluka značajnih za cijelu lokalnu samoupravu, nedovoljna informisanost građana o aktivnostima rada lokalnih organa, nedovoljno poznavanje pravnih propisa u oblasti neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou (zakoni i statuti), nedovoljna transparentnost rada organa jedinice lokalne samouprave i dr.

Domaći pozitivni propisi su omogućili građanima Bosne i Hercegovine da mogu učestvovati u razvoju svoje lokalne samouprave. Potrebno je istaći, da nije adekvatan trenutni pravni okvir u Bosni i Hercegovini (entitetima) koji reguliše oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, tj. u određenim segmentima pravne regulative potrebne su izmjene, a potrebno je i da se predvide novi oblici neposrednog učešća građana, u cilju većeg podsticanja građana da učestvuju u donošenju odluka u svojoj lokalnoj zajednici.

Da bi se građani motivisali da učestvuju u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou potrebno je razvijati svijest da se oni zaista pitaju. Ograniči li se participacija građana samo na rasprave, bez uticaja na donosioce odluka, interesovanje građana će opasti.

Polazeći od „koncepta podele moći i odlučivanja, građanska participacija bi se mogla odrediti kao proces u kome članovi društva koji ne zauzimaju političke ili pozicije u administraciji dele vlast sa javnim službenicima u donošenju ključnih odluka i sprovođenju akcija koje se odnose na zajednicu.“

Učestvovanjem u procesu donošenja odluka proizvode se pozitivni efekti, kao što su npr. podiže se svijest o potrebi saradnje između samih građana radi zadovoljavanja zajedničkih interesa u lokalnoj zajednici, stvara se i jača osjećaj pripadanja zajednici, povećava se saradnja između građana i predstavnika organa lokalne samouprave, jača se participativna politička kultura, što ima pozitivan uticaj i na stabilnost i funkcionisanje demokratskih institucija na svim nivoima vlasti i dr.

Pravo na učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou nije pravo koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, već organsko pravo građana i temeljni princip demokratskog uređenja. Izborom svojih predstavnika u organe lokalne vlasti građani na njih ne prenose u potpunosti svoje pravo na upravljanje lokalnom zajednicom. Ako bi se građani odrekli toga prava, došli bi u situaciju da možda imaju neodgovornu vlast čije bi postupke mogli da sankcionišu tek na narednim izborima, zbog čega se teži razvoju ustanova neposredne lokalne samouprave, kao dopune posrednoj lokalnoj samoupravi.

1.1. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja ovog rada odnosi se na oblike neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini. To su, prije svega pitanja značaja instrumenata neposredne demokratije, tj. odnosa neposredne i posredne demokratije, komparativni prikaz oblika neposrednog učešća građana u drugim državama, evropski standardi u ovoj oblasti, a centralni dio ovog rada biće posvećen analizi pravne regulative oblika neposrednog učešća

građana u Bosni i Hercegovini. Dakle, predmetu istraživanja se pristupa prije svega sa aspekta pravnih normi, tj. Ustava Bosne i Hercegovine, ustava entiteta, kao i entitetskih zakona i podzakonskih akata koji regulišu navedenu tematiku, a takođe i sa gledišta pravne teorije i evropskih standarda. Predmet istraživanja podrazumijeva i navođenje primjera dobre prakse u ovoj oblasti u drugim državama i u Bosni i Hercegovini.

1.2. Ciljevi istraživanja

Cilj istraživanja je da se analizom pozitivnopravne regulative u oblasti lokalne samouprave identifikuju i objasne oblici neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, tj. u entitetima, kao i da se navedu primjeri pozitivne prakse u ovoj oblasti. Cilj istraživanja ovog rada je da se polazeći od ovog osnovnog cilja, ispita koliko je postojeći pravni okvir adekvatan za učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, kao i da se predlože nova rješenja u ovoj oblasti. Pored navedenog, cilj istraživanja je i da se predstavi uporedni prikaz neposrednog učešća građana na lokalnom nivou u drugim državama i da se ujedno predlože i neki novi oblici neposredne demokratije iz tih država, a koji bi se mogli uvesti i primijeniti u praksi Bosne i Hercegovine.

Svrha istraživanja je da ukaže na to da se učestvovanjem građana u odlučivanju na lokalnom nivou omogućava donošenje kvalitetnijih odluka u skladu sa potrebama građana. Takođe, građani imaju višestruku korist od učešća u neposrednom odlučivanju, koja se ogleda u tome da građani daju lokalnim organima vlasti određene sugestije i pokreću inicijative, da se građani upoznaju sa donošenjem odluka od strane lokalnih organa, da ostvaruju komunikaciju sa predstavnicima organa lokalnih vlasti u pogledu realizovanja svojih zajedničkih interesa, i dr.

1.3. Hipoteza

1.3.1. Osnovna hipoteza

Posredna demokratija predstavlja oblik demokratije u kome narod bira svoje predstavnike u organima vlasti, tj. predstavlja vladavinu građana indirektnim putem, koja danas sve više gubi povjerenje građana. Takođe, teško je postići zaokret od posredne demokratije ka neposrednoj demokratiji iz razloga što nije moguće svaki put mobilisati svo stanovništvo jedne lokalne zajednice, kada se postavi pitanje o nekoj političkoj odluci, a pored toga i što narod nije jedinstven, na što je ukazivao Kelzen, već je suprotstavljen čitavim nizom različitosti i sukobljenih interesa, pa se neposredno odlučivanje građana treba vidjeti kao dopuna institucijama posredne demokratije na lokalnom nivou.

Danas u većini slučajeva narodne predstavnike u organima vlasti kandiduju stranke i oni ostaju vezani za svoju stranku, pri čemu ispunjavaju interese političke stranke ili zadovoljavaju sopstvene interese, a zaboravljaju interese, potrebe i određene probleme građana lokalne zajednice, što sve dovodi do nezainteresovanosti građana npr. za lokalna pitanja i odsustvo svijesti da određene stvari mogu urediti drugačije. Kako bi se građani motivisali da učestvuju u donošenju odluka, neophodno je kod istih razvijati svijest i ubjeđenje da se oni zaista pitaju o razvoju svoje lokalne samouprave. Pored toga, od presudnog je značaja, da bi se unaprijedila neposredna demokratija na lokalnom nivou, da građani budu obaviješteni o svim dešavanjima i planovima lokalnih vlasti, kako bi građani bili spremni da koriste postojeće mehanizme neposredne demokratije, a sve u cilju zadovoljavanja svojih zajedničkih interesa u lokalnoj zajednici.

Polaznu osnovu (hipotezu) istraživanja predstavlja stav da neposredno učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou omogućava donošenje odluka u skladu sa zajedničkim potrebama građana, što doprinosi razvoju lokalne zajednice. Jačanje neposrednog učešća građana u vršenju vlasti na lokalnom nivou predstavlja relevantan faktor razvoja jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (entitetima: Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine).

1.3.2. Pomoćna hipoteza

Pravni okvir u ovoj oblasti u Bosni i Hercegovini nije adekvatan, tj. potrebne su izmjene u određenim segmentima, što će u ovom radu biti i naznačeno kod analize oblika neposrednog učešća građana u entitetima. Takođe, u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine navedeni su samo tradicionalni oblici neposredne demokratije, uz pravo jedinica lokalne samouprave da uvedu i druge mehanizme participacije građana, dok se zakonodavac u Republici Srpskoj opredijelio za navođenje malo većeg broja participativnih oblika u odnosu na Federaciju BiH, ne uskraćujući pravo jedinicama lokalne samouprave da uvedu i druge oblike neposredne demokratije. Pored toga, jedinice lokalne samouprave u entitetima nisu pokazale ništa veću zainteresovanost za uvođenje drugih oblika neposredne demokratije.

Prvu pomoćnu hipotezu predstavlja stav da postojeći pravni okvir u oblasti neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini (entitetima) nije adekvatan.

Drugu pomoćnu hipotezu predstavlja stav da oblici neposredne demokratije, propisani važećim entitetskim zakonima koji uređuju oblast lokalne samouprave, nedovoljno se i neadekvatno primjenjuju.

1.4. Metode istraživanja

U ovom radu će biti korišćeni sljedeći metodi: dogmatsko – normativni metod, komparativni metod, metod analize sadržaja, sociološki metod i istorijski metod.

Dogmatsko - normativni metod služi da se u ovom radu analiziraju svi propisi koji se odnose na oblast lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (entitetima), a koji regulišu oblike neposrednog odlučivanja građana uz navođenje sadržaja prava i kako to pravo funkcioniše u ovoj oblasti, dok se metodom analize sadržaja analiziraju i drugi izvori podataka o predmetnoj tematici, kao što su npr. knjige, naučni radovi, publikacije i zvanične internet stranice jedinica lokalne samouprave, a radi dobijanja podataka o tome da li se neposredno učesće građana promoviše u jedinicama lokalne samouprave, da li postoji saradnja između građana i predstavnika lokalnih vlasti prilikom rješavanja nekog pitanja ili problema određene lokalne zajednice, da li zvanične internet stranice jedinica lokalne samouprave pružaju dovoljno informacija građanima o dešavanjima u njihovoj lokalnoj zajednici, da li je pristup informacijama na zvaničnim internet stranicama jednostavan ili komplikovan za građane i dr. Takođe, u ovom radu će se koristiti i komparativni metod, a radi saznanja komparativnih rješenja u oblasti neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou u drugim državama i u Bosni i Hercegovini (entitetima), te sociološki metod kojim se nastoji istražiti kakav je položaj i uloga pojedinaca, grupa, institucija i društva uopšte prilikom neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou. Iako je istraživanje zasnovano na analizi važećeg pravnog okvira u BiH (entitetima) i drugim zemljama čija iskustva će biti uzeta u obzir u okviru ovog istraživanja, prilikom ukazivanja na genezu ustanove lokalne samouprave i pojedinih njenih oblika biti korišćen i istorijski metod.

2. KOMPARATIVNI PRIKAZ OBLIKA NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOU U DRUGIM ZEMLJAMA

Lokalna samouprava je stara politička institucija, koja je nastala u feudalno-liberalnoj Evropi, sa ciljem da se na malim teritorijama i sa malim brojem ljudi ostvari pravo građana da sami odlučuju o lokalnim poslovima, odnosno da se formiraju lokalni organi koji su nosioci lokalne vlasti.

Posljednjih decenija u Evropi se sve veći značaj pripisuje jačanju institucija neposredne demokratije. To se odnosi na sve nivoe sistema vlasti, nacionalni nivo, subnacionalne nivoe vlasti u federalnim sistemima i nivo lokalne politike. Od 2009. godine Lisabonski ugovor predviđa, čak, i evropsku građansku inicijativu, kao instrument direktne demokratije za nivo politike Evropske unije, a mnogi referendumi o pristupanju Evropskoj uniji i o izmjenama i dopunama ugovora odnose se na nivo evropske politike.

Istorija demokratije je prilično raznolika u evropskim zemljama. U nekim „zapadnim demokratijama“ duge tradicije podržavale su stabilne političke sisteme, kao npr. u Švajcarskoj, Lihtenštajnu, zemljama sjeverne Evrope ili Ujedinjenog Kraljevstva. U drugim državama demokratski sistemi su bili prekinuti periodima diktature, što je bio slučaj u Njemačkoj, Austriji, Italiji, Portugalu ili Španiji, ili u okupiranim zemljama poput Belgije,

Danske, Francuske ili Holandije. Zemlje istočne i jugoistočne Evrope, nakon perioda autoritarne vladavine ili okupacije patile su decenijama usljed komunističke dominacije i mogle su se transformisati u demokratiju tek nakon 1989/90.

U mnogim zemljama danas se teži razvoju ustanova neposredne lokalne samouprave, kao dopune ustanovama predstavničke lokalne samouprave. Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou mogu da imaju različite pravne karakteristike od zemlje do zemlje, isti oblici mogu da imaju različite terminološke oznake, pojedini oblici mogu da imaju različite modalitete, a takođe u nekim državama pojedini oblici mogu imati visoki stepen pravne uređenosti, dok drugi oblici mogu imati nizak stepen ili neznatan stepen pravnog uređenja.

Najviše zastupljena klasifikacija oblika učešća građana na lokalnom nivou u drugim državama je klasifikacija koja je izvršena prema intenzitetu učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Prema ovoj klasifikaciji, oblici učešća građana mogu se grupisati u četiri stepena, i to: 1. obavještavanje, 2. konsultovanje, 3. uključivanje i 4. delegiranje ovlašćenja. S obzirom na ovu klasifikaciju, Švajcarska i Finska su zemlje kod kojih je razvijen pravni okvir za građansko učešće u odlučivanju na lokalnom nivou, koji se reflektuje kao uključivanje i delegiranje ovlašćenja, dok Velika Britanija i Novi Zeland predstavljaju zemlje kod kojih nije dobro razvijen pravni okvir za građansko učešće u odlučivanju na lokalnom nivou, tj. uvažavaju samo značaj obavještenja i konsultovanja, a SAD predstavlja zemlju koja na participaciju građana gledaju kao na sredstvo ekonomske podrške.

U uporednom pravu nailazi se na različite institute neposredne demokratije, što zavisi od niza faktora koji postoje u pojedinim zemljama. Tako se, na primjer, u Švedskoj kao oblici učešća građana mogu označiti: referendum, građanska inicijativa, javne rasprave, konsultacije građana pre izrade nacrtu političkih i pravnih odluka, objavljivanje zapisnika o radu opštinskih organa na veb-sajtovima, korišćenje interneta kao foruma za elektronske debate, kao i forme učešća korisnika usluga, koje se primjenjuju kao eksperiment u opštinama. Lokalna direktna demokratija u Njemačkoj se razvijala, kao i u drugim zemljama, u konceptu demokratskih inovacija, te se kao oblici neposrednog učešća građana na lokalnom nivou mogu označiti građanske porote, forumi, deliberativne ankete, građansko budžetiranje, konsenzusne konferencije, itd.

U nekim zemljama predviđeni su samo tradicionalni oblici neposrednog učešća građana na lokalnom nivou. Tako su, npr. U Srbiji predviđeni referendum, građanska inicijativa i zbor građana, dok je u Hrvatskoj predviđeno da građani mogu neposredno učestvovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i zbora građana, te je predviđeno da se

mjesni odbor osniva statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog učešća građana u odlučivanja o lokalnim poslovima.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi Crne Gore, u članu 158. stavu 1, određeno je da se u oblike neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou svrstavaju: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana i referendum. Inicijativu može pokrenuti građanin-pojedinac, a organi lokalne samouprave (sekretarijati, direkcije, uprave) su dužni da u roku od 30 dana od dana podnošenja inicijative obavijeste podnosioca o zauzetom stavu. Podnosilac inicijative ima pravo da se obrati predsjedniku opštine ili skupštini, ako nadležni organ ne postupi po inicijativi. Pozitivan primjer prakse u Crnoj Gori je da se na inicijativu građana naselja Zabjelo oko stambenih zgrada izgradilo nekoliko parkova i igrališta.

Pored oblika neposrednog odlučivanja, građani mogu u Crnoj Gori učestvovati u ostvarivanju lokalne samouprave i putem peticija, prijedloga i žalbi, u skladu sa statutom opštine. Zakonom o lokalnoj samoupravi Srbije je predviđeno da su organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni da svima omoguće podnošenje pritužbe na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih, a ako podnosilac pritužbe traži odgovor na istu, organi i službe jedinice lokalne samouprave su dužni da na nju odgovore u roku od 30 dana.

U Crnoj Gori je lokalni parlament Ulcinja donio odluku da se Ada Bojana proglasi tihom zonom, a što je značilo da će nakon 22 časa biti zabranjena svaka velika buka. Ova odluka predstavljala je rezultat žalbi građana da se zabrane žurke koje se organizuju svake godine na ljeto i na praznike, s obzirom da tada dolazi najviše domaćih i stranih turista u ovom mjestu. Takođe, građani grada Podgorice su u aprilu mjesecu 2019. godine potpisivali peticiju protiv izgradnje tunela kroz Goricu, a početkom 2020. godine počeli su borbu protiv pomenute izgradnje. Ovo je rezultiralo odlukom gradonačelnika u februaru 2020. godine da se obustavi svaka izgradnja na brdu Gorica.

Švajcarska je u svijetu poznata kao država direktne demokratije, gdje građani imaju pravo da se o velikom broju važnih pitanja izjašnjavaju neposredno. Švajcarska ima veliki broj opština (oko 3.100), od kojih neke imaju 20 stanovnika, a neke i više od pola miliona ljudi i svi građani imaju pravo direktnog učešća u vlasti i donošenja odluka. Švajcarska je prvo bila konfederacija, pa je tek kasnije postala federalna država. Kao konfederacija trajala je više vijekova i to od 1291. godine kada je konfederacija bila začeta u embrionalnom vidu, a trajala je sve do 1848. godine kada je konfederalna skupština izglasala ustav nove federalne države. Tako je Švajcarska postala 1848. godine prva federalna država u Evropi. U Švajcarskoj je danas na snazi ustav iz 1999. godine.

Kao glavno tijelo odlučivanja u opštinama Švajcarske je skupština svih građana na lokalnom nivou, koja se primjenjuje u većini opština, a sreće se i u američkim gradovima sa malim brojem stanovnika, zatim u engleskim parohijama i oblicima mjesne samouprave, kao i u državi Sloveniji. U većini kantona Švajcarske opštine se organizuju prema dva modela, i to prema tradicionalnom i parlamentarnom modelu. U tradicionalnom modelu ne bira se predstavničko tijelo, već svi punoljetni građani čine zakonodavno tijelo - skupštinu svih građana, koja se sastaje dva puta godišnje. Na skupštini ovog tipa, građani učestvuju, vode raspravu i donose odluke. Ovaj model primjenjuje se u 80% opština. Skupštine odlučuju o lokalnom budžetu i završnom računu, izboru i razrješenju lokalnih službenika, lokalnim opštim aktima te o pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu. Preostali dio opština ima predstavničko tijelo koje biraju građani opštine, a ovaj model primjenjuje se u opštinama sa većim brojem stanovnika i dopunjen je ustanovama neposredne demokratije. Tako kanton Ženeva propisuje predstavničko tijelo kao glavno odlučujuće tijelo, dok kanton Ticino predviđa skupštinu građana za sve lokalne jedinice koje imaju do 300 stanovnika, fakultativnu zamjenu skupštine građana sa predstavničkim tijelom za lokalne jedinice koje imaju do 5000 stanovnika, a obavezni izbor predstavničkog tijela je predviđen za lokalne jedinice koje imaju preko 5000 stanovnika.

U Švajcarskoj postoji obavezni i fakultativni referendum, pri čemu je u većini opština taksativno navedeno u zakonu koja su pitanja predmet obaveznog, a koja fakultativnog referenduma. U manjem broju opština Švajcarske opštom klauzulom su obuhvaćeni svi akti opštinskog parlamenta kao mogući predmet fakultativnog referenduma, uz izuzimanje određenih pitanja koja to ne mogu biti, kao što su: odluke o malim finansijskim sredstvima i izborima funkcionera, odluke koje su uslovljene zakonima, i dr, dok su npr. u Holandiji iz predmeta fakultativnog referenduma isključeni npr.: budžet, odluke koje se moraju doneti po hitnom postupku, i dr. U zoni javnih finansija u Lihtenštajnu i mnogim Švajcarskim opštinama, referendumu moraju biti raspisani ako javni rashodi ili pozajmice premašuju određeni (relativno veliki) dio budžeta.

Teritorijalno jedinstvo opštine često zahtijeva obavezni referendum kada je riječ o izdvajanju jedne opštine ili spajanja sa drugom lokalnom jedinicom. Primjeri su Češka, gdje je potreban obavezni referendum za odvajanje, a u Italiji za spajanje opština. Takođe, u Češkoj je predviđen i obavezujući fakultativni referendum koji raspisuje lokalno predstavničko tijelo bilo na vlastitu inicijativu, ili na inicijativu određenog broja građana. Za održavanje referenduma na inicijativu građana, pored prikupljanja određenog broja potpisa, građani moraju predstavničkom tijelu dostaviti podatke o troškovima referenduma i obrazloženje za njegovo raspisivanje. Odluka je obavezna za predstavničko tijelo ako je na referendumu izašlo najmanje 50% od ukupnog broja birača i ako je većina glasala pozitivno.

Italija je pitanje lokalnih referenduma ostavila lokalnim jedinicama da same urede, što znači da lokalne jedinice same mogu odlučiti da li će biti obavezni ili fakultativni referendum, da li će on biti obavezujući ili savjetodavni, itd.. Međutim, obavezni savjetodavni referendum postoji o promjeni pripadnosti opština pojedinoj regiji.

U Hrvatskoj se samo donekle precizira predmet referenduma, tako što je određeno da se referendum može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu opšteg akta ili drugog pitanja iz nadležnosti predstavničkog tijela, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom, a što predstavlja manje povoljno rješenje.

Slovenija je zemlja koja dopušta lokalni referendum kojim se potvrđuje ili odbija doneseni opšti akt lokalnog predstavničkog tijela, osim akata koji se odnose na budžet, završni račun i opšti akti kojima se propisuju opštinski porezi i drugi prihodi. Od dana donošenja opšteg akta i podnošenja prijedloga za raspisivanje referenduma ne smije proći više od 15 dana, a u narednih 15 dana se mora održati referendum. Odluka koja je donesena od strane većine građana koji su pristupili referendumu obavezuje predstavničko tijelo do kraja mandata. Takođe, Slovenija ima i savjetodavni lokalni referendum i referendum za promjenu područja opštine ili osnivanja nove opštine. U Srbiji odluka donijeta na referendumu je obavezna, a skupština jedinice lokalne samouprave je ne može staviti van snage, niti izmjenama i dopunama mijenjati njenu suštinu u periodu od godinu dana od dana donošenja odluke.

Da bi bio punovažan, zahtjev za raspisivanje referenduma mora sadržavati potpise određenog procenta birača, propisan zakonom ili statutom, pa je tako „u Sloveniji potrebno da zahtjev podrži 5% birača, u Hrvatskoj 20% birača, u Bugarskoj jedna četvrtina biračkog tela, a u Švajcarskoj se taj procenat kreće od 5% do 20% od biračkog tela.“

Specifično rješenje postoji u Holandiji, gdje se razlikuju inicijalni i konačni zahtjev za raspisivanje referenduma, a broj potpisnika inicijalnog i konačnog zahtjeva za održavanje referenduma utvrđuje se u različitim procentima, u zavisnosti od broja birača u opštinama. Tako, za opštine koje imaju manje od 20.000 birača potrebno je za inicijalni zahtjev najmanje 1% potpisa birača, a za konačni zahtjev 10%, za opštine koje imaju preko 20.000 do 40.000 birača, potrebno je za inicijalni zahtjev najmanje 0,7% birača, a za konačni zahtjev 7%, u opštinama koje imaju preko 40.000 do 100.000 birača, potrebno je za inicijalni najmanje 0,5% birača, a za konačni zahtjev 6% birača, a u opštinama preko 100.000 birača potrebno je 0,33% za inicijalni i 5% za konačni zahtjev.

U određenim evropskim zemljama predviđena je mogućnost održavanja referenduma na dijelu teritorije opštine. Tako se u Amsterdamu (Holandija), lokalni referendumi održavaju na dijelu gradskih distrikta.

Njemačka je oblike neposredne demokratije na lokalnom nivou počela razvijati tek 1990. godine. U ovoj zemlji, referendum se može raspisati na inicijativu predstavničkog tijela ili građana. Ako inicijativu daju građani, određena skupina građana podnosi prijedlog akta predstavničkom tijelu, i ukoliko on ne bude prihvaćeno od ovog tijela, prijedlog se iznosi na referendum.

Prema rješenjima u Švajcarskoj, pitanja građanske inicijative su tačno određena i odgovaraju pitanjima za referendum, što je posljedica toga da ukoliko opštinski organ odbije da izađe u susret podnijetom prijedlogu redovno dovodi do referenduma.

U nekim zemljama poput Srbije i Hrvatske postoji nizak stepen zakonske konkretizacije predmeta građanske inicijative. Tako je u Srbiji predviđeno da su pitanja građanske inicijative donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog djelokruga opštine, promjena statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma, dok u Hrvatskoj građani imaju pravo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave predlagati donošenje opšteg akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegove nadležnosti. U Crnoj Gori određeno je da se građanskom inicijativom predlaže donošenje ili promjena akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave, dok se statutom određuju pitanja o kojima se može pokrenuti građanska inicijativa, potreban broj potpisa građana za pokretanje inicijative, postupak po inicijativi i druga pitanja.

U Njemačkoj, „budžeti i porezi su u principu isključeni iz građanskih inicijativa u svim državama (osim u Bavarskoj). Ovo još uvijek daje prostor za odluke sa finansijskim posljedicama, ali mnoge poteškoće i neizvjesnosti mogu se pojaviti kada se čini da je finansijski obim prilično značajan.“ Svaki prijedlog građanske inicijative mora biti praćen izračunom troškova do kojih dovodi i kako se oni mogu podmiriti.

Građanska inicijativa treba da bude podržana sa određenim brojem potpisa birača, a koji broj potpisa je potreban razlikuje se u zemljama, pa je u Srbiji 5% birača, u Bugarskoj jedna četvrtina biračkog tijela, dok je u Švajcarskoj u zavisnosti od opštine predviđeno od 5% do 30% birača. Rok za prikupljanje potpisa u Švajcarskoj je od dva do šest mjeseci, a u Bugarskoj od 20 do 40 dana.

U Estoniji, „ako to zatraži 1% stanovnika lokalne jedinice (ali ne manje od pet stanovnika), lokalno vijeće je dužno raspraviti prijedlog građanske inicijative koji se odnosi na donošenje, izmjenu ili ukidanje lokalnih općih akata.“ Rasprava se mora održati u roku od tri mjeseca od podnošenja prijedloga građana, a podnosioci inicijative mogu učestvovati u raspravama u vijeću, dok je u Češkoj predviđeno da je „lokalno tijelo dužno da u roku od 60 dana od dana podnošenja inicijative raspravi o pojedinom pitanju iz svoje nadležnosti, ako to zatraži 0,5% stanovnika dotične jedinice.“ U Finskoj je predviđena obaveza „predstavničkog tijela da u roku od 6 mjeseci raspravi o pojedinom pitanju ili prijedlogu ako je to zatražilo najmanje 2% stanovnika sa pravom glasa te lokalne jedinice.“

Prije prikupljanja potpisa, u određenim zemljama je predviđeno da se vrši verifikacija formalne pravovaljanosti prijedloga koji se želi podnijeti inicijativom i da se otklone njegovi nedostaci. U Švajcarskoj se poštuje jedinstvo forme i jedinstvo materije, pa je u ovoj zemlji ovlaštenje za odbacivanje inicijative ima skupština opštine na prijedlog gradonačelnika, odnosno predsjednika opštine, ako inicijator ne uredi prijedlog u roku.

Istinska lokalna samouprava ne može se ostvariti bez tradicionalnih oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju, tj. treba se akcenat staviti na referendum i zborove građana, koji predstavljaju „suštinu saborske demokratije“, uz napomenu da se oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju mogu bolje realizovati u manjim lokalnim jedinicama. Potrebno je istaći da analiza savremene prakse lokalnog upravljanja govori da se danas tradicionalne forme neposredne demokratije sve češće kombinuju sa nekim novim vidovima neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Neki od novih oblika učešća građana na lokalnom nivou su: građanske porote i panel-ispitivanja, participativni budžet i deliberativno ispitivanje javnog mnjenja.

Danas se sve češće govori o krizi legitimiteta lokalne vlasti, koja se ogleda i u sve slabijem odzivu birača na lokalnim izborima. Da bi se prevazišle slabosti predstavničke lokalne samouprave, pored zahtjeva za jačanjem tradicionalnih oblika neposrednog odlučivanja građana i traženja reformi institucionalnog okvira lokalne vlasti, sve je snažniji zahtjev za uvođenje novih oblika neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou. S obzirom na svoju veličinu i broj stanovnika lokalna samouprava predstavlja podesan okvir za realizaciju različitih oblika neposredne demokratije kojima građani razvijaju osobenu participativnu političku kulturu, kao bitan preduslov demokratskog uređenja. Učestvovanjem u političkom procesu, građani razvijaju svijest o vlastitoj političkoj ulozi i značaju, te da zajedničkim učestvovanjem donose važne odluke na lokalnom nivou određene lokalne zajednice. Bosna i Hercegovina predstavlja državu koja je pred izazovom izgradnje demokratskog društva, te uvođenje novih, inovativnijih oblika neposredne lokalne samouprave predstavlja jedan od osnovnih uslova demokratizacije društva, a koji oblici će biti razmotreni kako bi se ispitala mogućnost i opravdanost njihove primjene u Bosni i Hercegovini.

Građanske porote predstavljaju jedan od oblika učešća građana koji posljednjih godina postaje sve rasprostranjeniji. Ovaj oblik se primjenjuje u Njemačkoj, Španiji, Velikoj Britaniji, Indiji, Austaraliji, Holandiji, i dr.. Građanske porote okupljaju građane izabrane najčešće slučajnim odabirom sa biračkog spiska koji u nekoliko radnih dana razmatra pitanja od javnog značaja. Tokom navedenog perioda porotnici slušaju izabrane stručnjake iz odgovarajućih oblasti. Članovima porote data je mogućnost da detaljno rasprave sporna pitanja, nakon čega usvajaju određene zaključke. Iako preporuke porote nemaju obavezujuće dejstvo, one ipak predstavljaju sredstvo putem koga se građanima omogućava da se neposredno obrate nadležnom organu.

Participativni budžet je oblik građanske participacije koji se može definisati kao proces koji građanima omogućava da individualno ili posredstvom građanskih udruženja dobrovoljno ili redovno učestvuju o odlučivanju o barem dijelu budžeta kroz godišnju seriju unaprijed planiranih sastanaka sa predstavnicima vlasti. Kao ilustrativni primjer za participativno usvajanje budžeta poslužiće model prihvaćen u Porto Alegreu (Brazil), a koji oblik je prihvaćen u opštinama širom svijeta. Naime, u Porto Alegreu nacrt budžeta priprema kancelarija gradonačelnika, nakon čega se održava niz javnih skupova po regionima. U svakom od gradskih regiona organizuju se dva skupa. Dva delegata i jedan zamjenik biraju se iz svakog regiona radi učešća na opštinskom vijeću za usvajanje budžeta. Vijeće usvaja prijedlog koji dostavlja gradonačelniku, a navedeni prijedlog gradonačelnik može prihvatiti ili zahtijevati od vijeća da ga izmijeni. Nakon ovoga, prijedlozi vijeća se uvrštavaju u raniji nacrt budžeta i dostavljaju lokalnim parlamentima.

Najmlađi oblik građanskog učešća predstavlja deliberativno ispitivanje javnog mnjenja, koje je prvi put sprovedeno u Engleskoj 1994. godine, nakon čega se ovaj oblik građanske participacije počinje primjenjivati i u drugim zemljama, kao što su SAD, Velika Britanija, Danska, Australija i Bugarska. Ovaj oblik građanskog učešća sastoji se u ispitivanju slučajnog uzorka stanovništva, prije i nakon što su ispitanici imali priliku raspravljati o temi ispitivanja. Proces započinje izborom reprezentativnog uzorka građana i postavljanjem svakom učesniku grupe pitanja od strane stručnjaka za ispitivanje javnog mnjenja. Nakon toga, učesnici se okupljaju na jednom mjestu radi vođenja rasprave, tj. nasumično se raspoređuju u manje grupe, čijim radom rukovode moderatori. Na sastancima grupa nastoje se indentifikovati ključna pitanja vezana za temu rasprave, a koja se postavljaju ekspertima na plenarnim sesijama. Tako se smjenjuje rad u manjim grupama sa održavanjem većih, plenarnih sjednica. Nakon toga učesnicima se dostavlja isti upitnik koji su ispunili na početku ispitivanja. Na osnovu ovog oblika participacije građana donosioci odluka stiču uvid kakva bi rješenja javnost preferirala, da se mogla o spornim pitanjima informisati i o njima voditi raspravu.

3. EVROPSKI STANDARDI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA NA LOKALNOM NIVOU

Pravo na lokalnu samoupravu predstavlja bitno obilježje demokratskog društva, jer se stepen demokratičnosti određene države može mjeriti i prema lokalnoj samoupravi. Zbog velikog značaja lokalne samouprave u Evropi je preduzeto niz inicijativa u cilju razvoja institucija lokalne samouprave. Iako je lokalna samouprava stvar svake države posebno, ipak se ona internacionalizovala zbog svog velikog značaja, pa je tako Savjet Evrope usvojio u Strazburu 1985. godine Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Ovu Povelju izradio je Komitet vladinih stručnjaka pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja, na osnovu nacrtu koji je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Evropi, koja je 1994. godine transformisana u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Danas najvažniji evropski dokument o lokalnoj samoupravi predstavlja upravo ova Povelja.

Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka u članu 21. stavu 1 predviđa da svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika, a stavom 2 ovog člana da svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji. Ovom odredbom Deklaracija je jasno navela da je neposredno učešće građana ostvarivo jedino u demokratskom društvu, koji poštuje pravila i u kome su građani najviši nosilac suvereniteta.

U Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine nalazi se odredba slična onoj koju sadrži Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka. Tako je u Paktu, u članu 25, predviđeno da svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije predviđene u članu 2 ovog pakta i bez neosnovanih ograničenja, između ostalog, i da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраних predstavnika.

Prvi međunarodni dokument koji je pravo građana na učešće u upravljanju javnim poslovima, koje je priznato u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovjeka, označio kao pravo koje građani ostvaruju na lokalnom nivou je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Dakle, ovom poveljom je prvi put izvršeno povezivanje principa neposrednog učešća građana sa pravom građana na lokalnu samoupravu.

Članom 3. stavom 1 Povelje definisano je da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Stavom 2. ovog člana je propisano da ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem savjeta i skupština, sastavljenih od članova izabраних na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (savjeti, odnosno skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ovo pravo neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendume ili bilo koji oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju – tamo gdje su oni predviđeni statutom.

Takođe su ovom poveljom navedena dva osnovna oblika neposrednog učešća građana na lokalnom nivou tj. zborovi građana i referendum, te je ostavljena mogućnost za uvođenje drugih oblika neposredne demokratije, a te oblike zaštitio od derogacije do koje bi moglo doći putem ustanova predstavničke demokratije u lokalnoj samoupravi. Međutim ova povelja nije razradila druge oblike učešća građana na lokalnom nivou. Smatra se da je razlog tome da je bilo potrebno da se donese ovakav jedan dokument da bi se obezbjedila garancija prava na lokalnu samoupravu od mogućih uzurpacija centralne vlasti, a manje da se promovise učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi navodi da

se vlast u lokalnoj samoupravi vrši posredno, ali da to ne isključuje neposredne oblike učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou.

Poveljom je, takođe, regulisano da promjene granica lokalne vlasti neće biti izvršene bez prethodne konsultacije sa lokalnim zajednicama kojih se to tiče, vjerovatno putem referendumu gdje je to predviđeno statutom. Ovom odredbom Povelja je preporučila da se reguliše referendumom promjene granica lokalne samouprave.

Članom 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je određen djelokrug lokalne samouprave. Tako je stavom 4, 5 i 6 ovog člana određeno da prava koja su povjerena lokalnim vlastima ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane centralne ili regionalne vlasti, da u slučaju prenošenja ovlašćenja sa centralnih i regionalnih vlasti na lokalne vlasti, da će lokalnim vlastima biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo provođenje u lokalnim uslovima, te da će lokalne vlasti biti konsultovane u procesu planiranja i donošenja odluka o stvarima koje ih se direktno tiču.

Kako su tvorci u Povelji ostavili mali prostor neposrednom učešću građana u javnim poslovima to je motivisalo da se izradi Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti. Ovaj Dodatni protokol sačinjen je u okviru Savjeta Evrope od strane Evropskog odbora za lokalnu i regionalnu demokratiju.

Ovim Dodatnim protokolom u članu 1. stav 2. definisano je pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti kao „pravo da se pokušaju utvrditi ovlašćenja ili da se utiče na vršenje ovlašćenja i odgovornosti lokalne vlasti“.

Posebno su članom 2. Dodatnog protokola konkretizovane mjere koje članice preduzimaju radi obezbjeđenja prava učešća građana na lokalnom nivou, a koje obuhvataju osnaživanje lokalnih vlasti kako bi omogućile, podsticale i olakšale ostvarivanje prava na učešće građana na lokalnom nivou, i obezbjeđivanje uvođenja: „postupka za uključivanje građana koji mogu da uključuju i savjetodavne procese, lokalne referendume i peticije i tamo gdje lokalne vlasti imaju veliki broj stanovnika i/ili pokrivaju veliko geografsko područje, mjere za uključivanje ljudi na nivou koji je njima blizak; postupka za pristup službenim ispravama u procesu lokalnih vlasti, u skladu sa ustavnim poredkom i međunarodnim pravnim obavezama; mjera za zadovoljavanje potreba onih kategorija lica koja se suočavaju s posebnim preprekama za učešće; mehanizama i postupaka za rješavanje i davanje odgovora na primjedbe i sugestije koje se odnose na funkcionisanje lokalnih vlasti i lokalnih javnih službi, te da se podstiče

korišćenje informaciono – komunikacionih tehnologija za promociju i ostvarivanje prava na učešće građana na lokalnom nivou.“

Značaj učešća građana u političkom životu na lokalnom nivou naglašen je i u većem broju preporuka Savjeta Evrope. Najznačajnija preporuka za neposredno učešće građana je Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope broj Rec (2001) 19 upućena zemljama članicama Savjeta Evrope o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou.

Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope broj Rec (2001) 19 pozivaju se lokalne i regionalne vlasti da prihvate osnovne principe politike podsticanja građana da učestvuju u procesu demokratskog odlučivanja koji su sadržani u prilogu iste i pristupe realizaciji politike podsticanja učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, te da poboljšaju lokalne propise i praktične mehanizme u vezi sudjelovanja građana u javnom životu na lokalnom nivou, i da preduzmu i druge korake u okviru svoje nadležnosti u cilju unapređivanja učešća građana, uz poštovanje mjera i koraka za podsticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, a koje su navedene u prilogu iste. Takođe, ovom Preporukom je određeno da se ranija Preporuka broj R (81) 18 Komiteta ministara upućena zemljama članicama u vezi učešća građana na opštinskom nivou uprave zamijeni ovom Preporukom o podsticanju učešća građana u javnom životu na nivou opština.

Ovom Preporukom se preporučuje između ostalog i uvođenje novih ili po potrebi poboljšanje postojećih zakonskih propisa koji omogućavaju peticije/molbe, prijedloge i žalbe koje podnose građani organima lokalne samouprave; inicijative građana kojima se traži od organa lokalne samouprave da riješe pitanje pokrenuto inicijativom, da se građanima da odgovor ili da se pokrene postupak za raspisivanje referenduma; savjetodavni referendum ili referendum u kome se odlučuje o pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu koje lokalne vlasti sprovode po vlastitoj inicijativi, ili na zahtjev lokalne zajednice; mehanizmi za kooptiranje građana u tijela u kojima se odlučuje, uključujući i predstavnička tijela, mehanizmi za uključivanje građana u upravljanje (komitet potrošača, zajednički odbori, neposredno upravljanje građana u sektoru komunalnih usluga, itd.).

Rezolucijom 326 (2011) o učešću građana na lokalnom i regionalnom nivou u Evropi stavljen je naglasak da je za dobro upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou važno da građani budu u mogućnosti da imaju direktan kontakt sa izabranim zvaničnicima i da imaju određeni uticaj na izvršenje ovlašćenja i odgovornosti vlasti, te da osiguravanje jasnih, sveobuhvatnih i dostupnih informacija o lokalnoj i regionalnoj politici jača aktivno građanstvo i podstiče osjećaj pripadnosti zajednici, kao i da podstiče građansku dužnost da doprinese ovoj zajednici u demokratskom društvu. Rezolucijom je istaknuto da lokalna i regionalna vlast ima primarnu

ulogu u razvoju mreža i udruženja građana, kako bi se omogućilo da se lokalno stanovništvo okupi, kao grupe sposobne da zagovaraju specifične potrebe svoje zajednice.

Preporukom br. R (96) 2 Komiteta ministara zemljama članicama o referendumima i popularnim inicijativama na lokalnom nivou istaknut je značaj neposrednog učešća građana u političkom odlučivanju, kao i da se može najdirektnije ispuniti na lokalnom nivou i da upravljanje važnim lokalnim poslovima treba da uključi efikasnije učešće građana. Takođe, ovom preporukom je istaknuto da reprezentativna demokratija mora da ostane osnova lokalne demokratije, bez ublažavanja sistema direktne demokratije.

Takođe, Preporukom 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalnog vijeća i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji (institucionalni okvir lokalne demokratije) naglašeno je da svi oblici demokratske lokalne samouprave podrazumijevaju postojanje predstavničkih skupština direktno izabраниh od strane naroda, koje ne utiču na pozivanje skupština građana, referenduma ili bilo kakvih drugih oblika direktnog učešća građana, kada je to dozvoljeno zakonom, da se građani moraju konsultovati kad god je to moguće kada se odlučuje o važnim građanskim pitanjima. Takođe je istaknuto kao u preambuli Preporuke br. R (96) 2 da se lokalni referendum može vidjeti kao instrument direktnog učešća kojim se stavlja odgovornost na sve građane i može da obezbijedi demokratsko rješenje za konfliktne situacije i pomoći u jačanju lokalne autonomije. Preporukom br 113 je istaknuto da javni sastanci lokalne skupštine treba da budu pravilo, a da zatvorene sjednice izuzetak, te da je važno sredstvo za jačanje veza između opštinskih vlasti i javnosti mogućnost objavljivanja odluka ili debata u toku vezanih za zajednicu preko oglasne table, internet stranice, lokalne štampe, zvaničnih novina...

Preporukom 182 (2005) o učešću javnosti u lokalnim poslovima i izborima je naglašeno da je pravo građana na učešće u vođenju javnih poslova na lokalnom nivou jedan od demokratskih principa koje dijele sve države članice Savjeta Evrope.

4. NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U ODLUČIVANJU NA LOKALNOM NIVOU U BOSNI I HERCEGOVINI

Ustav Bosne i Hercegovine određuje da se država Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, a što znači da je Bosna i Hercegovina složena država sa dva državotvorna entiteta koji su samostalni, sa organima vlasti nezavisnim od institucija složene države. Ovaj Ustav ne određuje oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, već sadrži dosta specifičnosti zbog kojih je teško Bosnu i Hercegovinu svrstati u bilo koji oblik složene države, jer ima elemenata konfederacije, federacije i unije, ali i izvjesnih specifičnih elemenata. U Republici Srpskoj prihvaćeno je unitarno uređene, dok Federacija Bosne i Hercegovine predstavlja federalno uređenu zajednicu koja je sastavljena od deset kantona između kojih postoje razlike u pogledu veličine teritorije, broja stanovnika i njihove nacionalne strukture, i dr.

U Ustavu Bosne i Hercegovine navedena su pitanja koja spadaju u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, a to su: „spoljna politika, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i regulativa za useljavanje, izbjeglice i azil, sprovođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacija, regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja.“ Takođe, Ustavom Bosne i Hercegovine je određeno da „sve vladine funkcije i ovlašćenja, koja nisu Ustavom izričito data institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.“ Dakle, nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine su navedene pozitivnom enumeracijom, a kako lokalna samouprava nije navedena kao nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, to znači da se ova oblast uređuje odgovarajućim entitetskim propisima. Takođe, Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi, već samo na jednom mjestu određuje da su entiteti i njihove niže jedinice dužne poštovati ovaj Ustav i opšte principe međunarodnog prava.

Ustavi entiteta Bosne i Hercegovine za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine sadrže odredbe kojima se uređuje lokalna samouprava. Tako je Ustavom Republike Srpske pitanje organizacije lokalne vlasti regulisano poglavljem VI naslovljenim „Teritorijalna organizacija“, a kojim poglavljem je u članu 102. određene nadležnost opštine, te je određeno da se sistem lokalne uprave uređuje zakonom i da se zakonom može povjeriti vršenje poslova lokalne uprave u gradu. Članom 5. Ustava Republike Srpske navedeno je da se „ustavno uređenje Republike Srpske temelji na garantovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava u skladu sa međunarodnim standardima, obezbjeđivanju nacionalnih ravnopravnosti i zaštiti vitalnih interesa konstitutivnih naroda, socijalnoj pravdi, vladavini prava, tržišnoj privredi, višestranačkom sistemu, parlamentarnoj demokratiji i podjeli vlasti, slobodnim izborima, lokalnoj samoupravi i zaštiti prava etničkih grupa i drugih manjina.“ Ovim je lokalna samouprava svrstana u isti rang sa drugim osnovnim društvenim institucijama, dat joj je karakter temeljnog društvenog odnosa. Ustavom Republike Srpske je određeno da se organima i organizacijama u opštinama može povjeriti izvršavanje zakona i opštih akata iz okvira prava i dužnosti Republike.

Prvi put je materiju lokalne samouprave Republika Srpska uredila 1994. godine Zakonom o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi. Do donošenja ovog Zakona, na oblast lokalne samouprave primjenjivali su se zakoni i drugi propisi SFRJ i SR BiH koji su u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i koji nisu u suprotnosti sa zakonima i drugim propisima koje je donijela Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, a na osnovu člana 12. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srpske. Nakon toga doneseni su: Zakon o lokalnoj samoupravi 1999. godine, Zakon o lokalnoj samoupravi 2004. godine i Zakon o lokalnoj samoupravi 2016. godine.

Poglavljem III Ustava Federacije Bosne i Hercegovine izvršena je podjela nadležnosti između federacije i kantonalne vlasti. Tako je ovim poglavljem u članu 1. određena isključiva nadležnost Federacije, članom 2. zajednička nadležnost federalne vlasti i kantona, a članom 4. su određene posebne nadležnosti kantona, te je predviđeno da „kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti.“ S obzirom da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne predviđa nadležnost u oblasti lokalne samouprave ni kod isključive nadležnosti Federacije, ni kod zajedničkih nadležnosti federalne vlasti i kantona, može se zaključiti da onda oblast lokalne samouprave spada u isključivu nadležnost kantona. Međutim, Ustav Federacije BiH posvetio je oblasti lokalne samouprave poglavlje VI. naslovljenim „Općinske vlasti“ , pa je tako zanemario ustavnu poziviju kantona, jer su kantoni jedini nadležni da uređuju sistem lokalne samouprave.

Poglavljem VI Ustava Federacije BiH naslovljenim „Općinske vlasti“ u članu 2. izričito je određeno da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, a ostalim članovima je određena organizacija opštine i šta svaka opština u vršenju svojih nadležnosti preduzima. U poglavlju V naslovljenom „kantonalne vlasti“, članom 2. je određeno da svaki kanton može prenijeti svoje ovlaštenje na opštinu i grad na svojoj teritoriji ili na federalnu vlast. Dalje je utvrđeno da kanton može na opštinu i grad na svojoj teritoriji prenijeti nadležnost u vezi sa obrazovanjem, kulturom, turizmom, lokalnim poslovanjem i humanitarnom djelatnošću, radijem i televizijom, a da je dužan to učiniti kada u pogledu nacionalnog sastava većinsko stanovništvo te opštine, odnosno grada nije većinsko stanovništvo u kantonu kao cjelini.

Poglavljem VI.A. naslovljenim „Gradske vlasti“ određeno je da se za područje dvije ili više opština formira grad kao jedinica lokalne samouprave, te je ovim poglavljem određena organizacija grada i šta obuhvata odgovornost grada. Takođe, Ustavom Federacije BiH određena je organizacija grada Sarajeva i Mostara. Tako je određeno da se u Kantonu Sarajevo osniva grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave, a da će Ustavom Kantona biti određene koje će opštine ulaziti u sastav grada Sarajeva, te da će se nadležnost, organizaciona struktura i način odlučivanja organa grada Sarajeva utvrđivati Ustavom Kantona, kantonalnim zakonima i Statutom Grada, a u skladu sa Ustavom. U okviru Hercegovačko-neretvanskog kantona organizuje se grad Mostar, kao jedna teritorijalna jedinica uprave i lokalne samouprave, koja ima nadležnosti opštine. Određeno je i to da se organizacija grada Mostara reguliše zakonom i Statutom Grada Mostara kojim se određuju gradska područja u kojima gradska uprava ima svoje podružnice isključivo u svrhu pružanja usluga građanima u njihovom okruženju, te je predviđena obaveza zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda i ostalih.

Iz navedenog proizilazi da oblast lokalne samouprave spada u zajedničku nadležnost Federacije i njenih kantona. Federacija posebnim zakonom uređuje principe lokalne samouprave na svojoj teritoriji, dok ostala pitanja kantoni uređuju svojim zakonom. Tako su

na nivou entiteta Federacije BiH do danas donijeta dva zakona o lokalnoj samoupravi: Zakon o osnovama lokalne samouprave 1995. godine i Zakon o principima lokalne samouprave 2006. godine.

4.1. OBLICI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU U REPUBLICI SRPSKOJ

Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske u članu 106., kao oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj zajednici su predviđeni referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, sati građana u skupštinama i drugi oblici učešća u skladu sa zakonom, a u članu 107. je predviđeno da građani neposredno učestvujući u lokalnoj samoupravi odlučuju o: „izgradnji objekata komunalne infrastrukture, načinu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korišćenja i upravljanja tim objektima; pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave; upućivanju preporuka i prigovora na rad organa jedinice lokalne samouprave; pokretanju inicijative za teritorijalnu promjenu, u skladu sa zakonom i o drugim pitanjima utvrđenim statutom jedinice lokalne samouprave.“

Takođe, Zakonom o lokalnoj samoupravi se, kao poseban vid učešća građana u lokalnoj samoupravi, predviđa i javna rasprava. U članu 111. ovog Zakona je propisano da organi jedinice lokalne samouprave sprovode javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom.

Sam Zakon predviđa pravo jedinica lokalne samouprave da predvidi i druge oblike učešća građana na lokalnom nivou u skladu sa zakonom. Ta odredba slijedi ne samo odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, nego i savremene trendove lokalne participacije

građana. Međutim, zakonski okvir ne predstavlja i garanciju praktične primjene tih oblika, s obzirom na njihov fakultativni karakter.

4.1.1. Referendum

Referendum predstavlja tradicionalni i najrasprostranjeniji oblik neposrednog odlučivanja građana u svijetu, jer odluke koje se usvajaju referendumom direktno izražavaju volju građana. „U teoriji, referendum se obično definiše kao oblik neposrednog odlučivanja kojim se građani neposredno, tajnim glasanjem, izjašnjavaju o nekom pitanju koje će najčešće biti tako oblikovano da se na njega može odgovoriti sa za ili protiv, odnosno sa da ili ne.“ Putem referenduma građani treba da donose odluke ili daju mišljenje o najvažnijim pitanjima u svojoj jedinici lokalne samouprave.

Postoji više vrsta referenduma utvrđenih prema različitim kriterijumima i to: prema predmetu na koji se odnosi ustavotvorni i zakonodavni (građani se neposredno izjašnjavaju o donošenju ili izmjeni i dopuni ustava i zakona), s obzirom na obaveznost primjene, razlikuju se obavezni (koji u slučajevima predviđenim odgovarajućim propisom, nadležni organ mora raspisati) i fakultativni referendum (na koji se može, ali ne mora iznijeti neko pitanje građanima na izjašnjavanje). Prema dejstvu odnosno njihovoj obavezujućoj snazi referendum se dijeli na obavezujući (čiji rezultati obavezuju organ nadležan za donošenje odluke) i savjetodavni (nije pravno obavezujući, nadležan organ nije ga dužan poštovati), a s obzirom na vrijeme primjene razlikuje se prethodni i naknadni referendum, u zavisnosti od toga da li izjašnjavanje građana prethodi donošenju akta, ili se referendumom izglasani akt samo potvrđuje. Takođe, referendum koji se odnosi na potvrdu ili ukidanje nekog pravnog akta dijeli se na konstitutivni (kojim građani potvrđuju neki pravni ili drugi akt i žele da on ostane na snazi) i abrogacioni (kojim građani ukidaju postojeći akt i ne žele da se donese drugi akt). Referendum može biti i radno-funkcionalni, koji se provodi u preduzećima, organima i sl. o pitanjima utvrđenim zakonima i statutima.

Način neposrednog odlučivanja građana putem referenduma, kao i način ostvarivanja građanske inicijative u Republici Srpskoj uređeni su Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi. Ovaj zakon se primjenjuje ne samo na republički referendum, već i na način i postupak sprovođenja gradskog i opštinskog referenduma, ako zakonom nije drugačije određeno, a što takođe važi i za građansku inicijativu.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da se građani izjašnjavaju na referendumu u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave, a Zakonom o referendumu i

građanskoj inicijativi je određeno da se referendum može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pitanjima iz nadležnosti opštine, odnosno grada, utvrđenim zakonom i statutom opštine, odnosno grada.

Analizom Statuta gradova Dervente, Bijeljine i Prijedora i opštine Teslić je predviđeno da se referendum može raspisati za teritoriju grada, za naseljeno mjesto, dio naseljenog mjesta ili za dva ili više naseljenih mjesta o pitanjima iz nadležnosti grada koja se odnose na potrebe i interese građana, dok Statutom gradova Banja Luke i Doboja to nije određeno.

Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi propisuje da skupština opštine, odnosno grada donosi odluku o raspisivanju opštinskog referenduma većinom glasova od ukupnog broja odbornika, a da prijedlog za raspisivanje opštinskog referenduma mogu podnijeti jedna trećina odbornika, načelnik odnosno gradonačelnik, najmanje 10% birača upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada ili 3000 birača ako je u birački spisak opštine, odnosno grada upisano više od 30000 birača. Organi za sprovođenje referenduma su komisije i glasački odbori (član 12. stav 1.).

Referendum je punovažan ako je na njemu glasala natpolovična većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak, a da je referendumsko pitanje dobilo podršku građana ako se za njega izjasnila natpolovična većina građana koja je glasala na referendumu (član 35.). Ako su se građani referendumom prethodno izjasnili o određenom pitanju, nadležni organ će donijeti odgovarajući akt u roku od šest mjeseci od dana održavanja referenduma u skladu sa ustavom i zakonom (član 36.). O istom referendumskom pitanju, bez obzira na rezultat izjašnjavanja građana na referendumu, građani se ne mogu ponovo izjašnjavati referendumom u roku kraćem od šest mjeseci od dana održanog referenduma (član 39.).

U Statutu grada Banja Luke, kao najvećeg grada Republike Srpske, u članu 97. stoji da prijedlog za raspisivanje referenduma mogu podnijeti: jedna trećina odbornika, gradonačelnik ili najmanje 3.000 birača upisanih u birački spisak grada, a u članu 98. da skupština grada donosi odluku o raspisivanju referenduma većinom glasova od ukupnog broja odbornika, a što prati zakonska rješenja iz Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi. U statutima i drugih gradova u Republici Srpskoj, kao npr. Derventa, Bijeljina, Prijedor, Teslić, Doboju predviđena su ista rješenja.

Zakonsko rješenje kojim prijedlog za raspisivanje opštinskog referenduma može podnijeti najmanje 10% birača upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada ili 3000 birača, ako je u birački spisak opštine odnosno grada upisano više od 30000 birača nije adekvatan, s obzirom

da isti nije imao u vidu veličinu opština, odnosno gradova. Dakle, potrebno je predvidjeti različite procenete biračkog tijela koji podnose prijedlog za raspisivanje referenduma prema veličini opštine odnosno grada.

Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi je predviđen prethodni i fakultativni referendum. Zakonom nije određeno da je referendum obavezan oblik odlučivanja o nekim pitanjima, ali ne isključuje njegovu mogućnost. Statutom grada Dervente je predviđeno da građani referendumom obavezno odlučuju o uvođenju samodoprinosu kao i o drugim pitanjima utvrđenim zakonima ili odlukom skupštine grada, te da skupština grada može odlučiti da građani referendumom potvrđuju određene odluke ili daju prethodno mišljenje o pitanjima iz njene nadležnosti. Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi potrebno je predvidjeti pitanja o kojima na zahtjev građana postoji dužnost skupštine opštine da raspiše referendum.

Kako referendum predstavlja jedino sredstvo neposredne demokratije na kojem građani donose odluku neposredno, a koji je u praksi malo zastupljen, da bi se motivisali građani da učestvuju u upravljanju na lokalnom nivou potrebno je predvidjeti raspisivanje naknadnog referenduma po zahtjevu građana.

4.1.2. Građanska inicijativa

Građanska ili narodna inicijativa predstavlja drugi po značaju oblik učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima. „Narodna inicijativa predstavlja pravo izvjesnog broja građana (birača) da lokalnom predstavničkom tijelu predlože donošenje (promjenu) određenog akta iz njegove nadležnosti.“ Građani jedinice lokalne samouprave pokreću građansku inicijativu za: donošenje ili izmjenu statuta, donošenje ili izmjenu akta kojim se uređuje određeno pitanje iz samostalnog djelokruga i raspisivanje referenduma.

Važan uslov za ostvarivanje prava na podnošenje građanske inicijative tiče se najmanjeg broja birača, čijim potpisima ona mora biti podržana. Zakonom o lokalnoj samoupravi u članu 111. je određeno da inicijativa mora da sadrži potpise građana, a da se broj građana koji podnose inicijativu utvrđuje statutom, s tim da ne može biti manji od 5% birača upisanih u birački spisak za područje jedinice lokalne samouprave.

Statutom grada Banja Luke je određeno da inicijativa mora da sadrži najmanje 1000 potpisa građana upisanih u birački spisak grada, dok npr. u Statutima gradova Prijedora, Doboja,

Bijeljine i Dervente nije tačno određen najmanji broj građana koji podnose inicijativu, već je samo navedeno rješenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi da broj građana ne može biti manji od 5% birača upisanih u birački spisak za područje jedinice lokalne samouprave.

Ostali formalni uslovi i pravila za građansku inicijativu sadržani su u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi, a koji slijede u nastavku teksta.

Radi ostvarivanja građanske inicijative građani obrazuju inicijativni odbor od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Prijedlog za promjenu ili donošenje odgovarajućeg akta, odnosno drugi prijedlog obuhvaćen građanskom inicijativom mora biti sačinjen tako da se iz njega jasno vide pravci promjena, odnosno rješenja o kojima nadležni organ treba da se izjasni, a koji prijedlog potpisuju članovi inicijativnog odbora. Prijedlog za donošenje ili promjenu odgovarajućeg akta mora biti sačinjen u skladu sa poslovnikom organa nadležnog za donošenje akta (član 43.).

Inicijativni odbor dostavlja prijedlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rješavanje o pitanju na koji se prijedlog odnosi radi obavještenja da se za taj prijedlog prikupljaju potpisi. Nadležni organ potvrđuje prijem prijedloga za koji se prikupljaju potpisi na prvoj stranici teksta prijedloga i ovjerava svaku stranicu teksta prijedloga u onolikom broju kopija koliko podnese inicijativni odbor. Od podnošenja prijedloga za koji se prikupljaju potpisi prijedlog se ne može mijenjati ni dopunjavati.

Polazeći od zakonskih okvira, može se reći da je skupština dužna da razmotri svaku inicijativu koju dobije pod uslovom da je pokrenuta na način i u obliku propisanim zakonom. U Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi nije predviđena obaveza nadležnog organa koji potvrđuje prijem prijedloga za koji se prikupljaju potpisi da provjeri formalnu valjanost prijedloga inicijative. Predviđanjem ove obaveze nadležnog organa otklonilo bi se prikupljanje potpisa građana za prijedlog koji je neuređan.

Naredni uslov koji treba da ispuni inicijativni odbor prema članu 45. Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi je da prijavi prikupljanje potpisa Ministarstvu unutrašnjih poslova – organizacionoj jedinici u jedinici lokalne samouprave na čijoj će se teritoriji prikupljati potpisi. Prijava se podnosi najkasnije tri dana prije početka prikupljanja potpisa.

Prikupljanje potpisa građana koji učestvuju u građanskoj inicijativi prema članu 47. navedenog zakona traje najduže sedam dana, računajući od dana koji je u prijavi Ministarstvu

unutrašnjih poslova označen kao početni dan prikupljanja potpisa, dok je članom 49. određeno da građanin ima pravo da nadležnom organu ukaže na propuste i nedostatke u postupku prikupljanja potpisa za prijedlog obuhvaćen građanskom inicijativom.

Da bi se ostvarila svrha ovog oblika neposredne demokratije, a koja se ogleda u tome da građani u građanskoj inicijativi učestvuju potpisivanjem odgovarajućeg prijedloga, predviđeni rok u Zakonu od sedama dana za prikupljanje potpisa građana predstavlja kratak rok, jer postoji velika mogućnost da se ne skupi dovoljno potpisa koji su predviđeni zakonom i statutom, pa je iz tog razloga potrebno predvidjeti duži rok.

Inicijativni odbor dostavlja listu potpisnika građanske inicijative nadležnom organu. Nadležni organ provjerava da li je lista potpisnika građanske inicijative sačinjena u skladu s odredbama Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi i da li je prikupljen potreban broj potpisa, pri čemu razmatra i eventualne primjedbe građana na postupak prikupljanja potpisa. Ako građanin, odnosno inicijativni odbor smatra da je nadležni organ nepravilno postupio prilikom obavljanja navedenih radnji, može podnijeti žalbu Vrhovnom sudu u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja nadležnog organa. Vrhovni sud donosi odluku u roku od 30 dana od dana prijema žalbe, a odluka suda je konačna.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je predviđeno da je skupština dužna da u roku od 60 dana od dana prijema inicijative obavi raspravu i građanima dostavi obrazložen odgovor. Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi tome dodaje da inicijativni odbor, ako nadležni organ ne prihvati prijedlog, može podnijeti žalbu Vrhovnom sudu u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja nadležnog organa, a da Vrhovni sud rješava po žalbi u roku od 30 dana od prijema žalbe, te da je odluka Vrhovnog suda po žalbi konačna.

Centar za životnu sredinu je 2015. godine u Banja Luci pokrenuo građansku inicijativu „Za Borik“ kojom se traži donošenje odluke o poništenju Odluke o izradi izmjene dijela Regulacionog plana naselja Borik kojom se na lokaciji javne zelene površine i igrališta planira izgradnja objekta hrama sa pratećim objektom. Predmetnu građansku inicijativu je potpisalo preko 5000 građana. Skupština grada je na sjednici odbila zahtjeve građanske inicijative, a na koju odluku su građani uložili žalbu Vrhovnom sudu Republike Srpske, koji je odlučio u korist građana naselja Borik. Vrhovni sud je u svojoj odluci između ostalog naveo da skupština grada nije dozvolila građanima odnosno predstavnicima građanske inicijative da učestvuju u raspravi i iznesu svoje viđenje problema tokom sjednice skupštine grada. Nakon toga skupština grada je na ponovnom zasjedanju jednoglasno prihvatila zahtjeve građanske inicijative.

4.1.3. Zbor građana

Zbor građana predstavlja jednu od najstarijih institucija neposredne demokratije. U staroj Grčkoj postojale su skupštine građana tzv. eklezije na kojima su građani javno govorili i odlučivali o političkim i ekonomskim pitanjima. Formiranjem većih država, zborovi građana počeli su gubiti na značaju, a zamijenili su ih predstavničke skupštine koje su sačinjavali predstavnici gradova. Međutim, ponovo dobijaju na značaju kao oblik neposrednog odlučivanja građana u srednjem vijeku razvojem jedne vrste lokalne samouprave. Zborovi građana mogu biti organizovani u skladu sa različitim principima, pa se razlikuju zborovi radnika, zborovi osiguranika, zborovi stanara... Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, zbor građana predstavlja jedan od oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou.

Ovaj oblik neposredne demokratije podrazumijeva „da se građani okupljeni na zborovima, dogovaraju o zajedničkim pitanjima i potrebama, informišu o raznim pitanjima, raspravljaju o vitalnim problemima svoje sredine, odlučuju o pitanjima za koja su nadležni, vrše društvenu kontrolu nad radom i aktivnostima izabranih predstavnika, organa, službi i ustanova koje zadovoljavaju potrebe građana i obavljaju značajne funkcije u izbornom procesu.“

Zborovi građana su usmjereni ka prikupljanju prijedloga, to jest ka konsultovanju građana, a ne obuhvataju odlučivanje građana. Statutom grada Banja Luke je predviđeno da građani mogu raspravljati o svim pitanjima iz djelokruga samostalnih poslova grada, inicirati i predlagati načine rješavanja određenih pitanja i donošenje akata iz djelokruga skupštine grada.

Ovaj oblik neposredne demokratije nije zastupljen, izuzev u okviru mjesne zajednice. Statutom grada Banja Luke u članu 100. je određeno da se zbor građana održava za područje mjesne zajednice, dok je npr. Statutom gradova Dervente i Bijeljine i opštine Teslić predviđeno da se zbor građana saziva za naseljeno mjesto, mjesnu zajednicu ili njihov dio.

Zakon o lokalnoj samoupravi je propisao da zbor građana može sazvati gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, predsjednik skupštine, predsjednik savjeta mjesne zajednice. Posebno je naznačena dužnost predsjednika savjeta mjesne zajednice da zbor građana sazove na pismeni zahtjev najmanje 5% birača koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se zbor građana saziva.

Statutom grada Banja Luke je određeno i da se zaključci doneseni na zboru građana dostavljaju organima grada i institucijama na koje se odnosi, a da su nadležni organi dužni da razmotre ove zaključke i o svom stavu, odnosno preduzetim mjerama obavijeste zbor građana najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema zaključka.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da se sazivanje i način rada zbora građana reguliše posebnom odlukom skupštine, a što je predviđeno i statutima gradova, odnosno opština.

Tako Odlukom o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina zbor građana može da sazove gradonačelnik, predsjednik skupštine grada, predsjednik savjeta i svaki odbornik koji ima prebivalište na području mjesne zajednice za koju se saziva zbor građana. Predsjednik savjeta je obavezan da u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva sazove zbor građana na zahtjev 50 birača koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se traži sazivanje zbora građana, a ukoliko ga ne sazove, zbor će sazvati predsjednik skupštine grada ili gradonačelnik u roku od 30 dana.

Zbor građana saziva se najmanje sedam dana prije dana održavanja, a izuzetno rok za sazivanje zbora građana može biti i kraći. U pozivu moraju biti navedena pitanja o kojima će se raspravljati, mjesto i vrijeme održavanja, područje za koje se zbor građana saziva, kao i ime i prezime i funkcija lica ovlašćenog za sazivanje zbora građana. Ovlašćeno lice za sazivanje zbora, obavještava gradsku upravu o održavanju zbora, koja je dužna pružiti potrebnu pomoć u sazivanju i pripremanju održavanja zbora građana. Zborom građana predsjedava ovlašćeno lice za sazivanje istog ili drugo lice po njegovom ovlašćenju.

Prema članu 16. navedene Odluke građani se o održavanju zbora obavještavaju obaveznim isticanjem poziva o sazivanju zbora na oglasnoj tabli gradske uprave i mjesne zajednice, kao i putem zvanične internet prezentacije grada, posredstvom sredstava javnog informisanja ili na drugi način.

Zbor građana razmatra prijedloge i zauzima stavove ako zboru prisustvuje najmanje 5% birača sa područja za koje je zbor sazvan, a izuzetno ako se zbor saziva za područje mjesne zajednice, zboru mora prisustvovati najmanje onoliko birača koliko je predviđeno za izbor članova savjeta u skladu sa statutom (član 17.).

Predsjedavajući zbora otvara zbor građana i upoznaje prisutne sa predloženim dnevnim redom, te rukovodi njegovim radom (član 19). Građani mogu diskutovati samo o pitanjima koja su na dnevnom redu zbora građana (član 21).

Odluke na zboru građana donose se većinom glasova prisutnih građana, a glasa se javno dizanjem ruke (član 23.). Odluke donesene na zboru građana dostavljaju se organima grada, javnim preduzećima i ustanovama i drugim organima i organizacijama, koji su dužni da u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana razmotre odluke, prijedloge i zahtjeve zbora i zauzmu stav prema njima, te o tome posredstvom savjeta obavijeste građane (član 25.).

Članom 10. navedene Odluke je određeno da građani na zboru građana neposredno učestvuju između ostalog i u: izboru i razrješenju članova savjeta mjesne zajednice, razmatranju inicijativa za osnivanje mjesne zajednice, upućivanju javnih kritika i prigovora na rad organa grada, pokretanju inicijativa za poboljšanje uslova u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o djeci i omladini, pokretanju inicijativa za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata iz nadležnosti organa grada, pokretanju inicijative za poboljšanje uslova u oblasti kulture, obrazovanja, sporta i fizičke kulture.

U selu Glavičorku blizu Bijeljine održan je u februaru 2023. godine zbor građana radi razmatranja inicijative za osnivanje nove Mjesne zajednice Glavičorak, a na kojem su se građani jednoglasno izjasnili za formiranje nove mjesne zajednice. Zboru građana prisustvovao je predsjednik skupštine grada i odbornik koji je inicijativu mještana Glavičorka uputio u skupštinsku proceduru.

Da bi se ostvarila svrha ovog oblika neposredne demokratije koji je jedino zastupljen u okviru mjesne zajednice, potrebno je zakonski okvir kojim je određena dužnost predsjednika mjesne zajednice da sazove zbor građana na pismeni zahtjev najmanje 5 % birača koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice učiniti adekvatnijim i predvidjeti manji procenat birača na čiji pismeni zahtjev bi predsjednik mjesne zajednice bio dužan da sazove zbor građana. Takođe, u Zakonu o lokalnoj samoupravi bi trebalo odrediti i broj građana koji je potreban za rad zbora građana, a imajući u vidu veličinu grada, odnosno opštine, kao i koja je potrebna većina glasova za donošenje odluke na istom, bez obzira što je u članu 109. stavu 2. ovog Zakona određeno da se sazivanje i način rada zbora građana reguliše posebnom odlukom skupštine, jer se radi o značajnim pitanjima od kojih važi ostvarivanje neposredne demokratije na lokalnom nivou.

4.1.4. Mjesne zajednice

Cilj osnivanja mjesnih zajednica predstavlja zadovoljenje izvjesnih zajedničkih potreba građana nastanjenih na određenom dijelu teritorije lokalne zajednice. U Zakonu o lokalnoj samoupravi je taksativno navedeno kako građani zadovoljavaju i ostvaruju svoje potrebe i interese u mjesnoj zajednici (npr. pokretanjem inicijativa i učešćem u javnoj raspravi prilikom pripreme i donošenja dokumenata prostornog uređenja jedinice lokalne samouprave za područje mjesne zajednice; pokretanjem inicijativa, davanjem mišljenja i učešćem u izgradnji komunalnih objekata i objekata u opštoj upotrebi; organizovanjem raznih oblika humanitarne pomoći na svom području; obavljanjem poslova koje im povjere organi jedinice lokalne samouprave, i dr.).

O ovoj instituciji danas postoje različita mišljenja. Jedni smatraju da je mjesna zajednica osnova lokalne samouprave, dok drugi da ona predstavlja relikv prošlih samoupravnog socijalističkog perioda. Mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini se smatraju nasljeđem jugoslovenske prošlosti, jer su u bivšem sistemu to bili važni prostori za učešće građana u rješavanju problema u zajednici. U bivšoj Jugoslaviji mjesne zajednice su imale status pravnog lica sa svojom imovinom i računom i pravom raspolaganja vlastitim finansijskim sredstvima koja su se obezbjeđivala iz nekoliko izvora.

Pozitivnim propisom je određeno da mjesne zajednice nemaju svojstvo pravnog lica, te da se osnivaju odlukom skupštine za dio naseljenog mjesta, odnosno za područje jednog ili više međusobno povezanih naseljenih mjesta. Tako npr. skupština grada Gradiška donijela je Odluku o mjesnim zajednicama na području grada Gradiška kojom se uređuje naziv, područje, poslovi koje vrši mjesna zajednica i druga pitanja od značaja za rad mjesnih zajednica.

Članom 8. navedene Odluke određene su mjesne zajednice koje se obrazuju na području grada Gradiška, npr. Berek za naseljeno mjesto Berek, Bistrica za naseljeno mjesto Bistrica, Vakuf za naseljeno mjesto Vakuf, Dolina za naseljeno mjesto Donja Dolina i Gornja Dolina, Žeravica za naseljeno mjesto Žeravica, Kočićevo za naseljeno mjesto Kočićevo, Lužani za naseljeno mjesto Lužani, Nova Topola za naseljeno mjesto Nova Topola, Centar za dio naseljenog mjesta Gradiška, Čatrnja za naseljena mjesta Čatrnja i Bukovac i dr.

Jedinice lokalne samouprave budžetom utvrđuju sredstva za finansiranje mjesnih zajednica, a koja se mogu obezbjeđivati i iz sredstava samodoprinosu, donacija, poklona i ličnog učešća građana mjesne zajednice.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je određeno da se „područje jedinice lokalne samouprave dijeli na mjesne zajednice, ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika.“ Inicijativu za osnivanje mjesne zajednice mogu podnijeti: građani (najmanje 10% građana koji imaju prebivalište na području naseljenog mjesta, odnosno naseljenih mjesta za koja se predlaže osnivanje nove mjesne zajednice), odbornici (najmanje 1/3 odbornika skupštine) i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

U Statutima gradova npr. Banja Luke, Dervente i Bijeljine je isto predviđeno zakonsko rješenje ko može podnijeti inicijativu za osnivanje mjesne zajednice. Statutima gradova Bijeljine i Dervente je dodato i da inicijativa može obuhvatiti i promjenu područja ili naziva postojeće mjesne zajednice.

Predsjednik savjeta mjesne zajednice prema Statutu grada Banja Luke je dužan da u roku od 30 dana od dana prijema inicijative, sazove zbor građana, radi odlučivanja o inicijativi za obrazovanje mjesne zajednice. Zbor građana može odlučivati, ako je na zboru prisutno:

1. najmanje 150 birača za mjesnu zajednicu koja ima do 3000 birača,
2. najmanje 250 birača za mjesnu zajednicu koja ima od 3000 do 10000 birača
3. najmanje 350 birača za mjesnu zajednicu koja ima preko 10000 birača.

Kada zbor građana donese odluku o prihvatanju inicijative, istu dostavlja skupštini grada na razmatranje, koja je dužna da u roku od 60 dana od dana prijema odluke istu razmotri u pogledu postojanja uslova za osnivanje mjesne zajednice. Ako skupština grada zauzme stav da su ispunjeni uslovi za osnivanje mjesne zajednice, donosi odluku o prihvatanju inicijative za osnivanje mjesne zajednice, a ako zauzme negativan stav, o tome će obavijestiti zbor građana, kao podnosioca. Statutom grada Dervente je određeno da skupština grada u postupku razmatranja inicijative za osnivanje mjesne zajednice, može odlučiti da se o inicijativi obavi javna rasprava na zboru građana. Isto je određeno i u Statutu grada Bijeljine.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je određeno da mjesna zajednica ima savjet mjesne zajednice i predsjednika savjeta mjesne zajednice, koga biraju članovi savjeta natpolovičnom većinom glasova od ukupnog broja članova.

Izborni zakon Republike Srpske posvetio je mjesnim zajednicama poseban dio - Glava VII, kojim se reguliše postupak izbora savjeta mjesne zajednice. Prema ovom Zakonu organ mjesne zajednice je savjet mjesne zajednice kome mandat traje četiri godine. Broj članova savjeta je različito regulisan u zakonu u zavisnosti od broja registrovanih birača:

1. pet članova za mjesne zajednice do 1.000 registrovanih birača,
2. sedam članova za mjesne zajednice od 1.000 do 5000 registrovanih birača,
3. devet članova za mjesne zajednice od 5000 do 10000 registrovanih birača,
4. jedanaest članova za mjesne zajednice preko 10.000 registrovanih birača.

Izbori za članove savjeta održavaju se najkasnije 90 dana od konstituisanja lokalnih organa (tj. od izbora predsjednika skupštine grada, odnosno opštine), a raspisuje ih skupština opštine. Opštinska, odnosno gradska izborna komisija i birački odbor su nadležni za sprovođenje izbora. Članovi savjeta biraju se na zborovima građana tajnim glasanjem, a biraju ih birači upisani u Centralni birački spisak koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice. Nadzor nad radom savjeta vrši organizaciona jedinica gradske, odnosno opštinske uprave.

Statutom grada Banja Luke navedeni su određeni poslovi koje obavlja savjet ostavljajući mogućnost da obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i odlukama skupštine grada (npr. predlaže plan razvoja mjesne zajednice; stara se o izvršenju odluka koje donesu građani na zboru građana; utvrđuje listu prioriteta za izgradnju komunalnih objekata i infrastrukture, na osnovu odluke koju građani donesu na zboru građana i dr.). Analizom statuta drugih gradova i opština proizilazi da su predviđeni skoro identični poslovi koje obavlja savjet.

Izbori za savjet sprovode se u skladu sa odredbama Izbornog zakona Republike Srpske i uputstva koje donosi Republička izborna komisija. Takođe, Izbornim zakonom je određeno da se statutom opštine utvrđuje potreban broj građana na zboru za izbor savjeta, a da su izabrani kandidati koji su dobili najveći broj glasova birača koji su glasali na zboru.

Registar mjesnih zajednica vodi gradska, odnosno opštinska uprava, koja obavlja i administrativne i stručne poslove za mjesne zajednice.

Mjesne zajednice u Republici Srpskoj ne mogu same donositi odluke, koje su u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, ali mogu uticati na odluke lokalnih organa podnošenjem projekata i prijedloga. Prema trenutnoj regulativi, skupština opštine, odnosno grada odlučuje

o opravdanosti pokrenute inicijative za osnivanje mjesne zajednice od strane građana i uvijek može naći razlog da odbije inicijativu što predstavlja neadekvatno rješenje. Da bi građani neposredno učestvovali u odlučivanju na lokalnom nivou putem mjesnih zajednica potrebno je propisati i da se u mjesnim zajednicama o važnim pitanjima odlučuje na zborovima građana. Takođe, potrebno je jasnije definisati ulogu građana u radu mjesne zajednice i njihovo učešće u donošenju odluka od opšteg interesa. Potrebno je istaći da trenutni pravni status mjesnih zajednica nije adekvatan (mjesne zajednice nemaju status pravnog lica), što im onemogućava njihovo organizaciono i finansijsko jačanje.

Potrebno je podsticati razvoj mjesnih zajednica kao oblika neposredne demokratije u Bosni i Hercegovini od strane lokalnih vlasti. Na zvaničnoj internet stranici grada Banja Luke, nalazila se kao obavijest direktni poziv za podnošenje prijedloga projekata u partnerskim mjesnim zajednicama (MZ) u okviru projekta „Jačanje uloge MZ u Bosni i Hercegovini (BiH)“- faza 2, kojeg provode UNDP u Bosni i Hercegovini, finansiraju Vlada Švajcarske i Švedska. Cilj projekta, čija druga faza traje od 2020.-2024. godine jeste unapređenje kvaliteta života građana i građanki u Bosni i Hercegovini kroz osnažene, rodno odgovorne mjesne zajednice koje potpomažu aktivan angažman građana i građanki u javnom životu, i predstavljaju primjer dobre prakse lokalnih samouprava u čijem fokusu su ljudi i demokratske promjene na lokalnom nivou. Cilj direktnog poziva je podrška realizaciji lokalnih prioriteta u pet partnerskih mjesnih zajednica i to: Bistrica, Starčevica, Obilićevo 2, Petrićevac i Priječani. Rok za predaju projekta je bio 18.07.2022. godine.

4.1.5. Ostali oblici neposrednog odlučivanja građana

Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao oblik neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi pored gore već navedenih oblika spominju se i sati građana u skupštinama, bez zakonske regulative istog. U većini statuta gradova, odnosno opština Republike Srpske, npr. Banja Luka, Prijedor, Bijeljina, Doboj i Teslić samo se spominju sati građana u skupštinama, kao oblik neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, ali bez dalje konkretizacije oblika. U pojedinim statutima jedinica lokalne samouprave, npr. Statutu grada Derventa je samo određeno da se „čas građana u skupštini grada organizuje u cilju komunikacije odbornika skupštine grada i građana, radi razmjene informacija, pokretanja inicijativa, davanja prijedloga i sugestija o potrebi rješavanja bitnih pitanja za građane i radi ukazivanja na negativne društvene pojave,“ a da se posebnom odlukom skupštine grada bliže utvrđuje organizacija i realizacija ovog oblika. Kako u statutima gradova, odnosno opština nema detaljnih odredbi o ovom mehanizmu građana, u nastavku teksta biće navedena rješenja koja su sadržana npr. u Odluci o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina.

Prema navedenoj Odluci ovaj oblik učešća građana u lokalnoj samoupravi „omogućava građanima da unaprijed podnesu inicijative, da daju mišljenje ili postavljaju pitanje iz određene djelatnosti za koju je nadležna skupština grada, uključujući i djelatnost javnih preduzeća i javnih ustanova čiji je grad osnivač.“

Sati građana organizuju se najmanje četiri puta u jednoj godini u sali skupštine grada. Javnim pozivom obavještavaju se građani o datumu i mjestu održavanja, te se pozivaju da u pisanom obliku podnesu svoje inicijative, daju prijedloge, mišljenja ili postavljaju pitanja koja su u nadležnosti skupštine grada najmanje 30 dana prije datuma održavanja, te se dostavljaju na izjašnjenje gradonačelniku, nadležnim organizacionim jedinicama gradske uprave i javnim preduzećima i ustanovama.

Satima građana prisustvuju građani sa određenog područja grada, a predsjedava predsjednik skupštine grada ili lice koje on ovlasti, koji daje izjašnjenja na podnijete inicijative i mišljenja, kao i odgovore na postavljena pitanja građana. Članom 43. navedene Odluke je određeno da predsjednik skupštine grada obavještava skupštinu grada informacijom o održanim satima građana, koja se postavlja na zvaničnoj internet stranici grada.

Takođe, Zakonom o lokalnoj samoupravi u dijelu koji je posvećen oblicima neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi spominju se i javne rasprave, koje organi jedinice lokalne samouprave sprovode o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom. Analizom statuta gradova u Republici Srpskoj utvrđeno je da su navedeni predmeti javne rasprave gotovo identični u statutima. Tako npr. Statutom grada Banja Luka i Bijeljina je određeno da se javna rasprava obavezno sprovodi o nacrtu statuta grada, nacrtu odluke o budžetu, planu razvoja, nacrtu urbanističkih regulacionih planova, kao i o drugim aktima koje skupština grada uputi na javnu raspravu, dok je npr. u Statutu grada Trebinja dodato još da se odlučuje i o nacrtu odluke o mjesnim zajednicama.

Statutima gradova, odnosno opština je određeno da se bliže odredbe o sprovođenju javne rasprave uređuju poslovnikom skupštine grada, odnosno opštine i posebnom odlukom. Tako npr. Odlukom o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina je navedeno da se „javne rasprave organizuju radi davanja informacija, stavova i mišljenja građana o nacrtu opšteg akta i drugog dokumenta od šireg interesa koji su utvrđeni zakonom i statutom, kao i o drugim pitanjima o kojima nadležni organ odluči da se sprovede javna rasprava.“

Prema navedenoj Odluci skupština grada donosi zaključak o upućivanju nacрта akta na javnu raspravu i zadužuje ovlašćenog predlagrača za organizovanje javne rasprave, koja traje po pravilu 30 dana. Javnoj raspravi obavezno prisustvuju predstavnici organa grada, javnih preduzeća i javnih ustanova nadležnih za pripremanje akta, kao i druga stručna lica, a organ koji sprovodi javnu raspravu dužan je da pojasni građanima i stručnoj javnosti sadržaj akta o kojem se sprovodi javna rasprava (član 33). Građani mogu organu koji sprovodi javnu raspravu dati u pismenoj formi svoje npr. primjedbe, mišljenja, prijedloge u periodu od objavljivanja do završetka javne rasprave, odnosno u roku od tri dana od dana završetka javne rasprave, (član 35).

Organ koji sprovodi javnu raspravu podnosi izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi skupštini grada i ovlašćenom predlagraču akta. Skupština grada prije odlučivanja o prijedlogu akta razmata izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi i obrazloženje ovlašćenog predlagrača akta o razlozima zbog kojih nije prihvatio pojedine npr. primjedbe, mišljenja, prijedloge iz javne rasprave.

Članom 37. navedene Odluke je predviđeno da se može organizovati i stručna javna rasprava radi pribavljanja mišljenja i ocjene stručne javnosti o predloženom planu, projektu ili aktu, na koju se pozivaju relevantni stručnjaci, a organizuje se posredstvom okruglih stolova, stručnih skupova, davanjem prijedloga, primjedbi, mišljenja u pisanoj formi.

Dalje, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa pravo jedinica lokalne samouprave da predvidi i druge oblike učešća građana na lokalnom nivou u skladu sa zakonom. Međutim, analizom statuta gradova i opština evidentno je da u mnogim statutima gradova i opština u Republici Srpskoj nisu predviđeni drugi oblici učešća građana u lokalnoj samoupravi. Tako npr. Statutom grada Banja Luke su kao oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi predviđeni referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica i sati građana u skupštini, a koja rješenja su predviđena npr. i u Statutima gradova Dervente, Doboja i opštine Teslić.

Statutom grada Bijeljina pored tradicionalnih oblika neposrednog učešća građana na lokalnom nivou predviđeni su i paneli građana i forum odgovornosti izabranih zvaničnika, dok je npr. u Statutima gradova Trebinje i Prijedor navedeno pored tradicionalnih oblika i paneli građana. Statutima navedenih gradova regulisani su samo tradicionalni oblici neposrednog učešća građana na lokalnom nivou, bez definisanja novih oblika učešća građana. Ipak, npr. Odlukom o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina regulisani su pored tradicionalnih oblika i novi oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou, a koji nisu regulisani statutom. U nastavku teksta su navedena rješenja koja su predviđena u navedenoj Odluci.

Paneli građana su noviji oblik neposrednog učešća građana na lokalnom nivou, koji služi kao konsultativno tijelo na osnovu čijeg stava može da se pretpostavi mišljenje šire populacije. Osim sastanaka, lokalni organi mogu putem telefonske ili neke druge ankete, intervjua, radionice, konsultovati građane. Građanski panel je jeftin, efikasan i koristan oblik neposredne demokratije putem koga se mogu saznati potrebe i stavovi građana. Praksa pokazuje da izvjesne kategorije stanovnika ostaju nedovoljno zastupljene (npr. mladi), dok dominiraju pripadnici viših socijalno-ekonomskih slojeva, korisnici javnih usluga i osobe naklonjenije službama koje ih pružaju.

Odlukom o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina je predviđeno da „paneli građana služe da organi grada prije donošenja odluke o određenom pitanju konsultuju sa izabranom grupom stanovnika (uzorak populacije) koja predstavlja interese određene kategorije stanovnika.“ Organizaciju panela građana obezbjeđuje organizaciona jedinica gradske uprave, a rezultati panela (izvještaj) dostavljaju se organima grada.

Forumom odgovornosti izabranih zvaničnika grada prema navedenoj Odluci je „javni sastanak putem koga se građanima omogućava da neposredno budu obaviješteni o realizovanim aktivnostima organa grada, o planovima i programima rada za naredni period o ulozi i aktivnostima funkcionera grada kao i da postave pitanja iz djelokruga rada funkcionera grada i neposredno dobiju odgovor.“ Organizuje se najmanje dva puta godišnje.

Odluku o organizovanju ovog oblika neposredne demokratije donosi gradonačelnik, odnosno predsjednik skupštine grada, a javnost se obavještava npr. putem sredstava javnog informisanja, zvanične internet stranice grada, i dr. Organizaciona jedinica gradske uprave priprema i organizuje forum u javnom prostoru i u prisustvu medija, na kome građani mogu postavljati pitanja u pisanom obliku, na koja gradonačelnik, odnosno predsjednik skupštine grada daju odgovore. Postavljena pitanja i dati odgovori postavljaju se na zvaničnoj internet prezentaciji grada.

Takođe, navedenom Odlukom se kao drugi oblici učešća građana navode javni sastanci, javne debate, forumi i tribine, javna anketa i edukativna radionica.

Javne sastanke „organizuju predstavnici organa grada, sa građanima radi obavještavanja građana, prikupljanja njihovih stavova i mišljenja ili određenih interesnih grupa o pitanjima koja definiše organizator javnog sastanka.“ Inicijativu za održavanje javnog sastanka može dati najmanje pedeset građana, kao grupa ili putem predstavnika mjesne zajednice ili

udruženja građana u formi građanske inicijative, koja mora biti u pisanoj formi i obrazložena i podnosi se gradonačelniku ili predsjedniku skupštine grada, koji donosi odluku u roku od 15 dana. Gradonačelnik ili predsjednik skupštine grada obavještava zainteresovane građane o odluci putem predstavnika mjesne zajednice, ovlašćenog predstavnika grupe ili udruženja.

Javne debate, forumi građana i tribine prema navedenoj Odluci „organizuju se radi pribavljanja stavova i mišljenja građana ili određene interesne grupe ili stručne javnosti o pojedinim aktuelnim pitanjima iz nadležnosti organa grada ili o stanju u određenoj oblasti društvenog života u gradu.“ Ovi oblici neposrednog odlučivanja organizuju se upućivanjem javnog poziva određenoj grupi građana, njihovim udruženjima, stručnjacima uz obavještenje o pitanju koje je predmet organizovanja ovih oblika, datumu i mjestu održavanja.

Odlukom je određeno da se javna anketa „sprovodi radi konsultovanja građana i utvrđivanja njihovog mišljenja u oblastima iz nadležnosti grada u cilju bolje pripreme i realizacije prioritetnih projekata i aktivnosti.“ Javnom anketom se mogu konsultovati i pravna lica, preduzetnici, udruženja građana i njihove asocijacije npr. u oblastima lokalnog ekonomskog razvoja, politike upravljanja imovinom i građevinskim zemljištem, i dr.

Javna anketa se sprovodi na osnovu odluke gradonačelnika, kojom se određuju pitanja koja će biti predmet javnog anketiranja, način organizovanja javne ankete, rokovi za sprovođenje i podnošenje izvještaja o rezultatima javne ankete. Javnu anketu može sprovesti nadležna organizaciona jedinica gradske uprave ili stručna organizacija za ispitivanje javnog mnjenja. Prema članu 55. navedene Odluke javne ankete se mogu sprovoditi i putem interneta, odnosno zvanične internet prezentacije grada, koju sprovodi nadležna organizaciona jedinica gradske uprave, a rezultati onlajn ankete postavljaju se na zvaničnu internet prezentaciju grada.

Takođe, organi grada mogu organizovati edukativne radionice samostalno ili u saradnji sa stručnjacima u prostorijama grada, mjesnih zajednica i na drugim mjestima, gdje se građanima prenose stručna znanja i iskustva, upoznaju sa problemima od zajedničkog interesa i gdje se zajedničkim radom definišu ciljevi i predlažu načini njihovog rješavanja.

Analizom statuta opština, odnosno gradova evidentno je da nisu prošireni oblici građanskog učešća nekim drugim (novijim) oblicima neposrednog učešća. Ipak, određeni statuti gradova predviđaju neke druge oblike neposrednog učešća građana npr. panele građana (npr. Trebinje, Prijedor i Bijeljina) i forum odgovornosti izabраниh zvaničnika (Bijeljina). Međutim navedeni Statuti ne sadrže odredbe o ovim oblicima neposredne demokratije, a što predstavlja nedostatak. Ipak, u jedinici lokalne samouprave Bijeljina, drugi oblici neposrednog učešća

građana regulisani su Odlukom o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina, što je u ovom radu izneseno. Međutim, potrebno je istaći da jedinice lokalne samouprave trebaju regulisati sve oblike neposrednog učešća građana statutima, kao najvišim aktom jedinice lokalne samouprave, iz razloga jer se radi o značajnim institutima neposredne demokratije, a sa druge strane postoji velika vjerovatnoća da građani nisu upoznati da postoji odluka, pri čemu će biti uskraćeni da koriste oblike neposredne demokratije.

4.2. OBLICI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Federacija Bosne i Hercegovine je entitet sa federalnim uređenjem, a što proizilazi iz člana 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine gdje se naglašava da se Federacija BiH sastoji od federalnih jedinica (kantona). Ustavom Federacije BiH je određeno da će kantoni imati nazive isključivo prema gradovima koji su sjedišta kantonalnih vlasti ili prema regionalnim geografskim karakteristikama. Entitet Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od deset kantona.

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine u članu 43. stavu 1 je propisano da građani neposredno učestvuju u odlučivanju na lokalnom nivou putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja, a stavom 3 istog člana je određeno da građani svoje prijedloge podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom. Zakonom nisu predviđena pitanja o kojima građani odlučuju neposredno, kao ni procedure neposrednog odlučivanja građana, već je stavom 2 navedenog člana određeno da se postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou uređuju zakonom i statutom. Sam Zakon predviđa pravo jedinica lokalne samouprave da predvidi i druge oblike učešća građana na lokalnom nivou u skladu sa zakonom.

Takođe, kantonalnim propisima, npr. članom 12. Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo i članom 51. Zakona o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, predviđena su ista rješenja kao i u Zakonu o principima lokalne samouprave u pogledu oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Izvjesna proširenja Zakonom utvrđenih oblika neposredne demokratije na lokalnom nivou, ipak postoje. Tako je npr. članom 59. Statuta grada Sarajeva određeno da građani neposredno učestvuju u odlučivanju na lokalnom nivou i putem javne rasprave, dok su npr. Statutom općine Novo Sarajevo navedeni kao oblici neposrednog učešća građana i predstavke i pritužbe građana, javna rasprava, razgovor sa građanima i istraživanje javnog mnjenja.

4.2.1. Referendum

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđeno je da se referendum može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, opšteg akta, drugih pitanja iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave ili pitanja određenih zakonom i statutom, te da je odluka donesena na referendumu obavezna

Navedenom odredbom Zakona, za razliku od Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, određeno je da referendum ima fakultativni karakter i da su rezultati referenduma obavezujući za vijeće jedinice lokalne samouprave.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ne sadrži druge odredbe o referendumu osim navedene, pa je ovaj oblik neposredne demokratije opširnije regulisan kantonalnim propisima. Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo predviđena su ista rješenja kada se referendum može raspisati, kao i u Zakonu o principima lokalne samouprave. Takođe, ovim zakonom određeno je da referendum raspisuje opštinsko vijeće na prijedlog 1/3 svojih članova, opštinskog načelnika i 1/5 mjesnih zajednica na području opštine. Zakonom o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona predviđena su ista rješenja ko raspisuje referendum i na čiji prijedlog, kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo, s tim da je dodato da se referendum može raspisati i na prijedlog većine građana s područja jedne mjesne zajednice za to područje. Prema trenutnoj pravnoj regulativi koja proizilazi iz navedenih kantonalnih propisa može se zaključiti da zakonima nije dato pravo određenom broju građana opštine, odnosno grada da podnesu prijedlog za raspisivanje referenduma, kao što je to predviđeno Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske (najmanje 10% birača upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada ili 3000 birača ako je u birački spisak opštine, odnosno grada upisano više od 30000 birača). Ipak, Zakonom o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona za razliku od Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo dato je pravo da podnese prijedlog za raspisivanje referenduma samo većini građana s područja jedne mjesne zajednice za to područje. Iz iznesenog proizilazi da trenutna pravna regulativa nije adekvatna, te da se zakonom treba predvidjeti pravo određenog broja građana opštine, odnosno grada da podnesu prijedlog za raspisivanje referenduma.

Odredbe o oblicima neposredne demokratije na lokalnom nivou sadrže pored kantonalnih propisa i statuti gradova, odnosno opština. Tako je npr. Statutom grada Sarajeva propisano da odluku o raspisivanju referenduma donosi vijeće dvotrećinskom većinom od ukupnog broja svojih članova, na prijedlog najmanje 1/3 svojih članova, gradonačelnika ili jedne od opština koje čine grad Sarajevo. Opštine koje čine grad Sarajevo su: Centar Sarajevo, Novi grad Sarajevo, Novo Sarajevo i Stari grad Sarajevo. Statutom općine Novo Sarajevo je isto određeno da referendum može raspisati vijeće na prijedlog 1/3 ukupnog broja svojih članova, načelnika ili 1/3 mjesnih zajednica na području opštine na osnovu odluke koju donosi zbor građana, dok je npr. Statutom općine Centar Sarajevo umjesto jedne trećine mjesnih zajednica određena jedna petina mjesnih zajednica, a odluku umjesto zbora građana donosi savjet mjesnih zajednica.

Pravo odlučivanja na referendumu prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo imaju građani koji imaju prebivalište na području opštine i upisani su u birački

spisak. Navedenim Zakonom nije predviđen postupak održavanja referenduma, pa je u istom određeno da se detaljnije reguliše statutom opštine.

Tako npr. Statutom općine Novo Sarajevo je propisano da postupak održavanja referenduma propisuje vijeće odlukom o raspisivanju referenduma, kojom se određuju pitanja o kojima građani treba da se izjasne i područja na kojima treba provesti referendum. Članom 107. stavom 2 navedenog Statuta određena su pitanja o kojima se referendum može raspisati, te je uopštenom odredbom određeno da se može raspisati i o svim pitanjima iz nadležnosti opštine, koja su značajna za opštinu ili građane, a o kojima vijeće ima pravo donositi odluke. Referendum sprovodi komisija koju imenuje vijeće, a građani se o pitanjima koja se postavljaju na referendumu izjašnjavaju sa „za“ ili „protiv“. Prijedlog koji nije prihvaćen na referendumu, može se ponovo iznijeti na referendum tek nakon isteka roka od godinu dana od dana održavanja istog.

Referendum je punovažan prema Statutu grada Sarajeva ako je na njemu izašla nadpolovična većina građana koji su upisani u biračke spiskove na području grada, a odluka na referendumu je donijeta ako je za nju glasala nadpolovična većina izašlih birača. Rezultati referenduma su obavezujući. Kantonalnim propisima je određeno da se na odluku koja je donesena na referendumu primjenjuju odredbe zakona o nadzoru i zaštiti lokalne samouprave.

Statutima opština, odnosno gradova u Federaciji BiH preciznije su određena pitanja o kojima se može odlučivati putem referenduma za razliku od Republike Srpske, gdje se u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi, kao i u statutima gradova, odnosno opština nalazi uopštena odredba da se referendum može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pitanjima iz nadležnosti opštine, odnosno grada utvrđenih zakonom i statutom. Regulativa u zakonima na kantonalnom nivou u pogledu ko može podnijeti prijedlog za raspisivanje referenduma nije adekvatna, jer ne predviđa da građani koji su upisani u birački spisak opštine, odnosno grada mogu podnijeti prijedlog za raspisivanje referenduma, s obzirom da referendum predstavlja jedino sredstvo neposredne demokratije na kojem građani donose odluku neposredno. Takođe, potrebno je predvidjeti pitanja o kojima na zahtjev građana postoji dužnost vijeća da raspiše referendum. Statutima opština, odnosno gradova u Federaciji BiH je potrebno da se propiše postupak održavanja referenduma, pa trenutno postojeće rješenje kojim je predviđeno da postupak održavanja referenduma propisuje opštinsko vijeće odlukom o raspisivanju referenduma nije adekvatno.

U Federaciji BiH se rijetko primjenjuje referendum u opštinama, odnosno gradovima. Ipak, održano je nekoliko referenduma o opozivu načelnika u nekoliko opština i to na zahtjev opštinskih vijećnika. Tako je npr. 2018. godine 18 vijećnika opštinskog vijeća Lukavac donijelo Odluku o pokretanju referenduma za opoziv načelnika Edina Delića, a referendum je

održan u maju 2018. godine na kome je izašlo ukupno 48% birača, koji su sa 76,57% glasali za ostanak načelnika na funkciji.

4.2.2. Građanska inicijativa

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH članom 45 stavom 1 je predviđeno da građani radi rješavanja određenog pitanja, odnosno donošenja određenog akta imaju pravo da organu jedinice lokalne samouprave podnose inicijative. Zakonom je predviđeno da vijeće mora raspravljati o inicijativi, ako je potpisom podrži određeni broj građana, koji se uvrđuje statutom. Zakonodavac propisuje gornji prag potpisa potrebnih za podnošenje inicijative, tj. navodi da ovaj broj neće biti veći od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada.

Kantonalnim propisima npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo je određen donji prag potpisa potrebnih za podnošenje inicijative (najmanje 10% birača upisanih u birački spisak), dok Zakonom o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona nije predviđeno koliko je najmanje birača potrebno da potpisom podrži građansku inicijativu, već je preuzeto rješenje iz Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH da se statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje potreban minimalni broj potpisa građana.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH sadrži samo navedene odredbe o građanskoj inicijativi, te isti ne propisuje rok u kojem se prijedlog građana treba razmotriti. Navedeni nedostatak je regulisan kantonalnim zakonima. Tako npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo je određeno da je opštinsko vijeće dužno razmotriti građansku inicijativu i o njoj donijeti odluku najkasnije u roku od tri mjeseca od prijema iste, a što predstavlja isuviše dug rok, dok je Zakonom o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona predviđen kraći rok (najkasnije 30 dana od dana dostavljanja), što predstavlja adekvatnije rješenje.

Detaljnije odredbe o ovom obliku neposrednog učešća građana na lokalnom nivou sadrže statuti opština, odnosno gradova. Tako npr. Statutom općine Novo Sarajevo je određeno da građanska inicijativa mora biti u pismenoj formi i obrazložena, a ukoliko su za njenu realizaciju potrebna sredstva, onda mora da sadrži i prijedlog načina obezbjeđenja tih sredstava. Statutom je određeno da vijeće mora razmotriti građansku inicijativu, ako je potpisom podrži najmanje 5% birača i donijeti odluku o istoj na prvoj narednoj sjednici, a najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema iste.

Statutom grada Cazin su predviđena skoro ista rješenja u pogledu građanske inicijative kao i u Statutu općine Novo Sarajevo. Međutim, za razliku od Statuta općine Novo Sarajevo, ovim Statutom je tačno preciziran najmanji broj birača koji svojim potpisom moraju podržati građansku inicijativu (najmanje 150 birača upisanih u centralni birački spisak), te je predviđen kraći rok vijeću za donošenje odluke po podnijetoj inicijativi (najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja vijeću). Statutom općine Tešanj je predviđeno da građansku inicijativu mora potpisima podržati najmanje 100 građana upisanih u birački spisak opštine, da bi vijeće bilo dužno da istu razmotri i donese odluku u roku od 90 dana od dana njenog prijema. Predviđeni rok od 90 dana Statutom općine Tešanj predstavlja neadekvatno rješenje, jer je isuviše dug period za razmatranje i donošenje odluke po podnijetoj inicijativi.

Vijeće će odbaciti građansku inicijativu ako pitanje o kojem je pokrenuta nije u nadležnosti vijeća i ako građanska inicijativa ne ispunjava formalne uslove (nije u pismenoj formi i obrazložena, ako ne sadrži prijedlog načina obezbjeđivanja sredstava, koja su potrebna za njenu realizaciju i ako je nije podržao najmanje naznačeni broj birača upisanih u centralni birački spisak). Vijeće je dužno svoju odluku o građanskoj inicijativi dostaviti podnosiocima odmah po njenom donošenju.

Trenutnom pravnom regulativom u Federaciji BiH (kao i u Republici Srpskoj) građanska inicijativa nema većeg domašaja, jer predstavlja prijedlog građana, s obzirom da ne postoji mogućnost da se raspiše referendum, ako vijeće jedinice lokalne samouprave odbije prijedlog građanske inicijative. Potrebno je istaći i to da zakonima i statutima opština, odnosno gradova nije razrađen ovaj oblik neposredne demokratije. Takođe, zakonodavac nije predvidio kao u Republici Srpskoj način na koji bi se štitila prava podnosioca inicijative. Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske je predviđeno pravo da inicijativni odbor, ako nadležni organ ne prihvati prijedlog, može podnijeti žalbu Vrhovnom sudu u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja, a da Vrhovni sud donosi odluku po žalbi (odluka je konačna) u roku od 30 dana od prijema žalbe.

4.2.3 Mjesni zbor građana

Mjesni zbor građana je predviđen kao oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, kao i Zakonima o lokalnoj samoupravi na nivou kantona, te statutima gradova i opština. Na mjesnom zboru građani mogu raspravljati o svim pitanjima iz nadležnosti opštine, predlagati donošenje akata, odnosno rješavanje određenog pitanja, a opštinsko vijeće može tražiti mišljenje od mjesnog zbora o prijedlogu opšteg akta, pitanja iz nadležnosti opštine, odnosno o pitanjima određenim zakonom i statutom. Navedeno predviđeno je i statutima gradova, odnosno opština (npr. općina Ilidža i grad Zenica).

Detaljnije odredbe o zboru građana sadrže statuti opština, odnosno gradova. Statutom općine Centar Sarajevo i grada Zenica predviđeno je da građani na mjesnom zboru mogu predlagati rješavanje poslova koji neposredno utiču na život građana, kao što su: izgradnja i održavanje puteva, kanalizacije i vodovoda, izgradnja i uređenje parkova i dječijih igrališta i dr.

Statutom grada Zenica je predviđeno da na zboru građana mogu učestvovati punoljetni građani koji imaju prebivalište na području za koje je sazvan zbor. Zbor građana saziva predsjednik mjesne zajednice, odnosno gradonačelnik i gradsko vijeće javnim upućivanjem poziva putem medija ili drugih sredstava javnog informisanja, isticanjem na oglasnim tablama u mjesnim zajednicama, na javnim objektima i na drugi način, koji sadrži mjesto, vrijeme održavanja i dnevni red. Organi mjesne zajednice tj. savjet mjesne zajednice i predsjednik mjesne zajednice dužni su organizovati održavanje zbora građana, a izbor vodi predsjednik mjesne zajednice ili njegov zamjenik.

Odluka donesena na zboru građana obavezuje samo savjet mjesne zajednice, a gradsko vijeće i gradonačelnik su jedino dužni da mišljenja i prijedloge iznesene na zboru razmotre u toku rasprave o pitanju na koja se odnose. Organi mjesne zajednice dužni su izvjestiti zbor građana o tome što je učinjeno u vezi sa njihovim mišljenjima i prijedlozima. Navedena rješenja koja su predviđena Statutom grada Zenica su predviđena i npr. Statutom grada Cazin, s tim što prema ovom Statutu zbor građana može sazvati i 2/3 članova savjeta.

Statutom grada Tuzla predviđeno je da inicijativu za sazivanje zbora građana mogu dati organi mjesne zajednice i najmanje 50 građana sa područja mjesne zajednice za koju se saziva zbor, a broj građana koji je potreban za održavanje zbora utvrđuje se statutom mjesne zajednice. Zaključci doneseni na zborovima građana, dostavljaju se organima, odnosno institucijama, koji su dužni iste razmotriti i o svom stavu obavijestiti zbor građana, najkasnije u roku od 60 dana.

U Donjoj Obodnici (mjesna zajednica u gradu Tuzli) u decembru 2023. godine održan je zbor građana na kome je prisustvovalo više od 150 građana koji su razgovarali sa tematskim ekspertima i nadležnima o pitanju vodovoda i odvodnje otpadnih voda u Donjoj Obodnici i okolnim naseljima.

4.2.4. Mjesna zajednica

Zakon o principima lokalne samouprave u Federacije BiH posvetio je posebno poglavlje ustanovi mjesne samouprave. Tako je članom 24. navedenog Zakona određeno da se mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje u mjesnoj zajednici kao obaveznom obliku mjesne samouprave. Mjesnu zajednicu osniva lokalno vijeće odlukom, koja mora da sadrži naziv, sjedište, područje mjesne zajednice, mjesna područja, odnosno drugi dijelovi mjesne zajednice, kao i druga pitanja u vezi sa ostvarivanjem mjesne samouprave. Zakonom je određeno da mjesne zajednice imaju svojstvo pravnog lica.

Zakonom je predviđeno da se može odlukom vijeća jedinice lokalne samouprave povjeriti mjesnim zajednicama vršenje određenih poslova iz izvorne nadležnosti lokalne samouprave, uz obezbjeđivanje za to potrebnih sredstava. Nadzor nad radom organa mjesne zajednice vrši vijeće jedinice lokalne samouprave.

Inicijativu za osnivanje mjesne zajednice mogu pokrenuti građani, udruženja građana sa područja naseljenog mjesta za čije se područje predlaže osnivanje nove mjesne zajednice, vijeće ili načelnik jedinica lokalne samouprave. Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se postupak osnivanja mjesne zajednice.

Kantonalnim propisima npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo i Unsko-sanskog kantona predviđene su načelne odredbe o mjesnoj zajednici, te je isto kao i federalnim zakonom određeno između ostalog da se statutom opštine uređuje postupak osnivanja, nadležnosti, organi i ovlašćenja organa mjesne zajednice.

Statutom grada Cazin predviđena su ista rješenja, kao u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH u pogledu ko može pokrenuti inicijativu za osnivanje mjesne zajednice. Navedeno je predviđeno i Statutom grada Zenica, osim da inicijativu za osnivanje mjesne zajednice može pokrenuti gradsko vijeće. Statutom grada Zenica je predviđeno i da se inicijativa za osnivanje mjesne zajednice razmatra na zborovima građana, a ista je prihvaćena ako se za nju izjasni najmanje 10% birača upisanih u centralni birački spisak naselja za čije se područje predlaže osnivanje mjesne zajednice. Navedenim Statutima je određen donji prag potpisa građana koji su potrebni da podrže inicijativu za osnivanje mjesne zajednice koju su podnijeli građani, tj. najmanje 10% birača sa tog područja. Inicijativa za osnivanje mjesne zajednice sadrži podataka o podnosiocu inicijative, nazivu i sjedištu mjesne zajednice, područje naseljenog mjesta za koje se traži osnivanje mjesne zajednice i obrazložen razlog podnošenja inicijative. Pored navedenog Statutom grada Cazin predviđeno je i da se uz inicijativu dostavlja i nacrt statuta mjesne zajednice gradskom vijeću, ako ono nije predlađač.

Navedenim Statutima je predviđeno da se odluka o prihvatanju inicijative dostavlja gradskom vijeću, koje će u roku od 30 dana (npr. Statut grada Cazin), odnosno 60 dana (npr. Statut grada Zenica) zauzeti stav o navedenoj odluci (ako je prihvati zadužice nadležnu službu grada da pripremi prijedlog odluke o osnivanju mjesne zajednice). Odluka o osnivanju mjesne zajednice sadrži: naziv naselja za koje se osniva, označenje područja mjesne zajednice, naziv i sjedište mjesne zajednice, kao i ime i prezime lica ovlaštenog da podnese prijavu za upis mjesne zajednice u registar.

Kantonalnim zakonom npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona je određeno da opštinski načelnik donosi rješenje o upisu mjesne zajednice u Registar mjesnih zajednica, čime ista stiče svojstvo pravnog lica, protiv koga je dopuštena žalba organu jedinice lokalne samouprave. Odluka o osnivanju mjesne zajednice i rješenje o upisu u Registar objavljuju se u Službenom glasniku jedinice lokalne samouprave.

Cilj osnivanja mjesnih zajednica je da građani kroz organe mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život području mjesne zajednice. U Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH nabrojani su neki od načina kako građani zadovoljavaju i ostvaruju svoje potrebe i interese u mjesnim zajednicama (pokreću i učestvuju u javnoj raspravi kod pripreme i donošenja urbanističkih planova na području mjesne zajednice, pokreću inicijative, daju mišljenja i učestvuju u izgradnji komunalnih objekata i objekata u opštoj upotrebi, pokreću i učestvuju u raspravama o inicijativama i aktivnostima za razvoj privrede i društvenih djelatnosti, brinu o zaštiti lica kojima je pomoć potrebna i u tu svrhu pokreću saradnju sa stručnim organima u oblasti socijalne zaštite i dr.).

Zakonom je predviđena dužnost da se obavezno konsultuju organi mjesnih zajednica o pitanjima o kojima vijeće jedinice lokalne samouprave odlučuje dvotrećinskom većinom, u postupku donošenja planova jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima o kojima je zatražena konsultacija od strane vijeća ili načelnika jedinice lokalne samouprave.

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH nisu određeni organi mjesne zajednice. Ipak, navedeni nedostatak je uređen kantonalnim propisima. Tako npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo organi mjesne zajednice su zbor građana, savjet i drugi organi utvrđeni statutom opštine, dok su prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona savjet mjesne zajednice i predsjednik savjeta mjesne zajednice. Detaljnije odredbe o organima mjesne zajednice, načinu njihovog izbora i opoziva, njihova nadležnost i druga pitanja sadržana su u statutima opština, odnosno gradova, kao i u statutima mjesnih zajednica.

Statutima opština, odnosno gradova određeni su kao organi mjesne zajednice: savjet mjesne zajednice i zbor građana mjesne zajednice (npr. Statut općine Centar Sarajevo i Novo Sarajevo) ili savjet mjesne zajednice i predsjednik mjesne zajednice (npr. Statut gradova Cazin, Zenica i Tuzla). U nastavku teksta slijede odredbe koje su predviđene Statutima općine Centar Sarajevo i grada Cazin.

Prema Statutu opštine Centar Sarajevo organi mjesne zajednice su:

1. Savjet mjesne zajednice

Savjet mjesne zajednice je „organ odlučivanja i konsultovanja o pitanjima od neposrednog interesa građana mjesne zajednice, koja su utvrđena zakonom, statutom i pravilima mjesne zajednice.“ Ovaj organ odlučuje o poslovima koji se finansiraju iz sredstava koja se prikupljaju od građana, prenesenim poslovima i o prijedlogu za raspisivanje referendumu. Savjet mjesne zajednice je dužan prije donošenja odluke konsultovati zbor građana mjesne zajednice.

Član savjeta mjesne zajednice je predstavnik građana mjesnih područja izabran neposrednim, tajnim glasanjem, čiji mandat traje 4 godine. Izbor za članove savjeta mjesne zajednice održavaju se u roku od godinu dana po održavanju izbora za opštinsko vijeće. Broj članova savjeta utvrđuje se Odlukom o osnivanju, a svako mjesno područje u savjetu mjesne zajednice mora biti zastupljeno sa najmanje jednim članom. Član savjeta mjesne zajednice može biti građanin upisan u birački spisak opštine, sa prebivalištem na području mjesne zajednice, a strani državljanin može biti samo počasni član savjeta, o čemu odlučuje savjet mjesne zajednice.

Prva sjednica savjeta mjesne zajednice će biti održana u roku od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora na kojoj se bira predsjednik i zamjenik predsjednika iz reda članova savjeta. Savjet odluke donosi većinom glasova od ukupnog broja članova.

2. Zbor građana mjesne zajednice

Zbor građana mjesne zajednice je organ koji se konsultuje o pitanjima o kojima odlučuje savjet mjesne zajednice, kao i opštinsko vijeće dvotrećinskom većinom i u postupku donošenja planova koji se odnose na teritoriju mjesne zajednice. Zbor građana može davati inicijative o pitanjima iz nadležnosti mjesne zajednice, opštine i institucija koje vrše javna ovlašćenja. Savjet mjesne zajednice i organi opštine dužni su da se izjasne o inicijativi zbora, ako je istu podržalo najmanje 10% građana. Zbor građana saziva savjet mjesne zajednice po

potrebi, a obavezno na zahtjev opštinskog vijeća, opštinskog načelnika ili na inicijativu najmanje 50 građana mjesnog područja.

Prema Statutu grada Cazin organi mjesne zajednice su:

1. Savjet mjesne zajednice

Savjet mjesne zajednice je „organ odlučivanja i konsultovanja o pitanjima od neposrednog interesa za građana mjesne zajednice.“ Postoji obaveza savjeta mjesne zajednice da prije donošenja odluke konsultuje zbor građana mjesne zajednice o pitanjima utvrđenim statutom mjesne zajednice. Savjet mjesne zajednice se obavezno konsultuje (u fazi priprema i postupka donošenja odluka) o pitanjima o kojima gradsko vijeće odlučuje dvotrećinskom većinom i u postupku donošenja urbanističkih planova. Ovaj organ je obavezan dati mišljenje i o drugim pitanjima o kojima je zatražena konsultacija od gradskog vijeća ili gradonačelnika.

Savjet mjesne zajednice bira i razrješava gradsko vijeće grada, prema zvaničnim izbornim rezultatima sa posljednjih provedenih lokalnih izbora. Prijedlog kandidata za člana savjeta mjesne zajednice mogu podnijeti Komisiji za izbor i imenovanje: gradonačelnik koji predlaže jednog, odnosno dva člana savjeta u mjesnim zajednicama, zavisno od broja članova savjeta, a ostali broj članova savjeta predlažu klubovi vijećnika ili nezavisni vijećnici ili politički subjekti koji participiraju u gradskom vijeću, ili politički subjekti koji ne participiraju u gradskom vijeću, ali su prešli izborni prag za imenovanje članova savjeta. Ukoliko politički subjekt ne dostavi prijedlog kandidata, onda gradonačelnik predlaže kandidata za člana savjeta.

Mandat članova savjeta mjesne zajednice traje četiri godine, a broj članova savjeta mjesne zajednice utvrđuje se statutom, a savjet može da ima od pet do jedanaest članova, zavisno od broja birača.

U Statutu su navedene nadležnosti savjeta mjesne zajednice, kao npr.: donosi statut mjesne zajednice, poslovnik o radu i finansijski plan, odlučuje o raspolaganju imovinom mjesne zajednice, saziva mjesne zborove građana, saraduje sa drugim mjesnim zajednicama i dr., te je uopštenom odredbom određeno da obavlja i druge poslove utvrđene statutom mjesne zajednice, kao i one koje mu iz samoupravnog djelokruga grada prenese gradsko vijeće.

2. Predsjednik mjesne zajednice

Savjet mjesne zajednice bira većinom glasova svih članova predsjednika i podpredsjednika savjeta mjesne zajednice, a imenuje ih gradonačelnik rješenjem. Ako savjet mjesne zajednice

ne postigne konsenzus oko kandidata za predsjednika i podpredsjednika, onda će ih imenovati gradonačelnik iz reda članova savjeta.

Statutom su određene nadležnosti predsjednika mjesne zajednice, kao npr.: predstavlja mjesnu zajednicu i savjet mjesne zajednice, saziva sjednice savjeta mjesne zajednice, predlaže dnevni red, predsjedava sjednicama savjeta mjesne zajednice, potpisuje akte savjeta mjesnih zajednica, informiše građane o pitanjima važnim za mjesnu zajednicu i dr., te je uopštenom odredbom određeno da obavlja i druge poslove koje mu povjeri savjet. Predsjednik mjesne zajednice odgovara za svoj rad savjetu mjesne zajednice, a savjet mjesne zajednice gradskom vijeću.

Nadzor nad radom organa mjesne zajednice prema Statutu grada Cazin vrši gradsko vijeće putem gradonačelnika, a prema Statutu općine Centar Sarajevo obavlja opštinsko vijeće.

Potrebno je istaći da statuti opština, odnosno gradova ne sadrže neka od važnih pitanja, koja bi se obavezno iznosila na zborove građana. Takođe, zakonom bi se trebalo predvidjeti da se u mjesnoj zajednici o svim važnim pitanjima odlučuje putem neposrednog odlučivanja na zborovima građana. Statuti opština, odnosno gradova treba da sadrže jasnije definisane odredbe o sazivanju i načinu rada zbora građana, načinu izbora organa mjesne zajednice, njihovom radu i odgovornosti. Takođe, potrebno je jasnije definisati ulogu građana u radu mjesne zajednice i njihovo učešće u donošenju odluka od opšteg interesa.

4.2.5. Ostali oblici neposrednog odlučivanja građana

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine pored navedenih tradicionalnih oblika neposrednog odlučivanja građana o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave predviđena je i mogućnost jedinica lokalne samouprave da uvedu i druge oblike neposrednog izjašnjavanja. Kantonalnim zakonima npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo i Unsko-sanskog kantona predviđeni su samo tradicionalni oblici neposrednog odlučivanja građana, bez preciziranja mogućnosti uvođenja i drugih oblika neposrednog odlučivanja. Takođe, članom 17. Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo određeno je i da je opštinski načelnik dužan omogućiti građanima i pravnim licima podnošenje prigovora i pritužbi na svoj rad i rad službi.

Izvjesta proširenja Zakonom utvrđenih oblika neposredne demokratije na lokalnom nivou, ipak postoje. Tako su statutima opština, odnosno gradova Federacije BiH predviđeni i drugi oblici neposrednog odlučivanja građana, a koji oblici su u Republici Srpskoj većim dijelom predviđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Tako npr. Statutom općine Novo Sarajevo kao oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou su i predstavke i pritužbe građana, javna rasprava, razgovor sa građanima i istraživanje javnog mnjenja i drugi oblici, dok npr. Statutom općine Centar Sarajevo kao drugi oblici odlučivanja predviđeni su slobodni oblici udruživanja, akcija građana, organi participacije, molbe, žalbe i prijedlozi, savjetovanje, konsultativni sastanci i pravo pristupa, a Statutom grada Zenice predviđeni su kao drugi oblici predstavke, prijedlozi i pritužbe građana, javna rasprava i sati građana. Statuti pojedinih opština, odnosno gradova (npr. Tešanj, Tuzla i Ilidža) predviđaju samo tradicionalne oblike neposrednog učešća građana. S obzirom na izneseno, proizilazi da je u Republici Srpskoj zakonom određen respektabilan broj participativnih oblika i da je pri tome ostavljeno pravo jedinicama lokalne samouprave da uvedu i druge oblike neposredne demokratije, dok je u Federaciji BiH zakonodavac samo naveo tradicionalne oblike neposredne demokratije ostavljajući jedinicama lokalne samouprave pravo da uvedu i druge oblike neposredne demokratije na lokalnom nivou, pa je u tom pogledu rješenje u Republici Srpskoj adekvatnije.

Drugi oblici neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou koji su predviđeni statutima opština, odnosno gradova Federacije BiH su:

1. Akcija građana

Statutom opštine Centar Sarajevo je predviđeno da građanin može dati značajan doprinos u osmišljavanju akcija opštine iz njene nadležnosti, koji prijedlog akcija dostavlja opštinskom načelniku i opštinskom vijeću pismeno ili telefonom.

2. Organi participacije

Opština podstiče osnivanje organa participacije administrativnim aktivnostima i afirmiše vođenje opštinskih usluga na osnovu pojedinačnih zahtjeva. Opština favorizuje formiranje udruženja korisnika usluga, osnivanje organa participacije koji predstavljaju djecu i mlade, koji su dužni da jednom godišnje pismenim putem obavještavaju opštinsko vijeće i mjesne zajednice o svojim aktivnostima. Takođe, opština favorizuje aktivno učestvovanje

međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija stranih država i državljana, koji mogu davati prijedloge, sugestije na materijale koji se razmatraju na sjednici opštinskog vijeća i učestvovati u diskusijama, ali bez prava glasa kod donošenja konačnih odluka.

3. Savjetovanje

Opština, sa ciljem da poboljša učestvovanje građana u odlučivanju i transparentnost administrativnih poslova, promovira razne oblike savjetovanja putem npr. mjesnog zbora građana, ankete javnog mnjenja; javnog informiranja.

4. Konsultativni sastanci

Opština prije donošenja određenih odluka, promovira razne oblike savjetovanja sa udruženjima građana, putem konsultativnih sastanaka.

5. Pravo pristupa

Opština je dužna osigurati pravo pristupa zainteresovanim građanima administrativnim procedurama, dokumentima, informacijama i dr.

6. Javna rasprava

Opštinsko vijeće putem javne rasprave omogućava građanima da učestvuju u donošenju propisa iz nadležnosti opštine. Obavezno se sprovodi prilikom donošenja statuta i budžeta opštine. Statutom je određeno da će se poslovnikom opštinskog vijeća detaljnije regulisati način vođenja javne rasprave.

7. Sati građana

Gradonačelnik i predsjednik gradskog vijeća prema Statutu grada Zenica mogu odrediti jedan dan u mjesecu u kojem će dio radnog vremena provesti u razgovoru sa građanima, dok je npr. Statutom grada Cazin predviđena dva dana u mjesecu, a detaljnije odredbe o ovom obliku neposrednog učešća građana određuju se posebnim aktom.

8. Istraživanje javnog mnjenja

Vijeće i načelnik mogu organizovati i sprovesti razne upitnike, ankete i sl., za pitanja iz svoje nadležnosti, što se detaljnije reguliše drugim aktima.

9. Predstavke i pritužbe građana

Građani mogu podnositi predstavke i pritužbe, dok pravna lica samo pritužbe vijeću i načelniku. Predstavka i pritužba mora biti potpisana i mora sadržavati imena i prezimena, kao i adrese građana, koji je potpisuju, odnosno naziv i sjedište pravnog subjekta.

Organi opštine (vijeće i načelnik) dužni su u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke odgovoriti građanima.

Organi opštine (vijeće i načelnik) dužni su omogućiti građanima i pravnim licima podnošenje podnesaka i pritužbi na svoj rad, svojih organa i tijela, pravnih lica čiji je osnivač opština, te na nepravilan odnos zaposlenih u istima, kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja njihovih građanskih dužnosti. Statutom je određeno da se građanin može neposredno obratiti vijeću, uz prethodnu pismenu saglasnost predsjedavajućeg vijeća.

10. Slobodni oblici udruživanja

Opština podstiče društvene inicijative i aktivnosti na polju razvoja civilnog društva, socijalne brige, očuvanja prirode, kulturne i umjetničke baštine preko organizacija i udruženja građana, čiji su ciljevi humanitarnog, obrazovnog, naučnog, sportskog, rekreativnog i vjerskog karaktera, te podstiče aktivno učestvovanje stranih državljana, sa boravištem na njenoj teritoriji u izgradnji ekonomskog, kulturnog i socijalnog života građana opštine.

11. Molbe, žalbe, prijedlozi

Građani pojedinačno ili udruženo mogu upućivati opštinskom vijeću, odnosno načelniku molbe, žalbe i prijedloge radi postizanja zajedničkih interesa, koji su dužni dati odgovor najkasnije u roku od 30 dana, te preduzeti odgovarajuće mjere. Molbe, žalbe i prijedlozi koji su izvan nadležnosti opštine prosleđuju se na rješavanje nadležnim organima.

4.3. OBLICI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU U BRČKO DISTRIKTU BOSNE I HERCEGOVINE

Aneks II Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini naslovljenim „Sporazum o graničnoj liniji između entiteta i relevantnim pitanjima“ potpisale su Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Ovim Aneksom uređuje se pitanje granične linije između entiteta, dok će se granična linija spornog dijela između entiteta u oblasti Brčkog riješiti putem arbitraže (arbitražni tribunal). Arbitražni tribunal sastoji se od tri arbitra i to jednog će imenovati Federacija BiH, jednog Republika Srpska, dok će trećeg sporazumno odabrati imenovani arbitri, ili će ga imenovati predsjednik Međunarodnog suda pravde, koji će predsjedavati arbitražnim tribunalom. Članom V stavom 5 navedenog Aneksa predviđeno je da će arbitri donijeti svoju odluku najkasnije u roku od godinu dana nakon stupanja na snagu ovog sporazuma.

Pitanje statusa predratne opštine Brčko je riješeno Konačnom odlukom koja je donesena 5.3.1999. godine. Konačnu arbitražnu odluku je donio sam predsjednik Arbitražnog tribunala (Roberts B. Ovven), dok su arbitri iz Republike Srpske (prof. Vitomir Popović) i Federacije BiH (prof. Ćazim Sadiković) odbili potpisati istu. Konačnom odlukom je cjelokupno područje predratne opštine Brčko proglašeno područjem Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Brčko Distrikt) pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Pravni efekat iste se ogleda u trajnom prestanku ovlašćenja oba entiteta na teritoriji opštine i njenom ponovnom uspostavljanju u obliku jedinstvene administrativne jedinice.

Nova vlada Brčko Distrikta će prema Konačnoj odluci spadati pod nadležnosti zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine, kako su navedene u Ustavu BiH, a sve druge funkcije vezane za upravljanje na teritoriji opštine Brčko obavljat će vlada Brčko Distrikta, po delegiranju od strane entiteta, uz kordinaciju sa vladama oba entiteta. Supervizor će biti zadužen za kordinaciju, kao i za izdavanje potrebnih direktiva. Cjelokupna teritorija predratne opštine Brčko će postati zajednička svojina (tzv. kondominium) entiteta, ali entiteti neće imati nikakvih ovlašćenja unutar granica Brčko Distrikta.

Amandmanom I na Ustav Bosne i Hercegovine (jedini amandman na Ustav BiH koji je donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine), Brčko Distrikt postaje sastavni dio Ustava BiH. Ovim amandmanom u Ustav je poslije člana VI tačka 3. dodat član VI tačka 4., a dosadašnji član VI tačka 4. postaje član VI tačka 5.

Na osnovu Konačne arbitražne odluke, 8.3.2000. godine supervizor za Brčko Distrikt (R. Farrand) donio je Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Poslije nekoliko izmjena 2008. godine donesen je revidirani Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji je i danas na snazi. Članom 1. stavom 1 Statuta Brčko Distrikta BiH utvrđen je pravni položaj Brčko Distrikta kao „jedinственe administrativne jedinice lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.“ Statutom Brčko Distrikta BiH je određeno da se Ustav BiH, važeći zakoni i odluke institucija BiH primjenjuju u Distriktu, a da zakoni i odluke organa vlasti Brčko Distrikta moraju biti u skladu sa njima.

Sjedište Brčko Distrikta je grad Brčko. Organi vlasti u Brčko Distriktu su: skupština (zakonodavna vlast), vlada (izvršna vlast) i sudovi (sudska vlast). Statutom Brčko Distrikta BiH predviđene su nadležnosti organa vlasti u Brčko Distriktu i to: privreda, finansije, javna imovina, javne usluge/infrastruktura, kultura, obrazovanje, zdravstvena zaštita, pravosuđe i pravne usluge, policija, stambena pitanja, urbanizam i prostorno planiranje i ostale nadležnosti neophodne za funkcionisanje Brčko Distrikta. Prema navedenom, može se zaključiti da su Statutom predviđene široke nadležnosti organa Brčko Distrikta u odnosu na one u opštinama, odnosno gradovima Bosne i Hercegovine, te da ima određene nadležnosti koje nemaju jedinice lokalne samouprave, kao što su: pravosuđe i policija.

Statut Brčko Distrikta sadrži određene odredbe u pogledu učešća građana. Navedenim Statutom je propisano da svi državljani Bosne i Hercegovine mogu ravnopravno učestvovati u vršenju javnih poslova u Brčko Distriktu. Takođe, Statutom je određeno da „svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i pravo na formiranje političkih, društvenih i drugih organizacija.“ Institucije Brčko Distrikta su dužne da poštuju slobodu informisanja, a sve dokumente koje izrade javnost ima pravo uvida bez naknade i bez obaveze da dokaže opravdanost zahtjeva, osim ako nije drugačije određeno zakonom. Obaveza institucija Brčko Distrikta je da blagovremeno odgovaraju na zahtjev fizičkog ili pravnog lica za informacijama ili za pomoć. Statutom je uskraćeno građanima pravo da predlažu zakone, a koje pravo je dato svakom poslaniku i gradonačelniku.

Skupština Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine je 2003. godine usvojila Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. Mjesna zajednica prema navedenom Zakonu predstavlja „registrovano udruženje koje ima za cilj omogućavanje učešća građana u radu institucija Brčko Distrikta, i to kroz savjetodavnu aktivnost o pitanjima koja se tiču

unapređivanja kvaliteta življenja stanovnika područja određene mjesne zajednice,“ koja stiče svojstvo pravnog lica upisom u sudski registar.

Navedenim Zakonom su određeni ciljevi mjesne zajednice, koji se ogledaju u: omogućavanju ostvarenja komunikacije između stanovnika područja mjesne zajednice i institucija o pitanjima koja se tiču unapređivanja kvaliteta življenja stanovnika područja mjesne zajednice, kao i u podnošenju savjetodavne preporuke institucijama o navedenom pitanju, a naročito u oblastima infrastrukturnog razvoja, urbanog planiranja, rekonstrukcije, ekonomskog razvoja i pomoći socijalno ugroženim kategorijama stanovnika, te samostalnom organizovanju i sprovođenju projekata koji doprinose unapređivanju kvaliteta života stanovnika.

Skupština Brčko Distrikta donosi odluku o osnivanju, odnosno promjeni područja mjesne zajednice. Da bi se osnovala mjesna zajednica potrebno je da se „najmanje 50% plus jedan punoljetni stanovnik učlani u mjesnu zajednicu.“ Ako ovaj „uslov ne bude ispunjen u roku šest mjeseci od početka prikupljanja potpisa, mjesna zajednica može biti osnovana ukoliko se u nju učlani 50% plus jedan punoljetni stanovnik koji imaju boravište, odnosno prebivalište i boravište na području mjesne zajednice.“ Da bi se učlani u mjesnu zajednicu stanovnik treba potpisati akta o pristupanju mjesnoj zajednici i može biti član samo jedne mjesne zajednice. Ako je ispunjen navedeni uslov, svaki stanovnik ili grupa stanovnika može inicirati zasjedanje osnivačke skupštine mjesne zajednice, koja će biti održana ako u njenom radu učestvuje najmanje 10% članova mjesne zajednice. Osnivačka skupština donosi osnivački akt, statut mjesne zajednice i imenuje organe mjesne zajednice na prijedlog bilo kojeg člana.

Organi mjesne zajednice su skupština, upravni odbor i predsjednik mjesne zajednice. Skupštinu mjesne zajednice, kao najviši organ mjesne zajednice, čine svi punoljetni članovi mjesne zajednice, a održava se najmanje jedanput u šest mjeseci. Saziva je upravi odbor, a može se sazvati i na inicijativu najmanje 10% članova mjesne zajednice. Zakonom su samo precizirane određene nadležnosti skupštine mjesne zajednice, kao npr. donošenje, izmjene i dopune statuta i drugih akata, odlučivanje o prestanku rada mjesne zajednice, raspolaganje imovinom mjesne zajednice, i dr., te je uopštenom formulacijom određeno da odlučuje i o drugim pitanjima koja nisu u nadležnosti drugih organa mjesne zajednice. Takođe, Zakonom su navedene određene nadležnosti upravnog odbora, kao npr. priprema sjednice skupštine i nacрте akata koje donosi skupština, podnosi skupštini periodični izvještaj o svom radu na usvajanje, te je uopštenom odredbom određeno da vrši druge poslove utvrđene statutom, dok su članom 18 navedenog Zakona taksativno navedene nadležnosti predsjednik mjesne zajednice, kao npr. predstavlja mjesnu zajednicu, provodi odluke skupštine i upravnog odbora mjesne zajednice i dr.

Zakonom je određeno da mjesne zajednice mogu obavljati privredne djelatnosti, kojima se ostvaruju ciljevi mjesne zajednice, te da mogu obavljati i privredne djelatnosti, koje nisu neposredno povezane sa ostvarivanjem ciljeva mjesne zajednice samo preko posebnog osnovanog pravnog lica, a dobit koju ostvari može se samo upotrijebiti za ostvarivanje ciljeva mjesne zajednice.

Statutom Brčko Distrikta BiH je određeno da se Ustav BiH, važeći zakoni i odluke institucija BiH primjenjuju u Distriktu. Međutim, lokalna samouprava nije navedena kao nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u Ustavu BiH, što znači da se ova oblast uređuje odgovarajućim entitetskim propisima. Takođe, zakoni Bosne i Hercegovine, kao i Ustav BiH (osim odredbe da su entiteti i njihove niže jedinice dužne poštovati ovaj Ustav i opšte principe međunarodnog prava) ne sadrže nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi, pa tako na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji zakonska, a ni ustavna regulativa kojom je ova oblast regulisana i koja bi se mogla primjenjivati u Brčko Distriktu. Određene odredbe u pogledu učešća građana sadrži Statut Brčko Distrikta i Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu, a koje su neadekvatne i nedovoljne, pa je u tom pogledu potrebno zakonski regulisati ovo pitanje radi jačanja građanske participacije.

5. ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava je stara politička institucija, koja po definiciji predstavlja oblik odlučivanja i upravljanja u lokalnim zajednicama, na užoj teritoriji, neposredno od strane njenih stanovnika ili putem njihovih predstavništava, koje oni neposredno biraju, kao i drugih

lokalnih organa. Pravo na lokalnu samoupravu predstavlja bitno obilježje demokratskog društva, jer se stepen demokratičnosti određene države, pored niza drugih faktora, može mjeriti i na osnovu stepena razvijenosti lokalne samouprave, a posebno kroz stepen učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou.

Zbog velikog značaja lokalne samouprave, u Evropi je preduzet niz inicijativa u cilju razvoja institucija lokalne samouprave. Tako je Savjet Evrope usvojio u Strazburu 1985. godine Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, koja danas predstavlja najvažniji evropski dokument o lokalnoj samoupravi. Najznačajniji smisao lokalne samouprave je da se njome stvore okviri za neposredno učešće građana u odlučivanju. U velikom broju međunarodnih dokumenata (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti, Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kao i veći broj Preporuka Savjeta Evrope) istaknut je značaj učešća građana u javnim poslovima, od kojih mnogi izričito apostrofiraju relevantnost participacije građana u odlučivanju na lokalnom nivou.

U praksi se pojavljuju dva osnovna oblika lokalne samouprave, i to neposredna i posredna (predstavnička) lokalna samouprava. Posredna lokalna samouprava podrazumijeva da građani biraju svoje predstavnike u organima vlasti, dok neposredna lokalna samouprava predstavlja neposredno učešće građana u vlasti.

Postoje različiti pristupi i shvatanja u teoriji u pogledu učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Tako jedni autori (Aristotel, Ruso, Mil, Džeferson, Patnam, Hart i Tokvil) ističu brojne prednosti neposrednog učešća građana na lokalnom nivou, kao što su, npr.: da ono razvija ljudske sposobnosti i ideju zajedništva, da je edukativno, da direktno učešće u donošenju odluka daje legitimnost političkim odlukama, da onemogućava da se vlada bez pristanka, i dr.. Sa druge strane, postoje autori (Medison, Veber i Šumpeter) koji ističu brojne argumente protiv neposrednog učešća građana na lokalnom nivou, kao što su npr.: da nije pogodno za današnja složena društva, da je masovno angažovanje preskupo i presporo, da običan građanin nije sposoban da razumije proces upravljanja složenom administracijom, da su građani zaokupljeni drugim važnim stvarima da bi bili aktivnije uključeni u odlučivanje na lokalnom nivou, i dr..

Dio rada koji je posvećen komparativnom prikazu oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou imao je za cilj da predstavi različite institute neposredne demokratije koji se pojavljuju u uporednom pravu.

Potrebno je naglasiti da neposredna lokalna samouprava ne predstavlja zamjenu za posrednu lokalnu samoupravu, već ona treba samo da osnaži poziciju građana u lokalnoj samoupravi. Kroz rad je istaknuto da je dominantniji oblik posrednog učešća građana, odnosno model posredne lokalne samouprave u odnosu na neposrednu lokalnu samoupravu. Prema tome, oblike posredne demokratije potrebno je dopuniti oblicima neposrednog učešća građana na lokalnom nivou, iz razloga što postoje brojne slabosti koje institucije predstavničke demokratije ispoljavaju na lokalnom nivou, kao npr. udaljavanje političkih predstavnika

lokalne vlasti od građana mjesne zajednice, kriza legitimiteta lokalne vlasti, velika mogućnost birokratizacije i dr., a koje su detaljnije navedene u radu. Takođe, razlog za jačanje neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou je i da se spriječi da određeni pojedinci donose odluke koje samo njima odgovaraju, a ne lokalnoj zajednici u cjelini.

Dio rada koji je posvećen komparativnom prikazu oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou imao je za cilj da predstavi različite institute neposredne demokratije koji se pojavljuju u uporednom pravu i ukaže na oblike građanskog učešća koji bi, potencijalno, mogli biti primijenjeni i u Bosni i Hercegovini.

Centralni dio rada je posvećen oblicima neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini. Ustavom Bosne i Hercegovine lokalna samouprava nije predviđena kao nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, što znači da na nivou Bosne i Hercegovine nema regulative u ovoj oblasti, već se ona uređuje entitetskim propisima. Tako, Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, kao oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj zajednici predviđa referendum, zbor građana, građansku inicijativu, mjesnu zajednicu, sate građana u skupštinama, javnu raspravu i druge oblike učešća, dok Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđa referendum, mjesni zbor građana, građansku inicijativu i druge oblike neposrednog učešća građana. Situacija u pogledu primjena oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini se ne može ocijeniti kao adekvatna. Razlog toga je jednim dijelom u nezainteresovanosti građana da učestvuju u donošenju odluka značajnih za cijelu lokalnu samoupravu, nedovoljna informisanost građana o aktivnostima rada lokalnih organa, nedovoljno poznavanje pravnih propisa u oblasti neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou (zakoni i statuti), nedovoljna transparentnost rada organa jedinice lokalne samouprave i dr.

Ipak, postoje i primjeri dobre prakse u oblasti uključivanja građana u procese donošenja odluka na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini, a to su gradovi Bijeljina, Banja Luka i Trebinje i opštine Tešanj i Centar Sarajevo. Ovakvi rezultati su ostvareni uglavnom zahvaljujući informisanju građana i komunikaciji sa građanima, te korišćenjem interneta i interaktivnih veb-sajtova, kao sredstava komunikacije između građana i organa jedinice lokalne samouprave. Navedene jedinice lokalne samouprave koriste različite medije za informisanje građana o svojim aktivnostima i uslugama, kao što su: štampani bilteni, internet stranica, nalozi na društvenim mrežama, mobilne aplikacije. Pored navedenog, Bijeljina je uspostavila i online anketiranje građana o pitanjima koja su značajna za život u lokalnoj zajednici, Banja Luka viber zajednicu, koja je nadograđena chat-botom, koji omogućava pristup velikom broju informacija i servisa gradske uprave, dok općina Centar Sarajevo koristi aplikaciju mojCentar putem koje građani mogu prijedloge, sugestije dostavljati opštinskim službama i prijaviti probleme (npr. komunalne, socijalne) koje smatraju da je potrebno rješavati. Iz iznesenog proizilazi da se građani mogu motivisati da učestvuju u odlučivanju na lokalnom nivou samo ako budu stalno obavještavani o aktivnostima i planovima lokalnih organa.

Takođe, potrebno je istaći da određene zvanične internet stranice jedinica lokalne samouprave pružaju dovoljno informacija građanima o dešavanjima u njihovoj lokalnoj zajednici, pristup svim aktima koje je usvojila skupština jedinice lokalne samouprave, dok druge jedinice lokalne samouprave na zvaničnim internet stranicama ne pružaju građanima ažurne informacije o dešavanjima u njihovoj lokalnoj zajednici, a kod određenih je i pristup informacijama komplikovan za građane.

Domaći pozitivni propisi su omogućili građanima Bosne i Hercegovine da mogu učestvovati u razvoju lokalne samouprave. Međutim, pravni okvir u oblasti neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini nije adekvatan, tj. potrebne su izmjene u određenim segmentima, koje su u ovom radu i naznačene kod analize oblika neposrednog učešća građana u Bosni i Hercegovini. Takođe, u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine navedeni su samo tradicionalni oblici neposredne demokratije, uz pravo jedinica lokalne samouprave da uvedu i druge mehanizme participacije građana, dok se zakonodavac u Republici Srpskoj opredijelio za navođenje malo većeg broja participativnih oblika u odnosu na Federaciju BiH, ne uskraćujući pravo jedinicama lokalne samouprave da uvedu i druge oblike neposredne demokratije. Navedeno rješenje u Republici Srpskoj je adekvatnije, jer zakon daje pravo građanima jedinice lokalne samouprave da koriste sve oblike neposredne demokratije koji su navedeni u zakonu, dok u Federaciji BiH građani jedinice lokalne samouprave mogu koristiti samo tradicionalne oblike neposredne demokratije, dok neke druge oblike neposredne demokratije mogu koristiti tek ako jedinica lokalne samouprave iste predvidi. Potrebno je istaći da jedinice lokalne samouprave u entitetima nisu pokazale ništa veću zainteresovanost za uvođenje drugih oblika neposredne demokratije, iako je zakonodavac predvidio navedenu mogućnost. Oblici koji bi se mogli primijeniti u praksi bili bi participativni budžet i građanske porote jer su ti oblici danas postali sve više rasprostranjeniji.

Na kraju je potrebno istaći da je cilj ovog rada bio da se ukaže na to koliko je značajna neposredna demokratija, tj. da je za zadovoljenje zajedničkih interesa, kao i rješavanje zajedničkih problema na prostoru lokalne zajednice participacija građana na lokalnom nivou od velike važnosti. Takođe, potrebno je istaći da građani lokalne zajednice ne trebaju da budu pasivni, već treba da učestvuju u političkom životu i da utiču na odluke koje donesu njihovi predstavnici, ako one nisu u interesu stanovnika određene lokalne samouprave. U radu su navedeni određeni segmenti pravne regulative u Bosni i Hercegovini (entitetima: Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine), koja nije adekvatna, u cilju daljeg jačanja neposredne demokratije na lokalnom nivou i potrebe da se trenutna pravna regulativa u ovoj oblasti izmijeni, odnosno dopuni.

5. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini (nacrt), projekat Kreiranja strategije razvoja lokalne uprave i samouprave u BiH od strane ključnih domaćih aktera, maj, 2005. https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/LG/analiza_stanja_lokalne_uprave_u_bih.pdf&ved=2ahUKEwjMp6WAI_j_AhXM8qQKHU7hDLUQFnoECA8QA A&usg=AOvVaw03Cj108DwefbgdGx1u9ftG
2. Vukelić, Jelisaveta, „Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji“, Sociologija, Vol. LI, 2009, br. 51/3
3. Građansko učešće na lokalnom nivou, Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama, Istraživanje postojećeg stanja, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006, str. 15., http://www.skgo.org/publications/download/237&ved=2ahUKEwiu5aOZmPj_AhXK0AIHH S4GbT4QfnoECA 4QAQ&usg=AOvVaw0nlO8J1tDsyG7bhxNj6wgL
4. Dmičić, Mile, Pilipović, Milan, `Ustavno pravo, dopuna osnovnoj literaturi, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2020.
5. Ibrahimović, Muhamed, „Participacija građana u odlučivanju o javnim lokalnim poslovima u općini“, Gračanički glasnik, broj 20, 2005, str. 22, https://gracanickiglasnik.ba/wp-content/uploads/2013/01/Pages-from-gg205.pdf&ved=2ahUKEwjso7fglfj_AhUsMuwKHDnrBCEQFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw2rPnXd3c55UjQ vpLIQv3D-
6. Jovičić, Miodrag, Ustavni i politički sistemi, Izabrani spisi Miodraga Jovičića, knjiga 5, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, „Sl. glasnik“, Beograd, 2006.
7. Knežević, Lidija, Knežević, Bojan, Mehanizmi građanskog učešća u donošenju odluka na nacionalnom i lokalnom nivou, Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Podgorica, 2020, <https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/02/Mehanizmi-gradanskog-ucesca-u-procesima-donosjenja-odluka-na-lokalnom-i-nacionalnom-nivou.pdf&ved=2ahUKEwiRI8zLnur8AhXnklsKHUZRDOs4ChAWegQIGxAB&usg=AOvVaw2DuzNXyErTKt4I8DkblVI8>

8. Koprić, Ivan, Manojlović, Romea, „Participacija građana u lokalnoj samoupravi- nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva“, https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/IKopric%2052C_RManojlovi_-_Participacija_građana_u_lokalnoj_samoupravi.pdf&ved=2ahUKEwi8uufuoOr8AhUimlsKHXIKBhsQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw101fSBR_7WvGoezD8pUcth
9. Kuzmanović, Rajko, Ustavno pravo, treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka. 2002.
10. Morel, Laurence, Qvirtrup, Matt, The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN and Routledge 711 Third Avenue, New York, NY 10017, 2018.
11. Martinović, Drago, „Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini“, HKJU-CCPA, god. 13. (2013), br. 2., https://hrcak.srce.hr/file/192936&ved=2ahUKEwjwvfe4mPj_AhUN66QKHVpzC2AQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw1JkRL7fmfjYNaG_PZT1VYE
12. Mijović, Ljiljana, Osnove međunarodnog javnog prava, I dio, PPGD „Komesgrafika“ d.o.o. Banja Luka, 2019.
13. Milinković, Igor M., Značaj lokalne samouprave za razvoj demokratske političke kulture, Pravna riječ, 3/2005.
14. Milinković, Igor M., Mehanizmi zaštite vladavine prava na lokalnom nivou sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2011
15. Milinković, Igor M., Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou (tradicionalni i novi), Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci, 31-32/2010.
16. Milićević, Neđo, Štitić, Anton, Pašić, Hilmo, Zlokapa, Zdravko, Milidragović, Duško, Pejanović, Mirko, Kukić, Slavo, Lokalna i regionalna samouprava u BiH, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001.
17. Mišić Mihajlović, Snežana, Analiza uloge i načina funkcionisanja mjesnih zajednica u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, sa aspekta zakonodavca, Projekat „Local vocal“ 2021, https://www.localno.ba/wpcontent/uploads/2021/06/Analiza-funkcionisanja-Mz_RS-i-BD-BiHFINAL.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwiCyYamKD7AhXEGV0HHXlIBmoQFnoECAYQAg&usg=AOvVaw1cpJhRUtJA98OUxLBurOTC
18. Mojsilović, Miloš, Klačar, Bojan, Sretenović, Violeta, Žegarac, Jelena, Radović, Nada, Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom, Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/152946.pdf&ved=2ahUKEwj008rwodzAhUf7rsIHYWSBUgQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw1q7s9WfjBPhFHF98MO5uVX>

19. Mujakić, Muhamed I. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini, drugo izdanje, Sarajevo, 2016, <https://lawinstitute.ba/docs/Lokalna-samouprava-u-BIH-2016-Muhamed-Mujakic.pdf&ved=2ahUKEwjsgsfodz-AhWt87sIHSmrCDQQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw2XJE2HGESgvTCMnobcR6>
20. Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006, https://detelinara.org/wp-content/uploads/2014/03/Neposredno-ucesce-gradjana-u-javno-m-zivotu-na-lokalnom-nivou.pdf&ved=2ahUKEwiQnczgmPj_AhWTzAIHHX9_BoUQFnoECAwQAQ&usg=AOvVaw3hlBwmghVF89G71uFgrSY3
21. Petrov, Aleksandar, Oblici neposredne demokratije na lokalnom nivou vlasti u Srbiji, Pravne teme, Časopis Departmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, Univerzitet u Novom Pazaru, godina 2, broj 4, Novi Pazar, 2014.
22. Pilipović, Milan, Ustav Bosne i Hercegovine, Normativno i stvarno, PPGP „Komesgrafika“ Banja Luka, Banja Luka, 2008.
23. Ploštajner, Zlata, Mendeš, Ivona, „Građanska participacija“, https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/50251/06.pdf&ved=2ahUKEwjZ-p21I_j_AhVG2qQKHZE1CgEQFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw0elfz96TROrF0duGdm8VFq
24. Priručnik, Učešće građana u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici, Centar za promociju civilnog društva, https://aarhus.ba/sarajevo/images/docs/prirucnik-ucesce_gradjana_u_procesu_odlucivanja_u_lokalnoj_zajednici.pdf
25. Priručnik o otvorenoj lokalnoj vlasti i javnoj etici u Bosni i Hercegovini, Vijeće Evrope, maj 2022. godine, <https://rm.coe.int/handbook-bhs-final-1680a6a8ed&ved=2ahUKEwiYmMOspOr8AhXhkYsKHSmTBsk4ChAWegQICBAB&usg=AOvVaw27fSqsfr-li5zjHXBPmW1i>
26. Savez opština i gradova Republike Srpske, Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, Najbolje prakse jedinica lokalne samouprave u okviru ReLOaD projekta iz oblasti: transparentnost u dodjeli sredstava organizacijama civilnog društva iz budžeta jedinica lokalne samouprave, uključivanje građana u procese donošenja odluka na lokalnom nivou, Regionalni program lokalne demokratije na Zapadnom Balkanu, 2020, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ba/Odabir-najboljih-praksi---bos.jezik.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwjChfbZlaD7AhWX7rsIHd0_AZYQFnoECAkQAg&usg=AOvVaw11XbvfVtWtZv09lzXv-7Ne
27. Savić, Snežana, Osnove prava, PPGP „Komesgrafika“ d.o.o. Banja Luka, 2005
28. Schiller, Theo, Local Direct Democracy in Europe, VS Verlag für Sozialwissenschaften|SpringerFachmedien Wiesbaden GmbH, Heidelberg, Germany, 2011

29. Čizmić, Mirsad, Čizmić, Aida, „Uporednopravna rješenja referendumske demokratije sa osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“, DHS 1 (18) (2022), <https://oaji.net/articles/2022/8977-1647521207.pdf&ved=2ahUKEwj6Oizjadb-AhWcgv0H HQqEB64QfnoECAkQAQ&usg=AOvVaw33MqdcI83u7-dmzJkwxOU>

Pravni akti i dokumenti:

1. Dodatni protokol o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti, 2009, https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc&ved=2ahUKEwils4XQodz-AhUZh_0HHRZpA zwQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw1mFxZM-ROiu4o2 nXUoeZWh

2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ser-a6/16808d7afc>.

3. Zakona o gradu Tuzla („Službene novine Federacije BiH“, broj 80/14), https://grad.tuzla.ba/mjesne-zajednice/&ved=2ahUKEwjVjNjK9aWGAXWxhP0HHa22DUIQFnoECA8Q AQ&usg=AOvVaw2uAoakx_6gp5OlnNgC2fIZ

4. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19 i 61/21)

5. Zakona o lokalnoj samoupravi Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 19/97 i 14/00) - prečišćeni tekst („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 22/00), https://mpu.ks.gov.ba/sites/mpu.ks.gov.ba/files/2023-10/Zakon%252520o%252520lokalnoj%252520samouprav i.pdf&ved=2ahUKEwjHv6z4_reFAxXZiv0HHX 2MDVYQFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw0VCCtn5QdiMTNf dn6oK2dX

6. Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj 8/11), https://vladausk.ba/v4/files/media/pdf/59c2513bce0596.95106591_Zakon%2520samoupravi %2520Unskosanskog%2520kantona%2520sl_gl_br_8.pdf&ved=2ahUKEwj139mG_7eFA xVohf0HhcaBAIwQFnoEC BYQAQQ&usg=AOvVaw3yWho-RqwHqDBqzWbtblNA

7. Zakon o lokalnoj samoupravi Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 129/07, 83/14 - dr. zakon, 101/16 - dr. zakon, 47/18, <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/ZAKON-O-LOKALNOJ-SAMOUPRAVI-1.pdf&ved=2ahUKEwjOsoHlmdL-AhXvwosK HWadDYgQFnoECCQQAQ&usg=AOvVaw3s 4LnZ26cDQGSFVXPFirkQ>

8. Zakon o lokalnoj samoupravi Crne Gore, („Službeni list Crne Gore“, broj 002/18, 034/19, 038/20), https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/02/Zakon-o-lokalnoj-samoupravi.doc.pdf&ved=2ahUKEwirjvPbmtL-AhWXi_0HHWXvAzMQFnoECBMQAQ&usg=AovVaw1ldx_Ft0RWnvvKvpCbSIA1
9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Hrvatske, prečišćen tekst zakona, „Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20), https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%25C4%258Dnoj-%2528regionalnoj%2529-samoupravi&ved=2ahUKEwjg0Ye0mcz-AhXQ3KQKHSvXDyWQFnoECAgQA&usg=AovVaw3B CkTYFmcdzA38ImKvUNI_
10. Zakon o mjesnim zajednicama u Brčko Distriktu, („Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 03/03, 19/07 i 6/21), https://skupstinabd.ba/ba/zakon.html%3Flang%3Dba%26id%3D/Zakon%2520o%2520mjesnim%2520zajednicama%2520Brc--ko%2520Distrikta&ved=2ahUKEwil86Xo4LOGAxUkhf_0HHZeWALcQFnoECBEQAQ&usg=AovVaw3jhjCmh8Bbl4AaP4i91y7g
11. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 49/06 i 51/09)
12. Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 42/10 i 46/10)
13. Izborni zakon Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 34/02, 35/03, 24/04, 101/04 – dr. zakon, 19/05, 24/12, 94/12 – odluka Ustavnog suda BiH, 109/12, 45/18 i 18/20)
14. Konačna odluka Arbitražnog tribunala, https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/arbitrazna-odluka.pdf&ved=aahUKEwi6t-nunbKGAXXth_0HHYJc_4QfnoECBUQAQ&usg=AovVaw1ZkLbtOoyX285uSp2Q2l ex
15. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godina, https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosnian/BlntCovCivilPoliticalRights.pdf&ved=2ahUKEwjaiYG8hM3-AhVL4aQKHfYfRAx8QFnoECBUQAQ&usg=AovVaw1jBVuH8RnwfXtPEEImlK_B
16. Odluka o oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave u gradu Bijeljina, („Službeni glasnik Grada Bijeljina“, br. 05/14.), https://www.gradbijeljina.org/download/sluzbeni_glasnik_grada_bijeljina_05-14_od_24.03.2014..pdf&ved=2ahUKEwi10cT64vOEAXWngv0HHURJCco4ChAWegQIERAB&usg=AovVaw23EoD9_8HjknwFqx7R1R-i
17. Odluka o mjesnim zajednicama na području grada Gradiška, („Službeni glasnik opštine Gradiška“, broj 5/13 i 8/14) i („Službeni glasnik grada Gradiška“, broj 7/19), https://www.gradgradiska.com/wp-content/uploads/2019/10/Preciscen-tekst-odluke-o-MZ-02.08.19..pdf&ved=2ahUKEwikrZWww4-GAxXe_rslHf8FBIUQFnoECBEQAQ&usg=AovVaw3bFhOjrDX2a9_V2-4nSvHZ

18. Odluka broj 327/09, 26.03.2009. godine, („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 25/09)
19. Odluka broj 327/09, 26. mart 2009. godine, („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 25/09)
20. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2003_02/t02_0030.htm &ved=2ahUKEwiFzsJXnLKGAXWAhf0HHfLFafkQFnoECBUQAQ&usg=AOvVaw0KzbjJeDLhVQoDXU7Ose yf
21. Preporuka br. R (96) 2 Komiteta ministara zemljama članicama o referendumima i popularnim inicijativama na lokalnom nivou, [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislations/R\(96\)2.pdf&ved=2ahUKEwid6ceHk9L-AhWphf0HHaRDB34QFnoECB0QAQ&usg=AOvVaw109TGQ_FD 3aALWofe0Dur8](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislations/R(96)2.pdf&ved=2ahUKEwid6ceHk9L-AhWphf0HHaRDB34QFnoECB0QAQ&usg=AOvVaw109TGQ_FD 3aALWofe0Dur8)
22. Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope broj Rec (2001) 19 upućena zemljama članicama Savjeta Evrope o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/2022-07/Preporuka%2520VE%2520o%2520u%25C4%258De%25C5%25A1%25C4%2587u%2520gra%25C4%2591ana%2520u%2520javnom%2520%25C5%25BEivotu%2520na%250lokalonom%2520nivo u.pdf&ved=2ahUKEwjB6pPJo9z-AhWfG_0HHZvGBVvKQFnoECAoQAQ&usg=AovVaw1tB2NR2KfITSSBAtjo-Kr
23. Preporuka 113 (2002) o odnosima između javnosti, lokalnog vijeća i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji (institucionalni okvir lokalne demokratije), https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-1/16807191c1&ved=2ahUKEwjEs_3ooKAAxVNiQKHKVvHCysQFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw0ihwt7V9D5ablDy8YDju2c
24. Preporuka 182 (2005) o učešću javnosti u lokalnim poslovima i izborima, <https://rm.coe.int/public-participation-in-local-affairs-and-elections-rapporteur-a-knape/168071884e&ved=2ahUKEwi3pfibpIKAAxWP-KQKHZ-yA3EQFnoECA0QAQ&usg=AOvVaw3 6Ybpxhc8A8jeVjJy55Or6>
25. Rezolucija 326 (2011) o učešću građana na lokalnom i regionalnom nivou u Evropi, https://rm.coe.int/1680718895&ved=2ahUKEwjdgDuoYKAAxUYG-wKHeZSCu sQFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw37m0Wj221 kc7_0Rtl6N_Uv
26. Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, („Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10-prečišćen tekst), <https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/statut-brcko-distrikta.pdf&ved=2ahUKEwipovfF1bOGAXXygP0HhaC0BuMQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw1YTXXbVxHUPrgdUyBPL1 P J>

27. Statut grada Dervente, („Službeni glasnik grada Derventa“, broj 6/21, 20/21 i 10/22), https://derventa.ba/opstinska-uprava/statut-grada/&ved=2ahUKEwjfgN_RtvOEAxWRgv0HHU3fAjgQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw2YA8MaC6reb8OIYX6qbaiw
28. Statut grada Bijeljina, („Službeni glasnik grada Bijeljina“, broj 9/17), <https://www.gradbijeljina.org/lat/1560.statut-grada-bijeljina.html&ved=2ahUKEwiZkqnh-z8AhUEAxAIHfE8AaAQFnoECBEQAQ&usg=AOvVaw0Oi2i3BfJMxezIUrrWP5->
29. Statut grada Prijedora, („Službeni glasnik grada Prijedor“, broj 12/17), https://www.prijedorgrad.org/files/sadrzaj/S17_2.%2520Statut%2520grad%2520Prijedora.pdf&ved=2ahUKEwjR2cC39-z8AhUji8MKHVQ-CT4QFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw3juJf6sB7J0_H_9u6RCMWv
30. Statut opštine Teslić, („Službeni glasnik opštine Teslić“, broj 4/17), <https://www.opstinatestlic.com/sr/dokument/%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B0%25D1%2582%25D1%2583%25D1%2582-%25D0%25BE%25D0%25BF%25D1%2588%25D1%2582%25D0%25B8%25D0%25BD%25D0%25B5-%25D1%2582%25D0%25B5%25D1%2581%25D0%25BB%25D0%25B8%25D1%259B-0417/&ved=2ahUKEwifzLrK-Oz8AhXF6CoKHVnaCCwQFnoECAsQAQ&usg=AOvVaw3MvE8JLJSqn3Fuwoc4yGMJ>
31. Statut grada Banja Luke, („Službeni glasnik grada Banjaluka“, broj 14/18 i 9/19) https://www.banjaluka.rs.ba/skupstina-grada/statut-grada/&ved=2ahUKEwjChLHHyfOEAxWB_rslHc_bCsgQFnoECAQQAQ&usg=AOvVaw2dR6UKFa4OVnBad55rFv7g
32. Statut grada Doboj, („Službeni glasnik grada Doboj“, broj 1/17), https://doboj.gov.ba/wp-content/uploads/2019/09/Statut-grada-Doboja-1.pdf&ved=2ahUKEwiMpoH19uz8AhVD6CoKHUMNASwQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw2_hXeSq1pVqgfzOZxCFbOF
33. Statut grada Trebinja, („Službeni glasnik grada Trebinja“, broj 2/13), https://trebinje.rs.ba/dokumenta/&ved=2ahUKEwj6ycHuw4WGAXCh_0HHVRPDvQQFnoECA8QAQ&usg=AOvVaw1XG8j75ySqJz96pgDA_xjc
34. Statut grada Sarajeva („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 12/98, 14/98, 25/05, 23/08 i 32/08) - prečišćeni tekst, <https://gradskovijece.sarajevo.ba/wp-content/uploads/2020/05&Statut-Grada-Sarajeva.pdf&ved=2ahUKEwjystq16Oz8AhWKtIsKHeByB6EQFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw3ABRfacJtUvFHxwjVNJen>
35. Statut općine Novo Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 35/10 i 45/19) – prečišćeni tekst, https://novosarajevo.ba/stranica.php%3Fsid%3D5&ved=2ahUKEwiUhuanyaOGAxW_hf0HHY8iCxIQFnoECBMQQAQ&usg=AOvVaw0_60htKUFJjEMy27q6Q9Ah
36. Statut općine Centar Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 10/02, 2/04, 13/04 i 17/04) – prečišćen tekst („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 23/04),

https://centar.ba/upload/documents/Dokumenti/_StatutOpcineCentar.pdf&ved=2ahUKEwjPz7WKzKOGAxWM87slHalxBU4QFnoECA4QAQ&usg=AovVaw30cXUafJDCuH56cKpwqKwg

37. Statut općine Tešanj, („Službeni glasnik općine Tešanj“, broj 11/07), <https://opcina-tesanj.ba/uprava/dokumenti/statut-opcine/&ved=2ahUKEwitncbg4Oy8AhUsx4sKHbcyANEQFnoECBEQAQ&usg=AovVaw05t-0v2ZaKDCXUGqwbJA-d>

38. Statut općine Ilidža („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 5/98, 3/10 i 24/10) - prečišćeni tekst („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 33/10 i 18/16), https://www.opcinailidza.ba/uploads/files/shares/DOKUMENTI/OPCINSKI_DOKUMENTI/1.%2520statut%2520opcine%2520ilidza-1-24.pdf&ved=2ahUKEwixuqudzqOGAxV-i_0HHXHIAVoQFnoECBAQAQ&usg=AovVaw2ItB7BIW3OVPtIjiEyw6Vx

39. Statut grada Zenica („Službene novine Općine Zenica“, broj 5/15), https://zenica.ba/wp-content/uploads/2023/08/Statut_Grada_Zenica-1.pdf&ved=2ahUKEwj7wv3qz6OGaxWH_rslHulDhAQFnoECA4QAQ&usg=AovVaw37C59szihqtoHMJP5Dbf6T

40. Statut grada Cazin („Službene novine Grada Cazin“, broj 4/21), https://gradcazin.gov.ba/sites/default/files/dokumenti/Pravilnici/statut%2520grad%2520cazin.pdf&ved=2ahUKEwjTnOWxndOFaxVO_rslHUxRAK4QFnoECBQQAQ&usg=AovVaw0RiRxppSqD5SISBTQN01tL

41. Statut grada Tuzla („Službeni glasnik Grada Tuzle“, broj 6/21), član 72. stav 1 i 2, <https://grad.tuzla.ba/wp-content/uploads/2014/11/STATUT-GRADA-TUZLE-2021-27.5.2021..pdf&ved=2ahUKEwj9mNLun-r8AhVCmlsKHbqJBjQ4FBAWegQICxAB&usg=AovVaw06DBG-s2d0TALT8fv7Evlo>

42. Statut općine Posušje („Službeni glasnik općine Posušje“, broj 1/08, 8/08, 2/10 i 1/17), <https://www.opcina-posusje.ba/&ved=2ahUKEwiloN3h16OGAxWtgP0HhaDaALIQFnoECBAQAQ&usg=AovVaw01iNUz1f5Oy0BtyLzLuXwe>

43. Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, 1948. godine, https://www.ombudsman.co.me/docs/deklaracija_o_ljudskim_pravima.pdf&ved=2ahUKEwjviiqbQg83-AhUKzKQKHTA-BdYQFnoECDoQAQ&usg=AovVaw1wC7POHJIRGAmYQVETTKyP

44. Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 25/09)

45. Ustav Republike Srpske, („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)

46. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 1/94, 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08 i 79/22)

Novinski članci:

1. Semberija info, „Održan zbor građana u Glavičorku – Jednoglasno podržana inicijativa za osnivanje mjesne zajednice,“

https://www.seberija.info/lat/new/gradovi/bijeljina/31059.odrzan-zbor-gradana-u-glavicorku---jednoglasno-podrzana-inicijativa-za-osnivanje-mjesne-zajednice.html&ved=2ahUKEwjD84OC_-6EAxWT_rslHdbiCa0QfnoECA4QAQ&usg=AOvVaw30h60lD0CLfhNSupSVsPOg

2. Front slobode, „Najbrojniji zbor građana do sada: Mještani Obodnice ne vjeruju obećanjima,“ <https://frontsl-obodetuzla.org/view-more/najbrojniji-zbor-gradana-do-sada-mjestani-obodnice-ne-vjeruju-obecanima/115&ved=2ahUKEwjlt--C5qSGAxUbHxAIHTRxC4oQFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw0WljpRaKDL1dSCRln2Offi>