

ОБЛИЦИ НЕПОСРЕДНОГ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ОДЛУЧИВАЊУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ (ТРАДИЦИОНАЛНИ И НОВИ)

Др Игор Милинковић*

1. Увод

Значај локалне самоуправе за изградњу демократског поретка данас се, по правилу, не доводи у питање. Учествујући у доношењу одлука на локалном нивоу, грађани развијају особену партиципативну политичку культуру, као битан предуслов демократског уређења (како упозорава велики број савремених писаца, локална демократија, преваходно кроз развој «активног грађанства», «обезбјеђује темеље за снажне демократске националне институције и праксе»¹). С обзиром на међусобну повезаност (комплементарност) демократије и владавине права, допринос локалне самоуправе јачању демократског поретка може се, истовремено, третирати и као допринос учвршћивању владавине права на националном нивоу (развијене демократске институције на локалном нивоу, такође, обезбјеђују и успјешније функционисање правне државе у локалним заједницама). Стога, једно од кључних питања са којима се суочавају државе у транзицији јесте: на који начин унаприједити демократски политички процес у јединицама локалне самоуправе?

Ово питање је утолико актуелније, што се у све већем броју земаља (укључујући и оне са дугом демократском традицијом и развијеним системом локалне самоуправе), данас говори о кризи локалних представничких институција. Како наводи П. Џон, локалним заједни-

* Виши асистент, Правни факултет Универзитета у Бањалуци

¹ L. Pratchett, «Local Autonomy, Local Democracy and the «New Localism»», *Political Studies*, Vol. 52, 2004, p. 361.

цама управљају «хијерархијске политичке партије и биро-кратске елите са често малим учешћем јавности».² Одговор на проблеме са којима се локална демократија суочава препознаје се у стимулисању партиципације грађана на локалном нивоу, превасходно кроз развијање уставна непосредне демократије. Тако се, осим настојања да се унаприједи учешће грађана у изборном процесу, све више инсистира и на формама непосредног укључивања грађана у вршење локалне власти. У наставку текста, након што буде указано на основне теоријске погледе на грађанску партиципацију, анализи ће се подвргнути облици грађанског учешћа у политичком одлучивању на локалном нивоу.

2. Различити политичко-филозофски погледи на улогу грађана у политичком процесу

Захтјев за широким учешћем грађана у политичком процесу, готово да се може сврстати међу општа мјеста савремене политичке и правне мисли. Како опажа Н. Бобио: «Све чешћи захтеви за већом демократијом ових последњих година изражавају се кроз захтев да представничка демократија буде оснажена, односно чак замењена непосредном демократијом»³. Политичка филозофија није, међутим, одувјек на овај начин третирала грађанску партиципацију. Чак и у античком периоду, када модел непосредне демократије (додуше уз значајне рестрикције) достиже свој најпотпунији облик, политички мислиоци су, по правилу, били резервисани у погледу способности грађана да управљају (упозоравајући на опасност од успостављања охлократије одн. владавине гомиле). Амерички «очеви оснивачи», такође, већином су с подозрењем гледали на непосредно вршење власти од стране грађана. Џ. Медисон («демократа против воље», како овог аутора назива Д. Хелд)⁴, попут многих либералних мислилаца XVIII и XIX стољећа, упозоравао је на слабости «чисте» (непосредне) демократије и опасност од њеног первертовања у тиранију већине. Отуда и захтјев овог писца за успостављањем републиканске, представничке владавине. Дубока скепса у погледу ширег укључивања грађана у политички живот одликовала је и М. Вебера и Ј. Шумпетера,

² P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, London - Thousand Oaks - New Delhi, 2001, p. 154.

³ Н. Бобио, *Будућност демократије*, Филип Вишњић, Београд, 1990, стр. 39.

⁴ Д. Хелд, *Модели демократије*, Загреб, 1990, стр. 77.

представнике модела тзв. компетитивног елитизма (према мишљењу ових аутора, улога грађана у политичком процесу исцрпљује се изласком на изборе и одређивањем између супротстављених страначких елита).⁵

С друге стране, у оквиру демократске мисли развија се и једно друго схватање, чији заговорници наглашавају потребу за већим учешћем грађана у политичком одлучивању.⁶ Ова традиција мишљења темељи се на Русоовим радовима (Русо је, наиме, сматрао да суверенитет не може бити представљен, што води одбацивању идеје представништва), а свој савремени израз добија у оквиру модела тзв. партиципативне демократије (К. Пејтмен, Н. Пуланцас, К.Б. Макферсон).⁷ Међу присталицама грађанске партиципације, такође, незаобилазна су имена А. Токвила и Џ.С. Мила - оба аутора, нарочито, истичу значај локалних институција за укључивање грађана у политички процес (па, самим тим, и њихово демократско едуковање).⁸ Амерички мислилац Т. Цеферсон (на супрот свом савременику Џ. Медисону), наде је везивао за успостављање таквог политичког система гдје би сваки појединац непосредно учествовао у одлучивању на локалном нивоу (више нивое власти сачињавали би делегати, потпуно одговорни

⁵ О моделу компетитивног елитизма више у Д. Хелд, *нав. дјело*, стр. 149-193.

⁶ Овај поглед на демократију назива се и «снажном» (strong) демократијом, за разлику од претходног, ужег схватања које се означава као «мршаво» (thin). (B.R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics For a New Age*, Berkeley: University of California Press, 1984, наведено према R.K. Matthews, «James Madison's Political Theory: Hostage to Democratic Fortune», *Review of Politics*, Volume 67, 2005, pp. 65-66)

⁷ Елементи партиципативног приступа, према схватању појединих аутора, присутни су и у старијим радовима. М. Морел, тако, упозорава на дјело *Одбрана мира* Марсилија Падованског. Модел политеје, који М. Падовански сматра најбољим, подразумијева учешће свих слојева становништва у законодавном процесу и, према Мореловом мишљењу, може се означити као партиципативни референдум. (M. Morrell, «Citizen's Evaluations of Participatory Democratic Procedures: Normative Theory Meets Empirical Science», *Political Research Quarterly*, Vol. 52, 1999, pp. 298-301)

⁸ Према Џ.С. Милу, партиципација у локалним институцијама представља «дио особеног тренинга грађана, практични дио политичког образовања слободног народа». (J.S Mill, *On Liberty*, Harmondsworth: Penguin, 1974, наведено према V. Lowndes, «Citizenship and Urban Politics», у D. Judge, G. Stoker, G. Wolman (Eds), *Theories of Urban Politics*, 1995, p. 169) У чувеном одломку из *О демократији у Америци*, Алексис де Токвил констатује: «Општинске институције јесу за слободу оно што су основне школе за науку; оне слободу чине приступачном народу; оне му омиле њено мирољубиво коришћење и навикавају га да се њоме служи. Без општинских институција нека нација може себи створити слободну власт, али не може поседовати слободарски дух». (А. Токвил, *О демократији у Америци*, Сремски Карловци-Нови Сад, 2002, стр. 56-57)

бирачима, од којих се очекивало да вјерно изразе вољу грађана испољену у локалним јединицама). Овај ниво грађанске партиципације, сматра Џеферсон, представљао би гаранцију «истинске демократије»⁹ (не изненађује, стога, његово одушевљење варошким скупштинама Нове Енглеске; поменути модел локалне власти Џеферсон је славио као «најмудрији изум икад пронађен човјеквим умом, за савршено упражњавање самоуправе и њено очување»)¹⁰. Џон Дјуи, о ком се пише и као о најистакнутијем америчком филозофу демократије XX столјећа¹¹, «постигнуће доброг, демократског поретка везује готово потпуно за постојање образованог и активног грађанства с осјећајем за јавно»¹². И велики број савремених теоретичара упозорава на значај учешћа грађана у политичком процесу. Тако, осим поменутих представника модела партиципативне демократије, на значај непосредног учешћа грађана у јавним пословима упозорава и Б. Барбер (заговорник успостављања модела тзв. «снажне» демократије). Овај облик демократије, сматра Барбер, темељи се на «креативном консен-зусу», који «проистиче из заједничког разговора, заједнички донесених одлука и заједничког рада» и који почива на «активном и трајном учешћу грађана у преобликовању сукоба путем стварања заједничке свести и политичких гледишта».¹³ Међу поборницима грађанске партиципације, посебно мјесто припада америчком теоретичару Р. Патнаму, заговорнику тезе о значају тзв. социјалног капитала за функционисање (успјех) демократског система. Под очигледним утицајем Токвила, Патнам истиче «да је демократија најчвршћа када постоји енергично учешће грађана у предузимању колективних акција, у најидеалнијем виду на зборовима у варошким општинама или добровољним удружењима»¹⁴. Стога не изненађује да рецепт за рјешавање проблема са којима се

⁹ О Џеферсоновим погледима на грађанску партиципацију више у R.K. Matthews, «The Radical Political Philosophy of Thomas Jefferson: An Essay in Retrieval», *Midwest Studies in Philosophy*, XXVIII, 2004, pp. 54-56.

¹⁰ *The Writings of Thomas Jefferson (Monticello Edition)*, Washington D.C, 1904, vol. 14, p. 422, наведено према J.F. Zimmerman, *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Praeger, 1999, p. 3.

¹¹ R. Horowitz, «John Dewey», у L. Strauss, J. Cropsey (Ур), *Повијест политичке филозофије*, Голден маркетинг - Техничка књига, Загреб, 2006, стр. 603.

¹² Исто, стр. 614.

¹³ B. Barber, *Strong Democracy ...*, p. 204, наведено према Ф. Канингам, *Теорије демократије*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 220.

¹⁴ Ф. Канингам, *нав. дјело*, стр. 52.

суочавају локалне представничке институције, бројни писци проналазе у јачању непосредног учешћа грађана у политичком одлучивању.

3. Криза легитимитета локалних представничких институција и покушаји унапређења грађанског учешћа

Иако се о непосредној самоуправи пише као о најдемократскијем, па, у том смислу, и најидеалнијем облику локалне самоуправе¹⁵ (с обзиром на комплементарност овог облика локалног управљања са моделом непосредне демократије), она је, данас, готово сасвим ишчезла. Динамика модерног друштва и сложеност послова органа локалне власти, уз стални пораст броја становника локалних заједница, говоре у прилог институцијама посредне самоуправе, што подразумева да грађани локалном заједницом управљају посредством изабраних представника. Из наведеног слиједи да ће остваривање демократске функције локалне самоуправе, превасходно, зависити од начина на који су локални представнички органи конституисани. Уколико они нису изабрани у складу са демократском процедуром, тј. на тајним и општим изборима, самим тим ће и демократски карактер локалне аутономије бити компромитован. Квалитет локалне демократије условљен је успостављањем одговарајућих, демократских изборних правила игре (што је наглашено и у Европској повељи о локалној самоуправи)¹⁶.

Установе представничке демократије на локалном нивоу, међутим, посљедњих деценија показују знаке слабости. У литератури се, све чешће, наилази на оцјене о «кризи легитимитета» локалне власти, која се, између осталог, манифестује и у све слабијем одзиву бирача на локалним изборима (тренд опадања броја изашлих захватио је већину модерних демократија).¹⁷ Дио аутора упозорава и на опасност коју

¹⁵ П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1994, стр. 444.

¹⁶ У чл. 3 ст. 2 Повеље, захтијева се да локална представничка тијела буду изабрана «на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права».

¹⁷ У Великој Британији од педесетих година прошлог стољећа на локалне изборе излази у просјеку око 40% бирача (одскора, овај проценат пао је на 30%). (I. Leigh, *Law, Politics and Local Democracy*, Oxford University Press, 2000, p. 13) Слична ситуација је и у САД, гдје просјечна излазност износи око 25%. (В. Васовић, «Локална заједница и демократија», у зборнику *Локална демократија - стање и перспективе*, Београд, 2001, стр. 73). Смањење броја изашлих захватило је и државе са традиционално високом излазношћу на локалним изборима, попут Норвешке. (H. Larsen, «Transforming Political

централизоване и бирократизоване политичке партије представљају за остваривање локалне демократије. Неријетко се, наине, у централним страначким органима одређује «не само ко ће сједити у установама локалне самоуправе, већ и како ће гласати и каква ће бити интерпретација локалних проблема и тиме стварна вриједност самоуправе»¹⁸ (што се, такође, може сматрати аргументом у прилог јачању установа непосредне демократије).

Лијек за испољене слабости представничке самоуправе, осим све снажнијих захтјева за јачањем традиционалних облика непосредног одлучивања, тражен је и у реформисању институционалног оквира локалних власти (значајан сегмент ових промјена тицао се начина избора локалних званичника). Како опажа С. Скероу, «непосредан избор јавних функционера и могућности за референдум на сличан начин мијењају структуре представничких система у правцу максимизације могућности грађана да директно утичу на политичко одлучивање».¹⁹ Један од основних аргумената у прилог моделу непосредно бираног градоначелника, представљало је увјерење да ће се овим путем унаприједити одзив бирача на локалним изборима. Поменута очекивања, међутим, нису у потпуности остварена. У већини земаља, увођење непосредно бираног градоначелника није довело до значајнијег повећања броја изашлих. У Енглеској, на примјер, од 11 непосредних избора за градоначелника одржаних до половине 2002. године, на свега три је број изашлих био већи од 1/3 локалног бирачког тијела.²⁰ Индикативан је и податак из оних њемачких држава у којима мандати градоначелника и локалног вијећа не коинцидирају. У овим покрајинама, током година, на изборима за локално вијеће је биљежен одзив бирача од око 60%, док је на изборима за градоначелника он износио између 40 и 50 процената локалног бирачког тијела.²¹

Leadership: Models, Trends and Reforms», у R. Berg, N. Rao (Eds), *Transforming Local Political Leadership*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 207)

¹⁸ Ј. Ђорђевић *Основни типови локалне самоуправе*, Београд, 1957, стр. 10.

¹⁹ S. Scarrow, «Direct Democracy and Institutional Change: A Comparative Investigation», *Comparative Political Studies*, Vol. 34, 2001, p. 655.

²⁰ S. Leach, D. Wilson, «Urban Elites in England: New Models of Executive Governance», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, No. 1, 2004, p. 138. Подацима нису обухваћени резултати првих избора за градоначелника Лондона, спроведених у складу са одредбама Акта о власти Великог Лондона из 1999. године (процент изашлих износио је 33,65 %).

²¹ H. Wollmann, «Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor», *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, Issue 1, March 2004, p. 161.

Од модела непосредно бираног градоначелника очекивало се и да умањи доминацију локалних партијских организација (које, често, представљају само «продужену руку» националних страначких тијела, са мало или нимало слуха за локалне потребе). У овом погледу, модел градоначелник-вијеће произвео је опипљивије резултате. Као примјер може послужити Енглеска, гдје је у локалним заједницама са непосредно бираним градоначелником забиљежен успон независних кандидата.²²

Реформом локалне власти, међутим, нису обухваћене само институције представничке демократије. У многим земљама, она укључује увођење широког спектра облика непосредног учешћа грађана, попут референдума, грађанских порота, делиберативних испитивања јавног мњења (deliberative polls), електронске демократије и сл.²³, којима је овај рад посвећен.

4. Облици непосредног одлучивања грађана на локалном нивоу

Својом величином и бројем становника, локалне заједнице представљају подесан (или, барем, најподеснији постојећи) оквир за реализацију различитих форми непосредне демократије. Стога се захтјев за обогаћивањем институција представничке демократије механизмима непосредног учешћа грађана најлакше може реализовати на локалном нивоу. Примјена ових демократских облика предвиђена је и Европском повељом о локалној самоуправи (Повеља, додуше, уважава реалност постојећих модела локалне самоуправе који почивају на представничким институцијама, али, изричито, допушта и примјену модела непосредног одлучивања). Потреба за ширим укључивањем грађана у локални политички живот, наглашена је и у већем броју

²² Већ су први непосредни избори за градоначелника у Енглеској окончани победом независног кандидата (К. Ливингстон кандидовао се за градоначелника Лондона противно вољи Лабуристичке странке, чији је члан, и убједљиво обиједио). О подозрењу бирача према «страначким људима» говори и изборни успјех Стјуарта Драмонда («мајмуна Хенгуса») у Хартлпулу. На изборима у овој локалној јединици тријумфовао је С. Драмонд, политички анонимус, до тада познат једино по улози маскоте локалног фудбалског тима (током предизборне кампање, будући градоначелник појављивао се обучен у костим мајмуна, обећавајући ученицима бесплатне дневне порције банана).

²³ Р. John, *нав. дјело*, р. 157.

препука Савјета Европе (на које ће бити упозорено у наставку текста). Анализа савремене праксе локалног управљања говори о релативно широкој употреби традиционалних форми непосредне демократије (које се, данас, све чешће комбинују са неким новим, иновативним видовима непосредног учешћа грађана у политичком процесу). Овом приликом, указаће се на оне најзначајније.

4.1. Локални референдум

Међу традиционалним облицима непосредног одлучивања грађана, посебан значај има референдум као «несумњиво најзначајнија и најраспрострањенија институција непосредне демократије данас у свету»²⁴ (ова оцјена односи се на установу референдума уопште, која се у пракси појављује на свим нивоима власти - од националног до локалног). У теорији, референдум се дефинише као облик непосредног одлучивања којим се грађани непосредно, тајним гласањем, изјашњавају о неком питању које ће најчешће бити тако обликовано да се на њега може одговорити са за или против, односно са да или не.²⁵ Предмет непосредног изјашњавања грађана, по правилу, представља приједлог неког општег акта, али то могу бити и одређене политичке одлуке одн. иницијативе.

Полазећи од различитих критеријума, могуће је извршити више класификација ове установе. Тако се, с обзиром на обавезност примјене, разликују обавезни и факултативни референдум. Обавезан је онај референдум који, у случајевима предвиђеним одговарајућим прописом, надлежни орган мора расписати. Референдум је факултативан уколико до његове примјене може, али не мора доћи (уз претпоставку да су прописани услови испуњени). Према дејству односно њиховој обавезујућој снази, референдуми се дијеле на обавезујуће и савјетодавне (необавезујуће). Обавезујући су референдуми чији резултати обавезују орган надлежан за доношење одлуке. С друге стране, мишљење грађана изражено на савјетодавном референдуму није правно обавезујуће, надлежни орган није га дужан поштовати. С обзиром на вријеме примјене, разликују се и претходни и накнадни референдум (у зависности од тога да ли изјашњавање грађана претходи доношењу акта, или се референдумом изгласани акт само потврђује).

²⁴ П. Николић, *нав. дјело*, стр. 199.

²⁵ С. Сокол. Б. Смердел, *Уставно право*, Информатор, Загреб, 1998, стр. 135.

Дуго времена, примјена референдума била је, највећим дијелом, ограничена на двије државе - Швајцарску и САД.²⁶ Након пада Берлинског зида, ова институција (укључујући и установу локалног референдума), постаје све заступљенија и у осталим дијеловима Европе и свијета.²⁷ У појединим државама (Аустрија, Њемачка, Италија, Русија, Уједињено Краљевство и Швајцарска), расписивање референдума могуће је на свим нивоима - националном, регионалном и општинском. Дио земаља ову установу допушта само на локалном нивоу (попут Јерменије, Чешке Републике, Естоније, Финске, Ирске, Луксембурга, Малте, Македоније и Португалије).²⁸ Експанзија установе локалног референдума довела је и до усвајања одговарајућих међународних докумената, међу којима се, својим значајем, издваја Препорука Министарског комитета Савјета Европе бр. R (96) 2е о референдумима и народним иницијативама на локалном нивоу²⁹ (потреба за јачањем инструмената непосредне демократије наглашена је и неким другим актима, на које ће се у наставку текста, такође, кратко упозорити).

Препоруком бр. R (96) 2е истакнут је значај непосредног учешћа грађана у политичком одлучивању (истовремено, изражено је увјерење да се ово грађанско право, на најнепосреднији начин, може реализовати

²⁶ Швајцарска се сматра отаџбином референдума. (М. Јовичић, *Референдум. Покушај упоредноправног изучавања, у Демократија и одговорност*, Изабрани списи, Књига 1, Београд, 2006, стр. 5) У овој земљи, установа референдума на националном нивоу уведена је далеке 1802. године (осим на националном, овај облик непосредне демократије постоји и на кантоналном и локалном нивоу). Под снажним утицајем швајцарских искустава, институција референдума пренијета је у САД (прва америчка држава која је уставом предвидјела ову установу била је Јужна Дакота, 1898. године). (О историји референдума у САД и околностима које су претходиле његовом увођењу в. W. Rappard, «The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland», *The ANNALS of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 43, 1912). У годинама које су слиједиле, установа референдума постаће широко распрострањена у америчким локалним заједницама.

²⁷ Управо Њемачка представља примјер нагле експанзије локалног референдума. У раздобљу од 1990. до 1996. године, ова институција уведена је у свим њемачким покрајинама. (A. Vetter, «Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in?», у V. Hoffman-Martinet, H. Wollmann (Eds), *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden, 2006, p. 259)

²⁸ Наведено према W. Kälin, «Референдум и иницијатива у Европи, трендови и развој», у *Референдум и грађанска иницијатива* (зборник), Краљево, 2006, стр. 1-2.

²⁹ Текст Препоруке доступан је на: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocID=538036&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&InstranetImage=43067>

на локалном нивоу и да јачање грађанске партиципације неће умањити ефикасност вршења локалних послова). Облици непосредне демократије, међутим, третирају се само као допуна, не и замјена, представничких институција (у Препоруци је, изричито, наведено да представничка демократија треба да остане основа локалне демократије). Овим документом, такође, упозорено је на извјесне опасности које пракса локалних референдума подразумева, попут утврђивања исувише компликованих процедура, делегитимисања представничког карактера локалних институција, тешкоћа у формулисању референдумског питања или могућности доношења контрадикторних одлука.

Да би се поменути ризици свели на минимум, државама чланицама сугерисано је успостављање одговарајућег правног оквира за реализацију односних облика грађанског учешћа (уколико се ова питања уређују националним законодавством, неопходно је консултовати и одговарајуће асоцијације локалних власти). Анексом Препоруке утврђене су смјернице за регулисање референдума на локалном нивоу. Између осталог, сугерише се да питања која представљају предмет непосредног изјашњавања не прелазе оквир надлежности локалних власти (чл. 2), да се утврде прецизни критеријуми у погледу прихватања захтјева за расписивање референдума (чл. 7), да референдумско питање буде формулисано тако да бирачи на њега одговарају са да или не (као и да резултати гласања буду на одговарајући начин публиковани)³⁰. Препоруком се не прописује да ли резултати грађанског изјашњавања треба да буду обавезујући за локалне власти (Анекс Препоруке садржи одвојене одредбе о савјетодавном и обавезујућем референдуму; рјешења предложена за ове двије врсте референдума у извјесној мјери се разликују).

Потреба за увођењем установе референдума на свим нивоима, укључујући и локални, наглашена је и у Препоруци Парламентарне скупштине Савјета Европе бр. 1704 из 2005. године (назив овог документа је «Референдуми: ка добрим праксама у Европи»)³¹. Чланом 5 Препоруке, сугерише се употреба референдума као средства за јачање демократског легитимитета политичких одлука, унапређење одговорности представничких институција, повећање отворености и транспарентности поступка одлучивања, као и подстицање непосредног учешћа бирача у политичком процесу (афирмативан однос према овој

³⁰ Чл. 4 Анекса Препоруке

³¹ Доступно на:

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm>

установи видљив је и у чл. 7 Препоруке, којим је изражено увјерење да употребу референдума «треба охрабривати као начин јачања демократског процеса у земљама чланицама Савјета Европе и премошћавања дистанце између бирачког тијела и доносилаца одлука»). С друге стране, и овим актом упозорава се на опасност да референдум буде употребљен као оруђе за легитимизацију недемократске политике односно заобилажење принципа владавине права (како би се могућност злоупотреба свела на минимум, неопходно је да Савјет Европе активно ради на промовисању правила добре праксе, чему Препорука дугује свој назив).³²

Значај јачања механизма грађанске партиципације на локалном нивоу (укључујући и установу локалног референдума), наглашен је и другим међународним документима. То су, на примјер, препоруке Министарског комитета Савјета Европе бр. R (81) 18 о партиципацији на општинском нивоу³³ и Рес (2001) 19 о партиципацији грађана у локалном јавном животу³⁴.

Упоредно законодавство познаје установе како обавезујућег, тако и савјетодавног (необавезујућег) референдума.³⁵ Са аспекта мотивиса-

³² Члан 8 Препоруке

³³ Текст Препоруке доступан је на:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=600490&SecMode=1&DocId=673584&Usage=2>

³⁴ Доступно на адреси:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=532471&SecMode=1&DocId=234770&Usage=2>

³⁵ Обавезујући локални референдум, нпр, предвиђен је руским савезним законом «О општим принципима организације локалне самоуправе у Руској Федерацији» бр. 131 - ФЗ, из 2003. године; чланом 22 ст. 7 Закона прописано је да ће одлука усвојена на локалном референдуму бити обавезујућа на територији локалне јединице и да неће захтијевати потврду од стране органа државе (bodies of state power), њихових функционера или тијела локалне самоуправе. (Russian Federation Federal Law «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» No. 131 - FZ of October 6, 2003, у Statutes and Decisions, vol. 41, no. 5, September-October, 2005) Обавезујући карактер референдумске одлуке предвиђа и Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи Републике Хрватске, донесен 2001. године (чл. 24 ст. 5), као и Закон о локалној самоуправи Србије из 2007. године (чл. 70 ст. 4). Установа савјетодавног референдума предвиђена је, нпр, параграфом 49б ст. 1 Закона о грађанско-општинском праву Републике Аустрије из 1965. године, који гласи: «У вези са пословима из делокруга општине може се ради сазнавања жеље становника општине о важним питањима за општину, као и питањима везаним за планирање и пројектовање спровести референдум, али који само даје слику о мишљењу становништва, а нема моћ одлуке. Такав «референдум» се може спроводити у зависности од важности за целу

ња грађана на снажније учешће у политичком процесу, обавезујући референдуми, свакако, представљају адекватније рјешење (оправдано је очекивати да ће интересовање бирача бити веће, уколико резултати локалног референдума буду обавезујући за надлежни орган). Опређљивањем за ову врсту референдума, међутим, повећава се ризик од могућих злоупотреба. Опасност од злоупотреба референдумског процеса је, утолико, већа, што излазност грађана, по правилу, није велика (процент изашлих бирача, у већини случајева, мањи је у односу на локалне изборе).³⁶ Овим путем, отвара се простор агресивним, добро организованим мањинама да установу референдума искористе за реализацију сопствених циљева (иницирајући, а потом и потврђујући одлуке које не морају одговарати ставовима одн. интересима већине грађана). Стога је, уколико је мишљење грађана обавезујуће, оправдано инсистирати на тзв. кворум-референдумима (захтијевати да изјашњавању приступи извјестан проценат бирачког тијела).³⁷ Препорука бр. R (96) 2е такву обавезу не прописује (иако је, као једно од могућих рјешења, изричито помиње)³⁸.

Један од проблема који отежавају примјену референдума, представљају тешкоће у формулисању референдумског питања. С правом се, наиме, упозорава да онај ко формулише питање, у значајној мјери одређује и исход референдума (што ствара простор не само за случајне

општину или само за управне месне делове.» (Ђ. Блажић, Д. Миловановић, *Локална самоуправа - збирка прописа*, Подгорица, 1996, стр. 397)

³⁶ О томе свједоче подаци са референдума о увођењу непосредно бираног градоначелника у Енглеској (иако су резултати референдума били обавезујући, а предмет изјашњавања несумњиво значајан, одзив бирача ријетко је прелазео 25%). Опomiњу и подаци из САД, гдје је у државама и дистриктима са учесталијом употребом референдума, проценат изашлих падао и испод 5%. (M. Cole, *Democracy in Britain*, Edinburgh University Press, 2006, p. 139)

³⁷ У упоредном законодавству, захтијевани проценат варира. Законом о референдуму и грађанској иницијативи Републике Србије (чл. 24 ст. 1), прописано је да ће референдум бити пуноважан «ако је на њему гласала већина грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак у складу са овим законом». («Службени гласник РС», бр. 48/94, 11/98) Идентичан услов предвиђен је чл. 6 ст. 3 Закона о референдуму и другим облицима особног судјеловања у обављању државне власти и локалне самоуправе Републике Хрватске («Народне новине», бр. 33/96, 92/01). У њемачким покрајинама захтијева се да се за приједлог изјасни од 10 до 30% бирача. (A. Vetter, наведено дјело, р. 259) Инсистирање на исувише високом проценту изашлих (одн. гласова «за»), може онемогућити примјену референдума, о чему треба водити рачуна приликом регулисања ове установе.

³⁸ Анекс Препоруке III.4.

пропусте, него и за свјесне злоупотребе).³⁹ Овај проблем идентификован је и у Препоруци (9б) 2е, која предвиђа да предмет референдумског изјашњавања треба да има форму потпуног нацрта текста (једноставну форму) и да садржи само једно конкретно питање (једноставан садржај). Питање, такође, мора бити прецизно формулисано, како би се избјегле могуће забуне.⁴⁰

Иако употреба локалног референдума за собом повлачи извјесне ризике, демократски значај ове установе, тим, није битније умањен. Као један од традиционалних облика непосредног одлучивања, референдум доприноси стварању активног, демократски образованог грађанства, јачајући, самим тим, и демократију на локалном нивоу (пракса референдума, како се опажа, политички васпитно дјелује на грађанина, «нужно изазива његово интересовање за јавне послове и разбија ону политичку учмалост и незаинтересованост која се често среће у низу земаља»)⁴¹. Установа референдума, осим тога, може се посматрати и као инструмент заштите владавине права. Уколико су органи локалне власти обавезни да консултују бираче о значајним питањима из своје надлежности (нарочито уколико то мишљење има обавезујући карактер), тада се грађанима пружа прилика да непосредно, гласајући против извјесних приједлога, осујете покушаје да се власт злоупотреби (у овом случају, референдум се појављује као својеврсна кочница локалној власти, као препрека њеној могућој самовољи). И само постојање ове институције, тада, имаће извјесно превентивно дејство. Установа референдума, напосљетку, води слабењу доминације политичких партија на локалном нивоу.

4.2. Народна иницијатива

О народној (грађанској) иницијативи пише се и као о другом стубу непосредне демократије на локалном нивоу - она, како се опажа, «допуњава референдум и грађанима даје активну улогу у вођењу

³⁹ Примјер такве злоупотребе, додуше на националном нивоу, пружа један од бројних референдума које је, својевремено, расписао чилеански диктатор Пиноче; предмет изјашњавања представљало је питање: «У случају међународне агресије усмјерене против власти отаџбине, подржавам предсједника Пиночеа у његовој одбрани достојанства Чилеа». Нимало неочекивано, 75% изашлих је одговорило потврдно. (D. Watts, *British Government and Politics: A Comparative Guide*, Edinburgh University Press, 2006, pp. 359-360)

⁴⁰ Анекс Препоруке III.2.

⁴¹ М. Јовичић, *нав. дјело*, стр. 31.

општинске политике».⁴² Народна иницијатива представља право извјесног броја грађана (бирача) да локалном представничком тијелу предложи доношење (промјену) одређеног акта из његове надлежности. Петицију с оваквим захтјевом, потписану од стране законом (статутом) предвиђеног броја грађана, представничко тијело мора узети у разматрање. У случају неприхватања иницијативе, по правилу, приступиће се непосредном изјашњавању грађана о датом приједлогу.

У теорији се упозорава на разлику између грађанске иницијативе и народног приједлога. Док се код грађанске иницијативе, у случају да локални парламент понуђени приједлог одбије, исти упућује грађанима на изјашњавање, код народног приједлога то није случај (одбије ли локално представничко тијело понуђену иницијативу, изјашњавања становништва на референдуму неће бити).⁴³ Установу грађанске иницијативе у смислу народног приједлога (без обавезе накнадног изјашњавања грађана), предвиђао је Закон о локалној самоуправи Србије из 2002. године, којим је, у чл. 66 ст. 1 и 2, било прописано да: «Грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом. О предлогу из става 1. овога члана, скупштина је дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога.» С друге стране, обавеза расписивања локалног референдума била је предвиђена чл. 196 Закона о локалној самоуправи Србије из 1999. године, који је гласио: «Ако скупштина јединице локалне самоуправе не прихвати предлог садржан у народној иницијативи, дужна је да о том предлогу распише референдум у року од 90 дана од дана доношења одлуке о неприхватању.» Закон о локалној самоуправи Црне Горе из 2003. године предвиђа могућност, али не и обавезу, расписивања референдума уколико надлежни орган не прихвати грађанску иницијативу.⁴⁴ Анализа одговарајућих прописа земаља насталих на просторима бивше СФРЈ говори о доминацији првог модела (установе

⁴² М. Strecker, «Референдум и грађанска иницијатива, значења и функције», у *Референдум...*, стр. 15.

⁴³ Исто, стр. 16.

⁴⁴ Чланом 102 ст. 4 Закона предвиђено је да: «Ако надлежни орган не прихвати грађанску иницијативу, о питању о којем се покренула грађанска иницијатива може се (подвукао И. М.) расписати референдум који ће се одржати у року од 90 дана од дана доношења одлуке.»

«народног приједлога»). Препорука Министарског комитета Савјета Европе бр. R (96) 2 поменуто питање не уређује.

Да би грађанска иницијатива остварила своју демократску функцију, неопходно је законом прецизно дефинисати рок у ком је локално представничко тијело обавезно да се о понуђеном приједлогу изјасни (он обично износи 60 или 90 дана; краћи рокови представљају адекватније рјешење). У супротном, локална скупштина би имала могућност да гласање о приједлогу грађана неограничено пролонгира, чиме би воља грађана била игнорисана.

4.3. Зборови грађана

Једну од најстаријих институција непосредне демократије представљају зборови грађана, као посебна форма народних скупова.⁴⁵ Овај облик народног учешћа подразумијева да се грађани, окупљени на зборовима, «договарају о заједничким питањима и потребама, информишу о разним питањима, расправљају о виталним проблемима своје средине, одлучују о питањима за која су надлежни, врше друштвену контролу над радом и активностима изабраних представника, органа, служби и установа које задовољавају потребе грађана и обављају значајне функције у изборном процесу».⁴⁶ Зборови грађана могу бити организовани у складу са различитим принципима, па се, сходно томе, разликују: територијални зборови, зборови станара, зборови радника и сл.

Иако се у теорији наилази на оцјене о превазиђености овог облика народног изјашњавања (поједини аутори везују га за, данас напуштени, комунални систем бивше СФРЈ), институција зборова грађана и даље има своју примјену. Овај облик непосредне демократије предвиђен је и појединим законима о локалној самоуправи бивших југословенских република. Тако је чл. 24 ст. 7 Закона о локалној и регионалној самоуправи Републике Хрватске прописано да општинско одн. градско вијеће може тражити мишљење од мјесних зборова грађана о приједлогу општег акта или другог питања из дјелокруга општине одн. града, као и о другим питањима одређеним законом или статутом. Закон о локалној самоуправи Републике Словеније, такође, предвиђа установу грађанских скупова (чл. 45). Домети овог облика

⁴⁵ Д. Милидраговић, «Облици непосредног учешћа грађана у локалној самоуправи», *Локална самоуправа*, Ниш, бр. 3/98, стр. 48.

⁴⁶ А. Ђурђев, *Локална самоуправа*, Нови Сад, 1997, стр. 86.

непосредне демократије ограничени су чињеницом да грађани, по правилу, не доносе одлуке обавезујућег карактера.

4.4. Мјесна заједница

Посебан облик учешћа грађана у одлучивању о питањима од заједничког интереса представљају мјесне заједнице. О улози и значају ове институције, данас, постоје опречни ставови. Према мишљењу једних, како се опажа, мјесне заједнице су основа локалне самоуправе, док су по другима оне реликт прошлости самоуправног социјалистичког периода.⁴⁷ Ова институција може да буде дефинисана као обавезна и факултативна. У бившој СФРЈ, формирање мјесних заједница не само да је било обавезно, него је овај облик организовања грађана представљао и уставну категорију. Данас су мјесне заједнице, по правилу, установа факултативног карактера.

Основни циљ оснивања мјесних заједница јесте задовољење извјесних заједничких потреба грађана, настањених на одређеном дијелу територије локалне јединице (нпр. потреба у области комуналне изградње, екологије и заштите од елементарних непогода, културе и спорта, бриге о старима и социјално угроженим категоријама људи)⁴⁸. Дјелоокруг ове установе, по правилу, није дефинисан законом, него се прописује другим актима (статутом, или посебном одлуком локалне скупштине).⁴⁹ Поједини закони, такође, предвиђају могућност да јединица локалне самоуправе повјери мјесној заједници извршење извјесних послова из свог изворног дјелоокруга (у том случају, локална јединица дужна је обезбиједити и средства за реализацију датих послова). Будући да иницијатива за оснивање мјесних заједница често потиче од самих грађана и да они, неријетко, непосредно одлучују о питањима из њеног дјелоокруга, може се констатовати да ова установа води унапређењу грађанске партиципације (с тим да је улогу мјесне заједнице неопходно правилно сагледати, односно не приписивати овој установи већи значај него што јој објективно припада, нити преамбициозно утврђивати њене задатке).

⁴⁷ М. Илић, «Мјесне заједнице у систему локалне самоуправе Србије», *Локална самоуправа*, Ниш, бр. 12/2005, стр. 41.

⁴⁸ Исто

⁴⁹ Од овог правила, додуше, постоје извјесна одступања - тако нпр. Закон о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ утврђује дјелоокруг мјесних заједница («Службене новине Федерације Босне и Херцеговине», Сарајево, бр. 49/06).

4.5. Грађанске пороте и панел-испитивања

Један од облика грађанског учешћа који, последњих година, постаје све распрострањенији, представљају грађанске пороте (citizen juries). Овај инструмент партиципативне демократије, независно један од другог, развили су професор П. Динел са Истраживачког института за грађанску партиципацију и процедуре планирања Универзитета Вупертал (Њемачка), и Н. Крозби из Центра Џеферсон за нове демократске процесе (Минеаполис, САД). Динел је рад на ћелијама за планирање, како се овај облик грађанског учешћа назива у Њемачкој, започео 1969. године⁵⁰ (прва ћелија за планирање организована је 1972. године у граду Швелму)⁵¹. Н. Крозби је модел грађанских порота почео развијати 1971. године (Крозби посједује и ауторско право на поменути израз).⁵² Временом, ова установа почиње се примјењивати и у другим земљама, нарочито у Шпанији⁵³, а последњих година, све интензивније, и у Великој Британији (осим у поменутим државама, грађанске пороте организоване су и у Индији, Аустралији, Холандији, Италији)⁵⁴.

Грађанске пороте окупљају грађане изабране, најчешће, случајним одабиром са бирачког списка, који, у току неколико радних дана, разматрају питања од јавног значаја (предмет расправе унапријед је одређен од стране локалне власти). Током овог периода, поротници слушају излагања стручњака из одговарајућих области на начин који је сличан саслушавању свједока. Члановима пороте дата је могућност да детаљно расправе спорна питања, након чега усвајају извјесне закључке. Посредством ове институције, иако препоруке пороте немају

⁵⁰ J. Stewart, E. Kendall, A. Coote, *Citizens' Juries*, IPPR, 1994, p. 1.

⁵¹ Peter C. Dienel, «Planning Cells: The German Experience», у U. Khan (Ed), *Participation Beyond the Ballot Box - European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*, Taylor&Francis Group, 2005, p. 81.

⁵² Иако су основна обиљежја ћелија за планирање и грађанских порота готово идентична, извјесна одступања постоје. Разлике су нпр. присутне у погледу броја чланова, начина на који је организован њихов рад (чланови ћелија дијеле се у групе од пет партиципаната, док пороте раде у пленарним сједницама), третмана усвојених препорука и сл. Различита рјешења прихваћена су и у другим државама, тако да се о једном јединственом моделу грађанских порота, ипак, не може говорити.

⁵³ Прва грађанска порота у Шпанији, под утицајем њемачких искустава, организована је у баскијској општини Идијабал 1992. године (од тада, у овој земљи је реализовано још око 20 порота, већином у Баскији и Каталонији). (J. Font, I. Blanco, «Procedural legitimacy and political trust: The case of citizen juries in Spain», *European Journal of Political Research*, Vol. 46, Number 4, p. 561)

⁵⁴ C. Hendriks, «When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation», *Politics Society*, Vol. 34, 2006, p. 596.

обавезујуће дејство, грађанима је омогућено да своје ставове предоче непосредно органу надлежном за одлучивање. Иако поједини аутори износе резерве у погледу стварних домета грађанских порота, као и репрезентативности њиховог састава (с обзиром на релативно мали број чланова пороте - у Енглеској он се креће од дванаест до шеснаест), популарност ове установе је у сталном порасту (о томе свједоче и изјаве енглеског премијера Гордона Брауна, који организовање грађанских порота истиче као једну од кључних тачака лабуристичког програма)⁵⁵. На значај грађанских порота, као инструмента партиципативне демократије, упозорено је и у Препоруци Министарског комитета Савјета Европе Rec (2001) 19.

Осим грађанских порота, све популарнији вид локалне партиципације представљају грађански панели (citizen panels). Ради се о већим, сталним групама грађана (од 1000 до 2500 чланова), који се подвргавају периодичним испитивањима, најчешће путем поште. Велики број испитаника омогућује и већу репрезентативност узорка, иако пракса показује да извјесне категорије становништва остају недовољно заступљене (нпр. млади).⁵⁶ С друге стране, доминирају припадници виших социјално-економских слојева, корисници јавних услуга и особе наклоњеније службама које их пружају.⁵⁷

4.6. Партиципативни буџет

Партиципативно усвајање буџета (participative budgeting) облик је грађанске партиципације који, у последње вријеме, стиче све више присталица (како у теорији, тако и у пракси). Овај партиципативни инструмент први пут је примијењен у Порто Алегреу (Бразил), 1989. године. Већ 1990, партиципативно усвајање буџета уведено је у 12 бразилских општина. Према подацима из 2005. године, партиципативни буџет прихваћен је у више од 300 општина широм свијета.⁵⁸

⁵⁵ Видјети нпр. Брауново обраћање Националном вијећу добровољних организација од 03.09.2007. године. (Текст говора доступан је на:

[http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/legal-and-constitutional/gordon-browns-speech-in-full-\\$477903.htm](http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/legal-and-constitutional/gordon-browns-speech-in-full-$477903.htm))

⁵⁶ I. Leigh, наведено дјело, р. 96.

⁵⁷ N. Bonney, «Local Democracy Renewed», *The Political Quarterly Publishing*, Vol. 75, Issue 1, 2004, р. 49.

⁵⁸ B. Wampler, «A Guide to Participatory Budgeting», у A. Shah (Ed), *Participatory Budgeting*, The World Bank, 2007, р. 21.

Утврђивање дефиниције партиципативног буџета (као и прецизног броја општина у којима је уведен) отежава постојање различитих модела овог партиципативног механизма. Према схватању појединих аутора, партиципативни буџет могао би се дефинисати као процес који грађанима омогућује да, индивидуално или посредством грађанских удружења, добровољно и редовно учествују у одлучивању о барем дијелу јавног буџета, кроз годишњу серију унапријед планираних састанака са представницима власти.⁵⁹

Као илустрација за партиципативно усвајање буџета послужиће модел прихваћен у Порто Алегреу (гдје је односни облик грађанског учешћа, како је упозорено, и настао). У овом граду, нацрт буџета припрема канцеларија градоначелника. Након тога, у организацији градске власти одржава се низ јавних скупова по регионима (град је подијељен у шеснаест региона). Распоред одржавања скупова јавно се оглашава, а грађанима се дистрибуирају и додатне информације. У сваком од градских региона годишње се организују два скупа, којима могу присуствовати сви заинтересовани грађани (право гласа имају само становници региона). На првом скупу расправља се о начину на који је реализован претходни буџет. Присутни грађани тада бирају делегате, одговорне за утврђивање регионалних приоритета потрошње (број делегата који се бира зависи од броја грађана који присуствују скупу; на овај начин, грађане се настоји мотивисати да се одазову у што већем броју). Делегати одржавају састанке са становницима ужих градских цјелина, најчешће једном седмично, како би просудили шта представља приоритет потрошње у њиховом региону. На сљедећем скупу, делегати саопштавају закључке до којих су дошли кроз контакте с грађанима. Два делегата и један замјеник бирају се из сваког региона ради учешћа у општинском вијећу за усвајање за буџета (које носи назив Вијеће за партиципативно усвајање буџета). Осим представника градских региона, вијеће обухвата и 10 делегата који представљају град у цјелини, представника синдиката, представника савеза сусједских (neighborhood) асоцијација и два представника централних општинских служби. Вијеће, које се састаје најмање једном седмично у периоду од јула до септембра, усваја приједлоге које доставља градоначелнику. Градоначелник може прихватити приједлог, или од вијећа захтијевати да га измијени (вијеће може одбити захтјев градоначелника дво-трећинском већином). Канцеларија градоначелника, потом, уврштава

⁵⁹ B. Goldfrank, «Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting», у A. Shah (Ed), наведено дјело, р. 92.

приједлоге вијећа у ранији нацрт буџета и доставља га локалном парламенту (који га, по правилу, прихвата). Досадашња искуства говоре о широком учешћу грађана у партиципативном усвајању буџета.⁶⁰

Присталице овог облика грађанског учешћа истичу да партиципативно усвајање буџета сузбија клијентелизам, социјално искључивање (маргинализацију) и корупцију, чинећи процес усвајања буџета јавним.⁶¹ Такође, партиципативни буџет служи и као својеврсна «школа грађанства»⁶², што му обезбјеђује посебан значај у земљама у транзицији. С друге стране, могу се уочити и извјесне слабости партиципативног усвајања буџета. Како упозоравају поједини писци, партиципативни процеси могу бити злоупотребљени од стране интересних група. «Такви процеси могу да замаскирају недемократску, искључиву или елитистичку природу јавног одлучивања, стварајући привид шире партиципације и инклузивне власти, док се јавни фондови користе за унапређење интереса моћних елита. Партиципативни процеси могу прикрити и учврстити постојеће неправде.»⁶³ Поменути ризици који, додуше, прате и друге облике партиципативне демократије, не бришу демократску димензију партиципативног буџета.

4.7. Делиберативно испитивање јавног мњења (*deliberative polling*)

Један од «најмлађих» облика грађанског учешћа представља делиберативно испитивање јавног мњења, чији творац је Џ. Фишкин, професор Универзитета Стенфорд (и директор Центра за делиберативну демократију). Увођење овог партиципативног механизма Фишкин је предложио 1988. године, у чланку објављеном у *Атлантском мјесечнику* (*Atlantic Monthly*).⁶⁴ Прво делиберативно испитивање

⁶⁰ О партиципативном усвајању буџета у Порто Алегреу в. D.P. Moynihan, «Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries», у A. Shah (Ed), *нав. дјело*, pp. 67-68.

⁶¹ В. Wampler, *нав. дјело*, p. 22.

⁶² Како се истиче, партиципативни буџет представља «оруђе за образовање, ангажовање и оспособљавање грађана и јачање захтјева за добром управом». (A. Shah, «Overview», у A. Shah (Ed), *нав. дјело*, p. 1)

⁶³ Исто, pp. 1-2.

⁶⁴ V. Price, «Deliberative Polling in the 1996 Elections», у P.J. Lavrakas, M.W. Traugott, *Election Polls, the News Media, and Democracy*, Seven Bridges Press, New York London, 2000, p. 2.

јавног мњења спроведено је у Енглеској, у априлу 1994. године⁶⁵, након чега се односни облик грађанске партиципације почиње примјењивати и у другим земљама (према подацима из 2004. године, делиберативна испитивања јавног мњења организована су у САД, Великој Британији, Данској, Аустралији и Бугарској; број спроведених испитивања процијењен је на око 35, а нека од њих била су организована на локалном и регионалном нивоу).⁶⁶

Овај облик грађанског учешћа састоји се у испитивању случајног (random) узорка становништва, прије и након што су испитаници имали прилику расправљати о теми испитивања. Процес започиње избором репрезентативног узорка грађана и постављањем сваком учеснику групе питања (број испитаника креће се од 250 до 500)⁶⁷. Почетно испитивање је стандардног типа и спроводе га стручњаци за испитивање јавног мњења. Испитаници се, након тога, окупљају на једном мјесту, ради вођења расправе (расправа се, по правилу, одвија током једног викенда). Учесницима се надокнађују путни трошкови и исплаћује мањи хонорар (што овај облик грађанског учешћа, с обзиром на релативно велики број испитаника, чини једним од скупљих).

У склопу припрема за расправу, испитаницима се доставља материјал припремљен од стране експерата. По окупљању, учесници се насумично распоређују у мање групе, чијим радом руководе обучени модератори. На састанцима група настоје се идентификовати кључна питања везана за тему расправе, која се, потом, постављају експертима на пленарним сесијама (међу експертима се настоји обезбиједити присуство заступника различитих мишљења). Током викенда, смјењује се рад у малим групама са одржавањем већих, пленарних сједница. Након завршетка расправе, учесницима се доставља исти упитник који су испунили на почетку испитивања (поновљено испитивање, по правилу, показује значајна одступања у односу на ставове који су претходили расправи).⁶⁸

Помоћу овог партиципативног инструмента доносиоци одлука стичу увид каква би рјешења јавност преферирала, да је могла да се о спорним питањима адекватно информише и о њима води расправу

⁶⁵ Исто, p. 268.

⁶⁶ J.S. Fishkin, S.A. Rosell, «ChoiceDialogues and Deliberative Polls: Two Approaches to Deliberative Democracy», *National Civic Review*, Winter 2004, p. 57.

⁶⁷ R.E. Goodin, J.S. Dryzek, «Making use of mini-publics», у R.E. Goodin, *Innovating Democracy - Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press, 2008, p. 17.

⁶⁸ B. Ackerman, J. Fishkin, *Deliberation Day*, Yale University Press, New Haven & London, 2004, p. 4.

(како истиче Џ. Фишкин: «Делиберативно испитивање јавног мњења покушава приказати шта би јавност мислила, да је имала бољу могућност да размотри питања о којима се расправља.»)⁶⁹ Осим тога, водећи информисану расправу о питањима локалне политике грађани унапређују партиципативну политичку културу, што води јачању локалне демократије, али и националних демократских институција.

Механизми грађанске партиципације на локалном нивоу, овим се не исцрпљују. Посљедњих година, у многим земљама Европе и свијета експериментише се са низом нових, иновативних метода грађанског учешћа (чиме је, још једном, потврђена прикладност јединица локалне самоуправе за спровођење политичких експеримената - аргумент који је изнио још Џон Стјуарт Мил). 1998. године, у склопу истраживања спроведеног у енглеским локалним заједницама, идентификовано је, чак, 19 различитих форми грађанске партиципације.⁷⁰

5. Закључак

О значају унапређења локалних демократских институција за јачање демократског поретка у цјелини (па, тим, и заштиту система владавине права, како на локалном, тако и на националном нивоу), данас, као да постоји својеврстан консензус. Мишљења се, међутим, разилазе у погледу начина на који локалну демократију треба развијати. Не само теоретичари локалне самоуправе, већ, барем на ријечима, и бројни политички лидери и јавни функционери, заговарају јачање различитих облика грађанске партиципације. Изјаве креатора локалне политике, често, као да представљају одјек ријечи Брендана Витлока, чувеног градоначелника Толеди (САД): «Лијек за болести демократије је више демократије.»⁷¹ Потреба за јачањем демократског учешћа грађана подвучена је и у већем броју међународних аката. Стога не изненађује пролиферација установа грађанске партиципације, која је, посљедњих година, захватила многе земље Европе и свијета.

Међутим, иако се облици непосредног одлучивања грађана, по правилу, сматрају пожељним методом јачања локалне демократије,

⁶⁹ J.S. Fishkin, *The Voice of the People*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1995, у R. Dahl, I. Shapiro, J.A. Cheibub (Eds), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge Massachusetts, 2003, p. 25.

⁷⁰ R. Leach, J. Percy-Smith, *Local Governance in Britain*, Palgrave, 2001, p. 116.

⁷¹ H.F. Alderfer, *American Local Government and Administration*, New York, 1956, p. 251.

ситуација са њиховом примјеном је, још увијек, далеко од идеалне. Како поједина истраживања упозоравају, употреба механизма грађанског учешћа, често, има искључиво козметички карактер (надлежне власти их, неријетко, третирају само као средство за накнадну легитимизацију раније утврђених одлука).⁷² Постојање великог броја партиципативних механизма не значи, аутоматски, и већи утицај грађана на политичко одлучивање. Да би се грађани мотивисали на шире учешће у политичком процесу, неопходно је развијати свијест да се они заиста питају. У теорији се, као једна од претпоставки за остваривање едукативне функције грађанског учешћа (па тиме и јачање демократских институција), наводи постојање «позитивног искуства партиципације». Ово искуство подразумијева осјећај грађана да ствари могу учинити друкчијим, осјећај да је вриједило учествовати.⁷³ Ограничи ли се грађанска партиципација само на повремене расправе, без стварног утицаја на доносиоце одлука, интересовање грађана ће, сасвим сигурно, опасти (што, разумије се, не значи да све одлуке грађана требају имати обавезујући карактер). У овом погледу, велику одговорност имају органи локалне власти (од којих се очекује да демократски изражено мишљење грађана третирају с уважавањем).

С друге стране, приликом успостављања поменутих установа неопходно је водити рачуна о чињеници да облици непосредног одлучивања грађана могу имати и негативан, чак и деструктиван утицај по демократске институције и владавину права (нарочито у друштвима која предузимају прве демократске кораке и гдје је политичка култура грађана недовољно развијена). Установе непосредне демократије, пракса упозорава, могу се трансформисати у средство за промовисање недемократских циљева одн. политике.⁷⁴ Готово једнодушна подршка коју механизми грађанске партиципације, данас, уживају, даје овим инструментима снажну легитимацијску моћ, што повећава и опасност од њихове злоупотребе. Да би се могуће злоупотребе осујетиле, неопходно је установити адекватан правни оквир за реализацију форми непосредног учешћа грађана (у чему значајну улогу имају европски стандарди и смјернице, што је и мотивисало анализу одговарајућих међународних докумената у склопу овог рада).

⁷² R. Leach, J. Percy-Smith, *нав. дјело*, p. 117.

⁷³ M. Jarl, «Making User-boards a School in Democracy? Studying Swedish Local Governments», *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 3, 2005, p. 280.

⁷⁴ Бивши британски премијер Клемент Атли (Attlee), супротстављајући се увођењу референдума у енглески правни систем, назвао је ову установу «оруђем демагога и диктатора». (Наведено према M. Cole, *нав. дјело*, p. 139)

Igor Milinkovic, Ph.D.
Assistant
Faculty of Law, University of Banjaluka

**THE FORMS OF DIRECT CITIZEN PARTICIPATION
(TRADITIONAL AND NEW)**

Summary

The importance of the local self-government for establishing of the democratic order, nowadays is mostly unquestionable. By parti-cipating in local political process, citizens develop specific parti-cipatory political culture, as an essential precondition of democratic regime (because of the complementarity of democracy and the rule of law, the contribution of local self-government to the strengthening of the democratic order is, at the same time, the contribution to the reinforcement of the rule of law). Thus, one of the key questions faced by countries in transition is: how to improve the democratic political process at the local level?

This question is certainly current, because of the existing legitimacy crisis of local representative institutions. The cure for weaknesses of local democracy is recognized in strengthening of citizen participation, primarily by developing the forms of direct democracy. This article deals with various forms of citizen participation in decision-making process at local level (besides the traditional forms of participative democracy, some of the «newer» participative mechanisms are analyzed, such as citizens' juries, participative budgeting and deliberative opinion polls).