

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN



European Movement
in Serbia

Evropski pokret
Srbija

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

OPŠTINSKI STATUTI

šansa da se iskoriste
sve mogućnosti koje pruža
Zakon o lokalnoj samoupravi

m^sp 

Municipal Support Programme
Program podrške opštinama



SADRŽAJ

PREDGOVOR	1
UVOD	2
I DEO	
OVLAŠĆENJA, ULOGE I MEĐUSOBNI ODNOSI OPŠTINSKIH TELA	3
Uvod	3
1. Skupština opštine.....	4
2. Predsednik opštine	7
3. Opštinsko veće	10
4. Nedodeljene nadležnosti i ovlašćenja	13
5. Drugi organi i tela skupštine opštine	15
6. Odnos lokalne samouprave i civilnog društva	17
II DEO	
REFERENDUM I GRAĐANSKA INICIJATIVA	19
Uvod	19
1. Pojmovi, koncepcije i švajcarsko iskustvo.....	19
2. Predlozi.....	27
3. Zaštita izbornog prava na lokalne izbore	35

PREDGOVOR

Švajcarska ima dugo iskustvo sa autonomijom opština i lokalnom samoupravom. Snažna demokratija i snažna ekonomija zahtevaju odgovorno i ka budućnosti usmereno učešće građana i stranaka u lokalnoj upravi. Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži i instrumente referendumima i građanske inicijative na opštinskom nivou. Kao građanin Švajcarske, opštinama preporučujem da iskoriste ovu mogućnost, jer znam koliko veliki značaj mogu da imaju dobro iskorišćeni referendumi u zdravom političkom i demokratskom okruženju. Istovremeno želim da naglasim da opštine u Srbiji treba da pronađu sopstveni put odgovornog i ka budućnosti okrenutog učešća građana.

U Švajcarskoj ima oko 3000 opština. Opštine u okviru kantona se dosta razlikuju po veličini i shodno tome imaju veliko ukupno iskustvo. Kroz iscrpne konsultacije i saradnju sa stručnjacima iz Srbije na opštinskim pitanjima, švajcarski tim na čelu sa profesorom Valterom Kalinom sa Univerziteta u Bernu i srpski tim na čelu sa profesorom Aleksandrom Simićem izradili su ovu brošuru o opštinskim nadležnostima, kao korisno štivo i praktikum za kreatore politike i građane. Brošura je rezultat saradnje između Švajcarske i Srbije na pravnim pitanjima iz domena lokalne samouprave, a deo je aktivnosti *Programa podrške opštinama (MSP)* koji deluje u Centralnoj Srbiji. Brošura će čitaocu pomoći da se u okviru novog Zakona o lokalnoj samoupravi usredsredi na najbitnije pojedinosti.

Zakon o lokalnoj samoupravi daje ovlašćenja raznim opštinskim telima i bliže određuje i definiše njihove međusobne odnose. Neometana saradnja će olakšati strateško vođenje opštine i izvršavanje svakodnevnih obaveza. Političke institucije i građani Srbije moraju aktivno da se posvete političkoj, pravnoj i ekonomskoj tranziciji. Nasleđe prošlosti mora brzo da se prevaziđe, a opštine da se usredsrede na budući razvoj. Za početak su potrebni jasna vizija i dobro osmišljeni ciljevi; akcenat treba da bude na suštinskim zadacima, čime se obezbeđuje održivi razvoj uz stalno i konstruktivno procenjivanje rezultata koje postižu opštinske institucije, što će biti mera progressa tokom tranzicije.

Švajcarska će nastaviti sa svojim *Programom podrške opštinama* i pomagati opštinama partnerima, shodno njihovim specifičnim potrebama, u reorganizovanju opštinskih institucija i unapređivanju odnosa sa civilnim društvom.

Wilhelm Meier

Ambasador Švajcarske u Srbiji i Crnoj Gori

UVOD

Za obične građane, centralna vlast je često suviše daleko od njihovog svakodnevnog života i nije u mogućnosti da se bavi njihovim neposrednim problemima. Zato je lokalna vlast ta koja je značajna za pojedince i njihove porodice. Deca im idu u državne škole u selima i gradovima, koriste lokalne puteve i prevoz, kod lokalnih vlasti prijavljuju značajne porodične događaje kao što su rođenje i smrt, opština im obezbeđuje vodu i struju. Zato je decentralizacija postala trend svetskih razmera, kako bi moglo da se reaguje na brojne propuste centralnih vlasti, i to na pragmatičan i delotvoran način. U tom smislu opštine i ostale jedinice lokalne uprave jačaju u sve većem broju zemalja na svim kontinentima.

I Republika Srbija se pridružila ovom svetskom trendu kada je 2002. usvojila Zakon o lokalnoj samoupravi i značajna ovlašćenja poverila svojim opštinama. Ovaj Zakon opštinama pruža mogućnost da dopune svoje statute i dovedu ih u sklad sa samim Zakonom posle ovogodišnjih lokalnih izbora. Namena ove male publikacije je da opštinama širom Srbije pomogne u dve posebno značajne i složene oblasti:

- Prvi deo se bavi nadležnostima, ulogama i međusobnim odnosima opštinskih tela. Prvo je dat opšti opis i analiza njihovih nadležnosti, uloga i međusobnih odnosa, a zatim konkretni predlozi načina na koje opštinske statute treba dopuniti, da bi se prevazišli nedostaci i praznine u postojećim nadležnostima i statutima. Ovi predlozi se odnose na izuzetke od pravila da sednice Skupštine opštine budu otvorene za javnost, na status predsednika opštine kada je reč o radnom mestu, na status i ulogu Opštinskog veća i na neraspoređene nadležnosti.
- Drugi deo brošure je posvećen referendumu i građanskoj inicijativi kao instrumentima koji su predviđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ove forme učešća građana u lokalnoj samoupravi, koje su za Srbiju nove, detaljno su objašnjene i ilustrovane švajcarskim iskustvom kao okvirom i polaznom tačkom. Predlozi koji su dati nisu kopije švajcarskog prava, već su razrađeni na bazi iscrpnih konsultacija i razgovora radi prilagođavanja specifičnim uslovima u Srbiji. Oni mogu da se ugrade u opštinske statute ako to opštine žele. Drugi deo sadrži i značajne podatke o zaštiti prava na referendum i građansku inicijativu i o zaštiti izbornih prava.

Oba dela ne samo da daju analizu i objašnjenja bitnih koncepata i primenljivih pravnih odredbi, već sadrže i posebne nacрте tekstova koji mogu da pomognu opštinama i da ih podstaknu u radu na izmenama njihovih statuta.

Ova publikacija je rezultat jednog malog projekta koji je u Centralnoj Srbiji radio MSP, program koji finansira Švajcarska vlada i koji je lociran u Kraljevu. Posao su odradila dva tima pravnika na čelu sa stručnjacima Instituta za javno pravo Univerziteta u Bernu, Švajcarska (dr Mengistu Arefaine i Mirjam Strecker, magistar prava) i tima Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd (Dragan Vujačić i Marina Samardžić). Izveštaji i nacrti predloga su bili na raspravi među učesnicima dve radionice u organizaciji MSP-a na Kopaoniku i shodno tim raspravama i primedbama su korigovani i prilagođeni.

Iskreno zahvaljujemo svima koji su doprineli uspešnom završavanju ovog projekta, a naročito gospođi Miguel Misteli i njenom veoma sposobnom timu iz MSP Kraljevo, SDC-u Beograd i Ambasadi Švajcarske, Intecooperation-u Bern, kao i našem osoblju bez čije posvećenosti ovaj rad ne bi mogao da se obavi.

Walter Kälin, Aleksandar Simić
Bern/Beograd, avgust 2004.

I DEO OVLAŠĆENJA, ULOGE I MEĐUSOBNI ODNOSI OPŠTINSKIH TELA

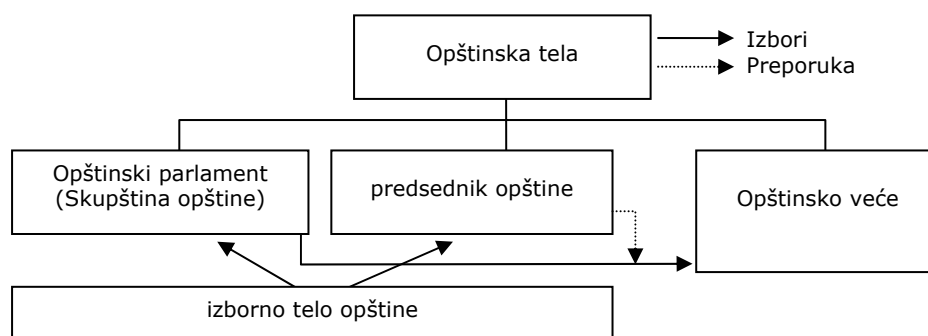
Uvod

dr Mengistu Arefaine, švajcarski pravni tim

Srpski Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. (u daljem tekstu: Zakon) opštinama daje pravo da autonomno upravljaju svojim poslovima koji su od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo. U tom cilju Zakon precizira razne nadležnosti u okviru kojih opštine mogu da upražnjavaju svoja prava. Osim toga, u istom Zakonu se kaže da jedinice lokalne samouprave i dalje imaju svoje izvorne nadležnosti, a da će, uz to, vršiti vlast i u okviru drugih nadležnosti koje im Republika delegira¹. Građani opština takva prava mogu da koriste ili neposredno, ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika.

Zakon precizira tip, ovlašćenja i način biranja predstavnika građana u opštinama. Štaviše, Zakon okvirno propisuje (horizontalnu) raspodelu ovlašćenja među opštinskim organima. Istovremeno, on opštinama ostavlja diskreciono pravo u vezi sa pojedinostima dodele ovlašćenja i funkcija koje mogu da regulišu u svojim statutima, shodno svojim specifičnim okolnostima. Međutim, problem je u tome što opštine u dovoljnoj meri ne koriste ovu prilično široku mogućnost koju im daje republički Zakon. U mnogim slučajevima Zakon opštinama daje pravo da određene stvari razjasne u svojim statutima, ali mnoge opštine to još uvek nisu učinile. Na primer, Zakon kaže da sednice opštinske skupštine treba da budu javne, a da je dozvoljeno da budu i zatvorene "iz razloga bezbednosti i drugih razloga koji su utvrđeni zakonom i statutom" (član 33 Zakona). Umesto da konkretno navedu razloge za pravljenje izuzetaka, neki opštinski statuti bukvalno ponavljaju tekst Zakona. Ovo je samo jedan primer od mnogih da opštine nisu iskoristile mogućnost da u svojim statutima reše sve ono što im Zakon dopušta kao diskreciono pravo. Takve praznine mogu da dovedu do poteškoća u primeni principa usvojenih novim Zakonom o lokalnoj samoupravi.

U opštinskim statutima praznine se uočavaju u materiji koja reguliše ulogu i ovlašćenja opštinskih organa i njihove međusobne odnose. Prema članu 25 Zakona, opštinski organi su Skupština opštine, predsednik opštine i Opštinsko veće. Koja su ovlašćenja svakog od ovih organa? Kakvu ulogu svaki od njih ima u vođenju opštine? Kakvi su odnosi među opštinskim organima? Da bismo govorili o ovim temama, prvo moramo o svakom opštinskom organu ponaosob.



¹ Član 19 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srbije (u daljem tekstu: Zakon).

Uvod

*Komentari Evropskog Pokreta u Srbiji
(mr Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

Lokalna samouprava u Srbiji je deo ustavnog uređenja Republike Srbije kao članice Državne Zajednice Srbija i Crna Gora. Važeći Ustav Srbije izričito ne garantuje pravo na lokalnu samoupravu, već u svojim uvodnim odredbama samo određuje da je opština teritorijalna jedinica u kojoj se ona ostvaruje. Nepominjanje prava na lokalnu samoupravu kao posebnog prava, koje je inače bilo izričito predviđeno u čl. 6, stav 4, bivšeg Ustava Savezne Republike Jugoslavije, svedoči o slabostima važećeg Ustava Srbije i samo je jedan u nizu razloga koji zahtevaju ustavnu reviziju. U članu 113 Ustava predviđena je nadležnost opština, kao jedinih teritorijalnih jedinica u kojima se ostvaruje lokalna samouprava, s tim što je izričito predviđeno da se sistem lokalne samouprave uređuje zakonom. Ustav je dozvolio da Republika može zakonom poveriti vršenje pojedinih poslova određenoj opštini i preneti joj sredstva za te poslove.

Uređivanje lokalne samouprave obezbeđeno je donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi u 2002. godini, koji je predvideo mnoge novine u odnosu na sistem koji je važio u Srbiji. Organi lokalne vlasti, način njihovog biranja, obim prava i odgovornosti izmenjeni su. Uveden je sistem koji naglašava podelu vlasti. Proširena je nadležnost opštinske uprave, omogućeno je stvaranje posebnih saveta i drugih tela koja treba da pojačaju učešće građana i njihovih udruženja u radu lokalnih organa. Međutim, kompletno uređenje sistema lokalne samouprave, u okviru samih opština i gradova, treba da se ostvari tek donošenjem statuta i drugih podzakonskih akata. Novi statuti moraju na drugačiji, i u mnogim oblastima nov način da razrade zakonske norme, kao i da urede pitanja koja im je Zakon stavio u nadležnost. To bi, u mnogo čemu, trebalo da budu novi akti, koji na mnogo konkretniji način nego što je to do sada bio slučaj, daju osnov da se ostvare mogućnosti koje su Zakonom predviđene.

1. Skupština opštine

Primedbe dr Mengistu Arefaine, švajcarski pravni tim

Priroda i model izbora

Skupština opštine je predstavničko telo i obavlja glavne funkcije lokalne uprave². Skupština opštine i dalje ima odbornike čiji broj treba da se utvrdi statutom opštine (Zakon kaže da treba da ih bude od 19 do 75) koje građani na neposrednim izborima biraju na period od četiri godine, tajnim glasanjem i u skladu sa Zakonom i statutom svake opštine. Ima zakona koji regulišu i republičke i lokalne izbore. To znači da je Zakon o lokalnim izborima od 2002. za opštine obavezujući kada se radi o izboru članova koji ulaze u opštinske organe. Na primer, prema članu 26, stav 2, Zakona o lokalnoj samoupravi, opštine su obavezne da, u okvirima koje Zakon propisuje, utvrde broj članova opštinske skupštine, tj. odbornika. Shodno ovom zakonu, Statut opštine Kraljevo, svojim članom 17, utvrđuje da je broj članova Skupštine 70.

² Član 26 Zakona.

Ovlašćenja i funkcije

Ovlašćenja opštinske skupštine su pobrojana u članu 30 Zakona, gde su obuhvaćene aktivnosti kao što su usvajanje opštinskog statuta i poslovnik o radu Skupštine, usvajanje godišnjeg budžeta i završnog računa opštine itd. Zakon predviđa da može biti i drugih aktivnosti koje može da obavlja Skupština opštine. Takve aktivnosti, međutim, treba da budu utvrđene statutom svake opštine. Uprkos činjenici da opštinskoj skupštini mogu da se dodele i neka druga ovlašćenja ili funkcije, statuti većine opština svojim skupštinama ne dodeljuju više ovlašćenja nego što je to već precizirano republičkim Zakonom. Na radionicama koje su održane u okviru ovog projekta učesnici iz raznih opština su konstatovali da Skupština opštine već ima dovoljno ovlašćenja i da bi bilo bolje da se neke funkcije dodele Opštinskom veću.

Postupak donošenja odluka

Odluke Skupštine opštine su važeće ako za njih glasa većina odbornika koji prisustvuju sednici. Ali, član 31 Zakona kaže da ovo pitanje može da se uredi i drukčije opštinskim statutom. Što se tiče usvajanja opštinskog statuta, Zakon kaže da je za to potrebna većina glasova ukupnog broja odbornika.

Postupak sazivanja sednica i javnost sednica

Sednice Skupštine opštine saziva predsednik Skupštine po potrebi, ali Skupština mora da se sastaje najmanje jednom u tri meseca. Uslovi i okolnosti pod kojima se saziva sednica mogu biti regulisani statutom.

Sednice Skupštine opštine treba da budu javne, a statutom treba da se preciziraju razlozi zbog kojih sednica Skupštine može biti zatvorena za javnost. Kao što je već rečeno, mnoge od opština još uvek nisu regulisale ovo pitanje, već su stvorile nejasnoće doslovnim prepisivanjem teksta Zakona.

Osnivanje stalnih i privremenih radnih tela

Zakon Skupštini opštine daje pravo da osniva stalna ili privremena radna tela ili radne grupe za razmatranje i rešavanje pitanja iz nadležnosti Skupštine. Veoma je interesantno da su opštine već iskoristile to pravo. S tim u vezi, kao primer treba pomenuti opštinu Kraljevo. Shodno mogućnosti iz člana 27 Statuta opštine Kraljevo, u ovoj opštini je osnovano 16 radnih tela. Između ostalih, to su Izborna komisija, Komisija za stanovanje, Komisija za žalbe i pritužbe, Komisija za razvoj i zaštitu sredine, Komisija za borbu protiv korupcije...

Predsednik Skupštine opštine

Predsednik Skupštine opštine se bira na period od četiri godine; bira ga Skupština iz reda svojih članova, a ista ta Skupština mu takođe može izglasati nepoverenje. Rad Skupštine organizuje njen predsednik. Predsednik je obavezan da saziva sednice Skupštine i da im predsedava. On može da obavlja i druge dužnosti u skladu sa Zakonom i statutom opštine. Postoji i *zamenik predsednika* koji predsednika predstavlja i zamenjuje. Skupština treba da ima i sekretara (diplomirani pravnik) koji treba da obavlja stručne poslove u vezi sa sazivanjem i održavanjem sednica Skupštine. Sekretara bira Skupština na predlog predsednika Skupštine.

Skupština opštine

*Komentari Evropskog Pokreta u Srbiji
(mr Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

Skupština opštine je predstavnički organ svih građana koji u opštini žive. Građane u opštini predstavljaju odbornici koje biraju na opštim, neposrednim i redovnim izborima svake četiri godine. Izuzetno, u vanrednim slučajevima, ovi izbori se mogu održavati i češće. Zakonom je utvrđen najmanji i najveći broj odbornika, a u okviru toga opštine utvrđuju broj odbornika u svojim statutima. U pogledu nespojivosti funkcija Zakonom je utvrđen uslov da lice koje je izabrano za odbornika ne može za vreme trajanja odborničkog mandata obavljati poslove zaposlenog na svom radnom mestu u okviru opštinske uprave. Za vreme trajanja odborničkog mandata prava i obaveze zaposlenog u opštinskoj upravi miruju. Ovakvim rešenjem je ispoljena nedvosmislena nespojivost funkcije odbornika sa ostvarivanjem prava na rad u opštinskoj upravi.

Sem toga, odbornik ne može biti nosilac neke druge funkcije na koju ga imenuje, odnosno postavlja Skupština opštine. U slučaju povrede ovog principa moglo bi doći do sukoba interesa zaposlenog (imenovanog ili postavljenog lica) sa njegovom obavezom da zastupa interese građana opštine. To ne znači da odbornik ne bi mogao biti član Opštinskog veća.

Skupština opštine zaseda i odlučuje o oblastima i poslovima određenim u članu 30 Zakona o lokalnoj samoupravi i to ako na sednici prisustvuje većina od ukupnog broja odbornika izabranih u Skupštini opštine.

U mnogim opštinskim statutima nedovoljno precizno su definisana pitanja koja se tiču održavanja sednica skupština. Osnovno načelo na osnovu kojeg skupštine zasedaju i kako odlučuju jeste javnost njihovog rada. Ta javnost podrazumeva da sednici Skupštine obavezno prisustvuju novinari i drugi izveštači medija. Isto tako, sednica Skupštine treba da bude otvorena i za sve građane koje zanima njen rad. U ovom drugom slučaju, to nije moguće ako prostorni i drugi uslovi to ne dozvoljavaju.

Smatramo da bi sledeći model statutarnog normiranja mogao da bude primeren za preciziranje i rešenje ovog pitanja:

Predlog

Pozivi sa dnevnim redom sednice Skupštine opštine dostavljaju se odbornicima, predsedniku i potpredsedniku opštine, članovima Opštinskog veća, kao i sredstvima javnog informisanja koja postoje na teritoriji opštine, odnosno koja sa te teritorije izveštavaju, najmanje 72 sata pre održavanja sednice, radi informisanja i upoznavanja javnosti.

Sednici Skupštine opštine mogu prisustvovati predsednik i potpredsednik opštine, kao i članovi Opštinskog veća.

Sednici Skupštine opštine prisustvuju ovlašćeni predstavnici predlagača odluka, kao i zainteresovana grupa građana, čijem predstavniku, predsednik Skupštine dostavlja poziv za održavanje sednice sa dnevnim redom najmanje 72 sata pre održavanja sednice Skupštine.

Sednici Skupštine opštine prisustvuju predstavnici sredstava javnog informisanja, kao i zainteresovani građani. Njima se prisustvo na sednici može uskratiti odlukom Skupštine pod uslovom:

- da za to ne postoje tehničke mogućnosti,
- ako svojim radnjama ometaju održavanje sednice Skupštine.

Zatvorene Sednice

Izuzetno Skupština opštine može odlučiti da sednica ne bude javna iz razloga bezbednosti i drugih razloga koji su predviđeni Statutom opštine kao razlozi isključenja javnosti.

Statuti opština nemaju precizno definisane kriterijume o tome kada je zasjedanje Skupštine opštine zatvoreno za javnost. U tom pogledu, predlažemo sledeća rešenja:

Skupština opštine može odlučiti da pojedine sednice Skupštine budu zatvorene za javnost, iz razloga bezbednosti i odbrane zemlje, čuvanja državne i vojne tajne, kao i iz razloga zaštite javnog morala.

Predlog za zatvaranje sednice Skupštine za javnost može dati predsednik opštine, predsednik Skupštine opštine, kao i jedna četvrtina od ukupnog broja odbornika. Predlog mora biti pismeno obrazložen.

Odluka o zatvaranju sednice Skupštine opštine za javnost donosi se većinom glasova od ukupnog broja odbornika.

Skupština opštine ima predsednika, koji prema članu 36 Zakona o lokalnoj samoupravi organizuje rad Skupštine opštine. To znači da je predsednik Skupštine ovlašćen da saziva sednice Skupštine opštine, predsedava sednicama, kao i da obavlja druge poslove utvrđene Zakonom i Statutom opštine.

Pravno-stručne poslove koji se odnose na rad, sazivanje i održavanje sednica Skupštine opštine i njenih radnih tela, kao i rukovođenje administrativnim poslovima koji su povezani sa radom Skupštine opštine i njenih odbornika, obavlja sekretar opštine.

2. Predsednik opštine

Komentar dr Mengistu Arefaine, švajcarski pravni tim

Priroda i način izbora

Po Zakonu, predsednik opštine ne može da bude iz redova odbornika Skupštine opštine, a bira se na vreme od četiri godine neposrednim tajnim glasanjem građana. Predsedniku opštine se poverava izvršna vlast u opštini. Predsednik, uz saglasnost Skupštine, imenuje svog zamenika koji ga zamenjuje u slučaju odsustva ili nemogućnosti da obavlja svoje dužnosti.

U evropskim zemljama ovaj model ima i svojih protivnika koji smatraju da predsednika treba da bira Skupština opštine (posredan izbor).

Posredan izbor

Jedan od argumenata za posredno biranje je pozivanje na nedovoljnu političku zrelost građana na lokalnom nivou. Takav način biranja bi ostavio mogućnost za manipulisanje izbornim telom tokom izbornog procesa. Legitimitet predsednika opštine izabranog neposrednim glasanjem dovodi se u pitanje zbog slabog odziva birača. Drugi argument u korist posrednog biranja predsednika opštine je da predsednik koji ima podršku većine odbornika u Skupštini ima više izgleda da uspešno obavlja svoje dužnosti nego predsednik koji Skupštinu ima protiv sebe, iako ga podržava većina glasača.

Neposredan izbor

Argumenti u prilog neposrednog biranja (koje je u Srbiji po Zakonu na snazi) jesu da neposredno biranje predsednika opštine pruža bolje izgleda kada je reč o budućnosti opštine, jer postoji konkurencija među kandidatima. Neposrednim ili direktnim biranjem se naglašava transparentnost izbornog procesa i odgovornost predsednika opštine, jer je on u tom slučaju odgovoran neposredno svom biračkom telu. U slučaju posrednog izbora, predsednik opštine može da izbegava odgovornost skrivanjem iza skupštinske većine koja ga je izabrala. Neposredni izbori nezavisnim kandidatima daju mogućnost da se kandiduju za predsednika opštine, a da pri tom ne pripadaju nijednoj političkoj stranci.

Odnos prema Opštinskom veću

Predsednik opštine, kao izvršni organ opštine, ima određene odnose sa Opštinskim većem. Prvo, prema članu 43, stav 3, Zakona, zamenik predsednika opštine je po funkciji član Opštinskog veća. Drugo, predsednik opštine predsedava sednicama Opštinskog veća. Treće, Opštinsko veće je, prema članu 44, stav 4, Zakona, obavezno da predsedniku opštine pomaže u obavljanju nekih drugih aktivnosti koje su u njegovoj nadležnosti.

Ovlašćenja i funkcije

Prema članu 41 Zakona, predsednik opštine predstavlja opštinu i radi u njenom interesu, a povereno mu je i neposredno sprovođenje odluka i drugih akata Skupštine opštine. Po istom članu Zakona, predsednik opštine može da obavlja i druge radnje koje mu nalažu statut i drugi akti opštine. To znači da opštine predsedniku mogu da dodeljuju i dopunska ovlašćenja. Ovo se može učiniti unošenjem tih ovlašćenja u statut opštine, ili tako što Skupština opštine ovlašćuje predsednika opštine da obavlja neke aktivnosti koje nisu precizirane Zakonom.

Predsednik opštine ne samo da ima ovlašćenja da predstavlja opštinu i radi u njenom interesu, već je odgovoran i za sprovođenje odluka i drugih akata Skupštine opštine i nadležnosti koje na lokalnu upravu prenese Republika.

Prestanak mandata

Član 42, stav 1, Zakona navodi šest razloga koji mogu da dovedu do prestanka mandata predsednika opštine pre nego što taj mandat vremenski istekne. Prestanak mandata predsednika opštine utvrđuje Ministarstvo za lokalnu samoupravu na osnovu dokumenata kojima se ti razlozi potvrđuju, uključujući i mišljenje Skupštine opštine. Ukoliko mandat predsednika opštine ističe pre navršene četiri godine na koliko je biran, onda će njegovu dužnost obavljati predsednik Skupštine opštine sve dok nov predsednik opštine ne stupi na dužnost. Ukoliko šest meseci po isteku mandata razrešenog predsednika opštine ta opština ne organizuje izbore za novog predsednika, onda te izbore raspisuje predsednik Skupštine Republike Srbije.

Zakon takođe predviđa da predsednik opštine, putem inicijative, može da bude opozvan sa dužnosti pre isteka vremena na koje je izabran. Inicijativa za opoziv predsednika opštine može da se pokrene na jedan od sledećih načina:

- da to učini najmanje 10% izbornog tela,
- da odluku o tome izglasa većina ukupnog broja odbornika Skupštine opštine,
- da to učini Vlada Republike Srbije, ako smatra da zadaci nisu obavljani u skladu sa zakonom.

Izorno telo, neposredno i tajnim glasanjem, odlučuje o inicijativi za opoziv predsednika opštine.

Predsednik opštine

*Komentari Evropskog Pokreta u Srbiji
(mr Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi organizaciju vlasti u opštini postavlja na načelu izražene podele vlasti, poznatom u nekim uporednim političkim i ustavnim sistemima u organizaciji državne vlasti. Na osnovu odredbi kojim je uređeno obavljanje izvršne funkcije u opštini, vidi se da je ovim zakonom monocefalna izvršna vlast ojačana neposrednim izborom od strane građana opštine, većim delokrugom poslova i širom nadležnošću, ali i većom odgovornošću. Nosilac i predstavnik izvršne vlasti je predsednik opštine. Prema članu 40 Zakona o lokalnoj samoupravi izvršnu vlast obavlja predsednik opštine, koji se bira na vreme od četiri godine, neposredno od svih građana koji imaju prebivalište na teritoriji opštine i za to vreme ne može vršiti drugu funkciju. Predsednik opštine, u skladu sa pomenutim načelom podele vlasti, ne može biti odbornik Skupštine opštine. Predsednik opštine predlaže članove Opštinskog veća i predsedava njime, ali ne učestvuje u donošenju njegovih odluka. Predsednik opštine kao nosilac izvršne vlasti neposredno izvršava odluke i druge akte Skupštine opštine i stara se o izvršavanju ovih akata. On ili ona se staraju o izvršavanju zakonom poverenih poslova koje opština obavlja iz nadležnosti Republike i teritorijalne autonomije. Predsednik opštine vrši druge poslove koji su u neposrednoj vezi sa izvršnom funkcijom, a između ostalog predstavlja i zastupa opštinu.

Radno-pravi status predsednika opštine

Statuti treba da regulišu radno-pravni status predsednika opštine i njegovog zamenika. Predsednik i zamenik predsednika opštine treba da budu na stalnom radu u opštini. Time se otklanjaju mnoge dileme u vezi sa odgovornošću, kao i zainteresovanošću za sveukupni rad opštine od strane nosilaca izvršne vlasti u njoj. Izbegava se sukob interesa, makar na formalnom nivou i otklanja mogućnost tzv. volonterskog rada predsednika i njegovog zamenika, koji bi mogao biti izvor mnogih zloupotreba. Zato predlažemo sledeće rešenje:

Predlog

Predsednik i zamenik predsednika opštine su na stalnom radu u opštini. Radno-pravni status predsednika i njegovog zamenika uređuje se posebnom odlukom Skupštine opštine.

3. Opštinsko veće

Komentar dr Mengistu Arefaine, švajcarski pravni tim

Priroda

Odredbe Zakona nisu baš jasne kada se radi o prirodi Opštinskog veća. Zakon jednostavno kaže: „Opštinsko veće je telo koje koordinira funkcije predsednika opštine i Skupštine opštine i kontroliše i nadzire rad opštinske uprave.”³ Veće je koncipirano tako da funkcioniše kao veza između zakonodavnih i izvršnih organa. Ono je vezano i za opštinsku upravu. U tom smislu Zakon kaže da Opštinsko veće odlučuje u slučaju sukoba nadležnosti između opštinske uprave i raznih preduzeća, organizacija i institucija ili građana.⁴

Način biranja

Što se tiče biranja Opštinskog veća, Zakon kaže da Skupština opštine, većinom glasova ukupnog broja odbornika, bira članove Opštinskog veća na predlog predsednika opštine.⁵ Veće se bira na period od četiri godine i ne može da ima više od 11 članova. Članovi Veća mogu da budu smenjeni na predlog predsednika opštine ili najmanje jedne trećine odbornika.⁶ Što se tiče izbora i funkcija Opštinskog veća, Zakon opštinama ne daje nikakva uputstva. Zbog toga su u statute ušle iste odredbe koje su date u Zakonu. Ali ima diskusija u vezi sa dva modela izbora članova Opštinskog veća.

1. Prvi model bi dozvolio da predsednik opštine bira članove Veća. Ovaj model bi se mogao pravdati činjenicom da je Veće više vezano za izvršne nego za zakonodavne organe opštine.
2. Drugi model, kao kompromis između trenutno važećeg sistema i modela 1, jeste da predsednik opštine Skupštini predloži članove Veća, pa da Skupština odlučuje o njegovom predlogu.

Međutim, Skupština opštine bi, prema drugom modelu, trebalo da bude obavezna da prihvati bar polovinu članova Veća koje predloži predsednik opštine. Ovo izvršnom organu pruža mogućnost da izabere članove Veća koje dobro poznaje, a predsednik bi u tom slučaju takođe imao poverenja da bi takvo Veće dobro obavljalo svoje dužnosti. To predstavlja doprinos dobrim odnosima između predsednika opštine i Opštinskog veća.

Ovlašćenja i funkcije

Ovlašćenja Opštinskog veća, prema članu 44 Zakona, jesu sledeća:

1. Donošenje nacrta budžeta opštine;
2. Nadzor rada opštinske uprave;
3. Poništavanje i stavljanje van snage akata opštinske uprave koji nisu u skladu sa zakonom, statutom i drugim opštim aktima ili odlukama koje je donela Skupština opštine;
4. Donošenje odluka u drugostepenim upravnim postupcima iz osnovne nadležnosti opštine u vezi sa pravima i obavezama građana, preduzeća, ustanova i ostalih organizacija;
5. Pomoć predsedniku opštine u obavljanju drugih aktivnosti iz njegove nadležnosti.

³ Pogledati član 43 Zakona.

⁴ Pogledati član 60, stav 1, Zakona.

⁵ Pogledati član 43 Zakona.

⁶ Isto.

Ima kritičkih mišljenja da su funkcije Opštinskog veća veoma ograničene i da bi zbog toga trebalo da se neke funkcije Skupštine opštine prenesu na Veće. Ovo se konkretno odnosi na funkcije i aktivnosti upravnih odbora javnih preduzeća koje bi trebalo da budu u nadležnosti Opštinskog veća. Međutim, to bi bilo u suprotnosti sa zakonom koji je trenutno na snazi i koji jasno kaže da nema mogućnosti za izmene ovlašćenja Veća. Diskusije na ovu temu ukazuju na to da postoji potreba da se u Zakonu redefiniše i razjasni uloga Opštinskog veća.

Uloga i mesto opštinskog veća

*Komentari Evropskog pokreta u Srbiji
(mr Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

Opštinsko veće je, po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi, u pogledu svog položaja između Skupštine opštine, kao predstavničkog organa, i predsednika opštine, kao izvršnog organa, nov organ. Isto se može reći i za njegove nadležnosti. Za razliku od Izvršnog odbora koji je u prethodnim zakonima o lokalnoj samoupravi imao pravni položaj izvršnog organa, Opštinsko veće nema tu poziciju. Sam položaj Opštinskog veća, kao i njegova pravna priroda nisu dovoljno jasni. Dok je položaj predsednika opštine u samom Zakonu definisan tako da predsednik obavlja izvršnu funkciju, Opštinsko veće je prema članu 43 „organ koji usklađuje ostvarivanje funkcija predsednika opštine i Skupštine opštine i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom opštinske uprave”. To u teoriji jeste i izvršna funkcija, ali ona kao takva nije izričito navedena u Zakonu. Verovatno je to posledica načina na koji je taj organ „dospeo” u tekst Zakona. Naime, Opštinsko veće je organ — telo koje je proizvod amandmana na Predlog zakona koji je podnet Narodnoj skupštini.

Amandman kojim je Opštinsko veće „uneto” u tekst Predloga zakona nije predložila Vlada, već opozicija, te se iz tog razloga nazire njegova „hibridna” funkcija. Stoga Opštinsko veće, u konačnom tekstu Zakona, narušava čist model podele vlasti opštinskih organa, kako ga je tvorac Zakona zamislio. Njegova medijatorska uloga je dobro zamišljena, ali se za sada ne vide svi načini na koje se ona može ostvarivati.

Izbor članova Veća

Prema članu 43 Zakona, članove Opštinskog veća Skupštini opštine predlaže predsednik opštine. To znači da članovi tog organa treba da imaju podršku izvršnog organa — tj. predsednika opštine, da bi uopšte bili predloženi. Sa druge strane, oni moraju da imaju i podršku odbornika, tj. predstavnika skupštinske većine, jer bez njihovog glasa ne mogu biti izabrani. Iz ovakvog načina izbora članova Opštinskog veća takođe se vidi poseban karakter ovog organa: njegovi članovi moraju da imaju istovremeno poverenje izvršnog i predstavničkog organa u opštini. To je uostalom i prirodno ako se ima na umu njegova uloga da usklađuje dve funkcije. Sa druge strane, to otežava njegov izbor, a samim tim i njegovo funkcionisanje. Jer nije lako steći poverenje za izbor članova Opštinskog veća u situaciji kada je predsednik opštine izabran kao član jedne političke stranke, a odborničku većinu ima druga politička stranka ili koalicija. Ipak, sam izbor članova Opštinskog veća može biti test koji treba da pokaže sposobnost funkcionisanja izvršne i zakonodavne vlasti u opštini. Značajno je, međutim, rešenje po kome Skupština opštine ipak ima odlučujuću ulogu prilikom izbora članova Opštinskog veća. Ako, naime, posle dva predloga predsednika opštine za izbor člana Opštinskog veća, Skupština te predloge ne prihvati, ona sama, tj. njena odbornička većina, može predložiti i izabrati člana Opštinskog veća. U tom slučaju, Opštinsko veće će imati člana, ili članove, koji ne uživaju podršku predsednika opštine, već samo Skupštine, a koji će ipak morati u okviru Veća da rade na „usklađivanju funkcija” predsednika i Skupštine opštine. Da li će u svakom slučaju to i moći, ostaje da se vidi u praktičnoj primeni Zakona.

Predlog

Tokom diskusije od strane kolega iz Švajcarske, kao jedno od potencijalnih rešenja koje bi doprinelo stabilizovanju i učvršćivanju lokalnih organa vlasti, izneta je mogućnost da predsednik opštine predlaže jedinstvenu listu kandidata za članove Opštinskog veća, a da Skupština sa liste mora da izabere najmanje polovinu predloženih kandidata.

Poslovi i zadaci Opštinskog veća

U skladu sa izborom njegovih članova, poslovi i zadaci Opštinskog veća dvojakog su karaktera, mada u osnovi predstavljaju poslove koji spadaju u izvršnu funkciju. Tako ono:

- utvrđuje predlog odluke o budžetu opštine;
- vrši nadzor nad radom opštinske uprave, pri čemu može da poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa Zakonom, Statutom ili drugim aktom Skupštine opštine;
- rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i dužnostima građana, preduzeća, ustanova i drugih organizacija iz izvornog delokruga lokalne samouprave;
- Isto tako, Opštinsko veće obavlja druge poslove definisane u Zakonu. Opštinsko veće takođe, prema tački 4 člana 44 Zakona, pomaže predsedniku opštine pri vršenju poslova iz njegove nadležnosti, pri čemu Zakon ne pominje o kojim se poslovima radi.

Zato se postavlja pitanje da li su to svi poslovi predsednika opštine koje navodi član 41 Zakona o lokalnoj samoupravi ili se radi samo o nekima od njih koji se Statutom opštine moraju precizirati? Ovo posebno postaje nejasno budući da u samom članu 41 Zakona nisu taksativno nabrojani svi poslovi predsednika opštine, već se u tački 9 navode i „drugi poslovi utvrđeni Statutom i drugim aktima opštine“. U svakom slučaju, pre eventualnih izmena samog Zakona, statut opštine između ostalog mora da razjasni ovo pitanje.

Tek će buduća primena Zakona o lokalnoj samoupravi, posle lokalnih izbora, pokazati praktičnu stranu normativnog uređenja mesta i uloge lokalnih organa vlasti, kao i njihovog međusobnog odnosa. Tada će se jasnije videti sve prednosti i mane sistema podele vlasti na lokalnom nivou, kao i mogućnost opstanka, odnosno delotvornost organa koji vrši funkciju usklađivanja — Opštinskog veća.

Predlog

Uloga Opštinskog veća treba da bude jača u odnosu na autoritet predsednika opštine i Skupštine opštine. Ne vidimo razlog za to da Opštinsko veće ne odlučuje o utvrđivanju opštinskih poreza na opštinske usluge i o radnom vremenu zanatskih, uslužnih i trgovinskih radnji itd. Ove nadležnosti su trenutno u rukama Skupštine.

Ovo telo, sastavljeno od kvalifikovanih i kompetentnih osoba, treba da ima stručni i savetodavni karakter. Članovi ovog tela treba da vode pojedina odeljenja, tj. opštinska odeljenja treba da pokrivaju strukturu javnih usluga u opštini. Njihov neposredni

pretpostavljeni treba da bude predsednik opštine ili predsednik Skupštine kome bi odgovarali za rad Veća. Rešenja i nadležnosti Opštinskog veća, kako je trenutno regulisano članom 44 Zakona, treba da se zadrže, uz dodavanje navedenih zadataka. Tačka 4 člana 44 treba dalje da se razradi u odnosu na ostale zadatke u kojima ovo telo treba da pomaže predsedniku opštine. U svakom slučaju, bez obzira na to da li ove nadležnosti reguliše Statut ili Zakon, potrebna im je razrada i numeracija. Tačka 3 člana 43 treba dalje da se razradi u smislu načina na koje ovo telo obavlja svoje zadatke harmonizovanja funkcija predsednika opštine i opštinske skupštine. Ta medijatorska uloga Veća je dobra zamisao, ali se ne vidi na koji način može da se realizuje. Nisu jasni mehanizmi za realizovanje ove uloge Veća.

4. Nedodeljene nadležnosti i ovlašćenja

Komentar dr Mengistu Arefaine, švajcarski pravni tim

Kako je već rečeno, ovlašćenja opštine se normalno iscrpljuju kroz tri opštinska organa. To znači da bar jedan od ovih organa mora da se bavi raznim nadležnostima opštine, a Zakon opštini ostavlja dovoljno prava da odluči o pojedinostima raspodele ovlašćenja među njenim telima. Ali, ako se pogleda način na koji su opštine raspodelile ovlašćenja među svojim organima, vidi se da sva ovlašćenja ili nadležnosti nisu dodeljena opštinskim organima. Ovo stvara prazninu u raspodeli ovlašćenja i neke nadležnosti opštine ostaju nezastupljene, tj. ne upražnjava ih nijedan od tri opštinska organa. Da ne bi došlo do takvih praznina, statut opštine treba da precizira sva ovlašćenja i organe kojima svako od njih pripada. Osim toga, bilo bi korisno da se u opštinskom statutu navede jedan od opštinskih organa kao kompetentan za bavljenje nedodeljenim (neraspoređenim) nadležnostima, tj. nadležnostima koje nisu eksplicitno dodeljene nijednom organu.

Dodeljivanje nadležnosti u Švajcarskoj

Švajcarsko iskustvo u dodeljivanju ovlašćenja opštinskim organima jeste sledeće:

- Ovlašćenja ili nadležnosti se dodeljuju na takav način da pre svega ne bude praznina u njihovom sprovođenju, odnosno praktikovanju na opštinskom nivou. Ovo je rezultat potpune i iscrpne raspodele ovlašćenja među opštinskim organima.⁷

Prema iskustvima švajcarskih opština, *rezidualne*, tj. preostale ili neraspoređene nadležnosti dodeljuju se predsedniku opštine, kao izvršnom organu. To znači da predsednik opštine može da upražnjava sva ovlašćenja opštine koja poslovniciima savezne vlade, kantona ili opština nisu dodeljena nekom drugom organu opštine. Tako iscrpnim načinom dodeljivanja ovlašćenja izbegavaju se praznine do kojih inače, razvojem događaja, može doći. Kad god se u domenu opštinske uprave pojavi nešto novo što nije bilo predviđeno u vreme usvajanja statuta, to automatski ide u nadležnost predsednika opštine. Inače bi takav nov razvoj događaja iziskivao izmenu statuta kako bi se utvrdilo koji će opštinski organ biti nadležan za novonastali sektor. U vezi sa ovim postoji jedan značajan izuzetak. Ako nova situacija ili razvoj događaja treba da se regulišu zakonom, onda to automatski spada u nadležnost Skupštine opštine. Znači, samo kada se radi o materiji iz domena opštinske uprave izvršni organ može da dobije ovlašćenje da se bavi neraspodeljenim nadležnostima. Još jedna bitna stvar u vezi sa neraspodeljenim nadležnostima jeste razlika između odgovornosti da se nešto izvrši i stvarnog izvršavanja nekih aktivnosti koje spadaju u rezidualne (neraspoređene, nedodeljene) nadležnosti. To je tako jer predsedniku opštine mogu da budu dodeljene sve rezidualne nadležnosti, ali, on može dalje da prenese neka od tih ovlašćenja na druge organe opštine, ili na druga tela ili odeljenja u okviru opštine da ih

⁷ Pogledati, npr. član 25 Zakona o opštinama (Gemeindegesezt) kantona Bern. On se ponovo pominje na opštinskom nivou (član 93 Statuta garda Berna). Pogledati i članove 52 i 97 Zakona o opštinama u kantonu Schaffhausen, odnosno Solothurn.

stvarno izvrše. Međutim, predsednik opštine je i u takvim slučajevima uvek odgovoran za njihovo izvršavanje.

Bilo bi dobro da opštine u Srbiji usvoje takav način dodeljivanja nadležnosti među opštinskim organima. Rezidualne nadležnosti se obavezno dodeljuju samo jednom organu. To ne mora da bude predsednik opštine. To može da bude bilo koji drugi opštinski organ, zavisno od realne situacije u opštini, jer je izvršni organ u toku sa svakodnevnim aktivnostima opštine i može adekvatno da reaguje na nov razvoj situacije, bez nepotrebnih odlaganja.

Predlog

Realnost pokazuje da takav princip još nije primenjen u opštinskim statutima, iako potreba za tim postoji. Izgleda da bi, prema konkretnim okolnostima u Srbiji, Opštinsko veće bilo najpogodnije za preuzimanje rezidualnih ovlašćenja u vezi sa opštinskom upravom, i to iz nekoliko razloga:

1. Opštinsko veće ima veoma ograničena ovlašćenja,
2. predsednik opštine bi bio pretrpan dužnostima ako bi mu se dodale neraspoređene nadležnosti i
3. izvršna vlast je u Opštinskom veću zastupljena utoliko što sednicama Veća predsedava predsednik opštine pa tako može da ima značajnu ulogu.

Rezidualna (nedodeljena) nadležnost

*Komentari Evropskog pokreta u Srbiji
(Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

Pitanje rezidualne nadležnosti, tj. nadležnosti za rešavanje poslova i zadataka koji nisu dodeljeni ni jednom od opštinskih organa bilo Zakonom bilo Statutom opštine, važno je pitanje prilikom sprovođenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi i rada na izradi novih opštinskih statuta. Doslednim regulisanjem ovog pitanja onemogućavaju se mnoge nejasnoće i nedoumice u pogledu nadležnosti organa lokalne samouprave. Ove nedodeljene nadležnosti se najbolje regulišu odredbama samog Zakona. Kako to sa Zakonom o lokalnoj samoupravi nije slučaj, jer on i sam ima previše nedefinisanih odredaba, tipa „vrši i druge poslove utvrđene statutom i zakonom“, to se mora uraditi u statutima opština.

Kod mnogih preovlađuje mišljenje da pitanja i poslove koji se mogu pojaviti tokom rada lokalnih organa vlasti a čije rešavanje nije dato u nadležnost pojedinih organa, treba kao rezidualne dodeliti Opštinskom veću. Argumentacija za ovakav stav polazi od činjenice da predsednik opštine kao izvršni organ ima dosta široka ovlašćenja, te da bi mu se dodeljivanjem novih već ionako jak položaj samo dodatno osnažio. Sa druge strane, Skupština opštine je glomazan predstavnički organ, koji se relativno teško sastaje i sporo donosi odluke, što je nedostatak kada se radi o potrebi hitnog rešavanja pojedinih pitanja koja život u lokalnoj zajednici nameće. Za ovakav stav važno je prethodno rešiti pitanje mesta Opštinskog veća u strukturi lokalnih organa vlasti i njegovog odnosa sa nosiocem izvršne vlasti — predsednikom opštine.

Rezidualne nadležnosti u Švajcarskoj dodeljene su predsedniku opštine kao izvršnom organu. To znači da predsednik opštine ima sva ovlašćenja koja nisu dodeljena drugim opštinskim organima, budući da on može brzo da donese neku hitnu odluku povodom pitanja koje nije prethodno regulisano, kao i da takvu odluku efikasno sprovede u delo. U tom slučaju, načelo efikasnosti preteže nad načelom legitimnosti, bez obzira na to što je i predsednik opštine organ čija se legitimnost ne dovodi u pitanje budući da ga u Švajcarskoj najčešće bira predstavnički organ — lokalna skupština. Ako se pomenuti argument prihvatiti i kod nas, predsednik opštine bi, kao organ koga biraju svi stanovnici opštine direktnim izjašnjavanjem, sasvim mogao da vrši sve rezidualne nadležnosti.

Predlog

Smatramo da bi se jednom odredbom u statutima opština moglo definisati da se sva ovlašćenja opština koja nisu dodeljena nijednom opštinskom organu, dodeljuju **Opštinskom veću** ili **predsedniku opštine**, u zavisnosti od volje Skupštine prilikom usvajanja Statuta svake opštine.

5. Drugi organi i tela skupštine opštine

*Komentari Evropskog pokreta u Srbiji
(mr Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

5.1. Organizovanje upravljanja građevinskim zemljištem

Upravljanje građevinskim zemljištem je moguće organizovati na neki od sledećih načina:

- osnivanjem preduzeća za upravljanje građevinskim zemljištem;
- osnivanjem posebne organizacije;
- integrisanjem ovih poslova sa nekim drugim poslovima, pre svega komunalnim, organizovanim na lokalnom nivou;
- integrisanjem svih ili pojedinih komunalnih delatnosti u jedno preduzeće, sa samostalnim sektorima od kojih bi se jedan bavio samo upravljanjem građevinskim zemljištem;
- organizovanjem ovih poslova u okviru opštinske uprave.

Polazeći od Zakona o lokalnoj samoupravi kao osnove za uređenje ove oblasti na nivou lokalne samouprave, u opštim i pojedinačnim aktima jedinica lokalne samouprave ova pitanja su obrađena, ali zbog njihovog značaja potrebno je da se detaljnije definiše postupanje organa po ovim pitanjima i njihovi međusobni odnosi. Naime, u statutima opština je između ostalog predviđeno da opština preko svojih organa u skladu sa Ustavom i Zakonom uređuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, kao i da donosi programe uređenja građevinskog zemljišta, uređuje i obezbeđuje vršenje poslova uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta i određuje visinu naknade za uređivanje i korišćenje zemljišta.

Izbor načina organizovanja upravljanja građevinskim zemljištem treba da bude rezultat sagledavanja sadržine i karaktera poslova čije izvršavanje treba da bude obezbeđeno.

5.2. Javno preduzeće

Javna preduzeća za obavljanje komunalne delatnosti osniva Skupština jedinice lokalne samouprave.

Zakonom o komunalnim delatnostima je predviđeno da su komunalne delatnosti — delatnosti od opšteg interesa i ovim Zakonom je definisan krug poslova koji se u skladu sa važećim propisima smatraju komunalnim delatnostima. Na osnovu iznetog, to su sledeći poslovi:

- prečišćavanje i distribucija vode,
- prečišćavanje i odvođenje atmosferskih voda,
- proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom,
- prevoz putnika u gradskom saobraćaju,

- održavanje čistoće u gradovima i naseljima u opštini
- i drugi poslovi koji su od vitalnog značaja za svakodnevni život građana na području jedne opštine.

Za obavljanje ovih delatnosti u opštinama i gradovima u Republici osnovana su javna preduzeća za proizvodnju i snabdevanje parom i toplom vodom, javna preduzeća za prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju i dr.

Naime, uređivanje pojedinih oblasti koje su u izvornom delokrugu nadležnosti opština pre svega su poslovi koji se preduzimaju radi obezbeđenja javnog interesa i nad obavljanjem ovih poslova mora se vršiti odgovarajuća javno-pravna kontrola od strane organa jedinica lokalne samouprave. Imajući u vidu specifičnost ovih poslova njihovo adekvatno obavljanje ne bi se moglo obezbediti samo preko organa opštinske uprave, već opština treba da traži odgovarajuća rešenja i povezivanjem sa drugim organizacionim oblicima — javnim preduzećima.

Prema važećem Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa („Sl. glasnik RS”, broj 25/2000), opština može osnovati javno preduzeće za obavljanje poslova od javnog — opšteg interesa za lokalnu zajednicu za čiju se teritoriju osniva. U tom slučaju izvori finansiranja su određene naknade i drugi lokalni javni prihodi.

U vezi sa ovlašćenjem Skupštine opštine da uređuje pitanja koja se obavezno regulišu Ugovorom o poveravanju obavljanja komunalne delatnosti, ukazuje se na odredbu člana 8 Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa.

5.3. Uloga opštinskog menadžera

U vezi sa upravljanjem građevinskim zemljištem treba ukazati da je na ovom polju značajna uloga novog opštinskog organa utemeljenog u čl. 55 i 56 Zakona kojim je propisano da menadžer u okviru svojih poslova posebno:

- predlaže projekte kojima se podstiče ekonomski razvoj i zadovoljavanje potreba građana,
- podstiče i koordinira investiciona ulaganja i privlačenje kapitala,
- podstiče preduzetničke inicijative i stvaranje privatno-javnih aranžmana i partnerstava,
- inicira izmene i dopune propisa koji otežavaju poslovne inicijative.

Ovako definisanim aktivnostima opštinskog menadžera u ovoj oblasti omogućilo bi se blagovremeno pripremanje građevinskog zemljišta za izgradnju i stimulisanje ulaganja kapitala u ove namene.

Ovakav položaj opštinskog menadžera jasno ukazuje na to da je potrebno da lice koje bi obavljalo ove poslove bude stručno i iskusno i osposobljeno za ove značajne preduzetničke poslove uglavnom u oblastima privrede. Imajući u vidu tu činjenicu, postavlja se kao osnovano pitanje da li bi osoba ovakvih kvalifikacija i sposobnosti bila dovoljno motivisana da svoje angažovanje usmeri samo na poboljšanje opšteg stanja u opštini i da radi za platu u opštinskoj upravi, ne stavljajući kao prioritet interese svog preduzeća ili svoje lične interese.

Predlog

Polazeći od navedenog, ocenjuje se da bi bilo celishodnije da se ova funkcija uredi tako da je obavlja određena asocijacija u čiji sastav bi ušli preduzetnici dokazanog iskustva i stručnosti na sličnim poslovima. Opravdano se javila potreba da se način rada i kriterijumi

po kojima bi ova lica bila izabrana jasno preciziraju propisom koji bi bio pravni okvir za ovaj organ.

5.4. Instrumenti upravljanja građevinskim zemljištem

Prostorni i urbanistički planovi predstavljaju najadekvatnije sredstvo upravljanja građevinskim zemljištem, jer se ovim planovima usmerava razvoj određenog područja, kao definisanje uslova po kojima će se na pojedinačnim parcelama graditi. Pored ovog načina upravljanja zemljištem, važno je pomenuti i zemljišnu politiku, kao skup mera kojima zajednica može uticati na razvoj određenog prostora.

Analizirajući praksu može se zaključiti da bi lokalne vlasti, radi ostvarivanja svojih ciljeva na ovom polju, učinile napredak osnivanjem posebnih neprofitnih organizacija na nivou lokalne zajednice kojima bi ovo bio jedini zadatak.

U rešavanju ovih pitanja značajno poboljšanje bi se postiglo preciznijim definisanjem poslova organa lokalne samouprave i njihovim međusobnim povezivanjem i podelom nadležnosti, a polazeći od njihovog položaja prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i statuta opština.

5.5. Arhitekta opštine

Prema članu 54 Zakona o lokalnoj samoupravi, u opštini se može postaviti arhitekta čiji je delokrug rada preciznije definisan u ovom članu Zakona.

Između ostalog, opštinski arhitekta ima zadatak da:

- pokreće inicijative za izradu urbanističkih planskih akata, kao i za njihove izmene i dopune;
- daje uputstva pri izradi arhitektonskih projekata u cilju zaštite arhitektonskih vrednosti i očuvanja ambijentalnih vrednosti pojedinih gradskih delova i objekata;
- saraduje sa ustanovama zaštite nepokretnih kulturnih dobara i zaštite prirodnih dobara od posebne vrednosti i obavlja druge poslove u vezi sa planskim uređenjem sredine.

S obzirom na izneto, jedinica lokalne samouprave bi detaljnim uređivanjem ovih pitanja i međusobnom saradnjom organa opštine stvorila osnovu da se poveća ponuda i uređenje građevinskog zemljišta prema definisanoj politici razvoja.

6. Odnos lokalne samouprave i civilnog društva

*Komentari Evropskog pokreta u Srbiji
(mr Aleksandar Simić, Marina Samardžić i Dragan Vujčić)*

Saradnja lokalne samouprave sa civilnim društvom ili, bolje rečeno, sa nevladinim organizacijama različita je od opštine do opštine. Ta različitost ogleda se u stepenu razvijenosti civilnog sektora, ali i u spremnosti lokalne samouprave na uspostavljanje i razvijanje odnosa sa civilnim sektorom. U nekim manjim opštinama civilni sektor je slabo razvijen, praktično i ne postoji. U većim opštinama, gde je stanje nešto bolje, saradnja je nedovoljna i opterećena brojnim predrasudama i nepoverenjem. Naime, nevladin sektor se u pojedinim sredinama još uvek doživljava kao neko čija je osnovna uloga da bez ikakve odgovornosti kritikuje opštinsku vlast i vrši pritiske na lokalnu administraciju.

Ovakav odnos delimično proizilazi iz nerazumevanja uloge koju civilno društvo ima u savremenom društvu. Civilno društvo se ne doživljava kao mogući servis i sektor koji bi u

dobroj meri mogao da olakša i pomogne lokalnoj samoupravi u vršenju njene nadležnosti, pre svega svojim kadrovskim potencijalom i iskustvom.

Međutim, nakon demokratskih promena uočava se spremnost za saradnju i unapređenje odnosa između civilnog društva i lokalne samouprave. Tako su, recimo, u nekim opštinama i gradovima predstavnici civilnog društva zastupljeni u radnim telima opština, kao i u upravnim odborima javnih preduzeća, a u nekim opštinama se razmišlja o formiranju tela za saradnju sa civilnim društvom (Forum građana).

Tokom diskusija sa predstavnicima lokalne samouprave i lokalnih nevladinih organizacija istaknut je značaj prisustva inostranih nevladinih organizacija. Naime, značaj njihovog prisustva ogleda se u njihovom doprinosu razvoju civilnog društva, pre svega u lokalnim sredinama, kao i drugačijem pristupu lokalne samouprave u saradnji sa civilnim društvom. Jer, prisustvo inostranih organizacija doprinelo je u velikoj meri i profesionalizaciji u radu lokalnih nevladinih organizacija. Zaključeno je da je njihovo prisustvo i dalje neophodno. Takođe je istaknuto da one opštine koje to mogu treba da u svojim budžetskim planovima predvide sredstva za finansijsku podršku lokalnim nevladinim organizacijama, naročito u projektima od neposrednog interesa za lokalnu samoupravu. Naravno, finansijska podrška opština civilnom društvu bila bi definisana jasnim kriterijumima i na bazi jasnih programa i projekata. Naše je mišljenje da u opštinama postoji dobra volja za saradnju sa civilnim društvom u svim domenima.

Predlog

Smatramo da je potrebno da se u svim opštinama formiraju saveti za saradnju sa civilnim društvom, koje bi činili predstavnici civilnog društva i menadžmenta lokalnih samouprava. Ta radna tela bi trebalo da se formiraju od strane predsednika opština, koji bi ujedno bili zaduženi i odgovorni za kvalitet, intenzitet i nivo saradnje sa civilnim društvom. Ona bi trebalo da budu spona civilnog društva i lokalne samouprave.

Druga mogućnost je da se radna tela oforme od strane skupština opština, odnosno da skupštine biraju članove iz redova civilnog društva i lokalne samouprave. Proceduru izbora, kao i delokrug rada tela, trebalo bi utvrditi Poslovníkom o radu Skupštine. Pored pomenutog tela, u ovoj drugoj varijanti, predsednici opština bi mogli da oforme savete za saradnju sa civilnim društvom kao savetodavan organ koji bi mogao da pomaže predsedniku.

II DEO REFERENDUM I GRAĐANSKA INICIJATIVA

Mirjam Strecker, švajcarski pravni tim

Uvod

Zakon o lokalnog samoupravi Republike Srbije iz 2002. (u daljem tekstu: ZLS) predviđa dva nova instrumenta neposredne demokratije na opštinskom nivou. To su referendum i građanska inicijativa. Iako ZLS sadrži neke osnovne odredbe o referendumu i inicijativi, očekuje se da opštine u svojim statutima detaljno regulišu na koji način ovi značajni instrumenti neposredne demokratije treba da se primenjuju. Ovaj tekst bi trebalo da pomogne opštinama pri izradi nacrtu statuta.

U prvom odeljku se govori o švajcarskim iskustvima sa ovim instrumentima neposredne demokratije. Posle uvodnog dela koji govori o švajcarskom sistemu opština, sledi objašnjenje načina učešća građana i objašnjenje pojmova koji se u ovoj materiji često upotrebljavaju. Zatim se usredsređujemo na referendum i građansku inicijativu. Na osnovu analize novijeg švajcarskog zakonodavstva na kantonalnom i opštinskom nivou, objašnjavamo oblasti koje treba da se regulišu u odgovarajućim pravnim tekstovima. Izlaganje je, međutim, ograničeno na ona pitanja koja mogu biti od koristi za opštine u Srbiji.

Drugi odeljak ispituje odgovarajuće odredbe ZLS, utvrđuje materiju koja treba da se reguliše opštinskim statutima u vezi sa referendumom i građanskom inicijativom i daje konkretne predloge za pravne tekstove koji bi mogli da posluže opštinama prilikom menjanja i dorađivanja njihovih statuta.

1. Pojmovi, koncepcije i švajcarsko iskustvo

1.1. Ukratko o švajcarskim opštinama

1.1.1. Položaj opština u švajcarskom sistemu uprave

Švajcarska je savezna država koja se sastoji od 26 kantona koji su, bar načelno, suvereni. Švajcarski Savezni ustav kantonima garantuje autonomiju u regulisanju i organizovanju njihovih teritorija shodno načelima Saveznog ustava i ostalih saveznih zakona. Ta autonomija obuhvata uređivanje lokalne samouprave. Svaki kanton, osim sopstvenog ustava, ima i sopstveni zakon o opštinama.

Dok se u Saveznom ustavu izričito pominje suverenitet kantona, to sa opštinama nije slučaj. Politička organizacija opština i oblasti za koje su opštine nadležne zavise od kantonalnih zakona. Kantoni utvrđuju, u svojim odgovarajućim zakonima o opštinama, razne zadatke opština, njihovu političku organizaciju i politička prava građana⁸. Međutim, 26 postojećih kantonalnih zakona o opštinama međusobno se razlikuju. Dok neki kantoni svojim opštinama ostavljaju veliko diskreciono pravo, drugi u detalje propisuju nadležnosti opština i način na koji te nadležnosti treba da se sprovedu u praksi. Ova raznolikost dovodi do situacije u kojoj neki kantoni svoje opštine smatraju pukim administrativnim jedinicama, dok drugi opštinama daju visok stepen autonomije tako da su ove neka vrsta *mini*-država.

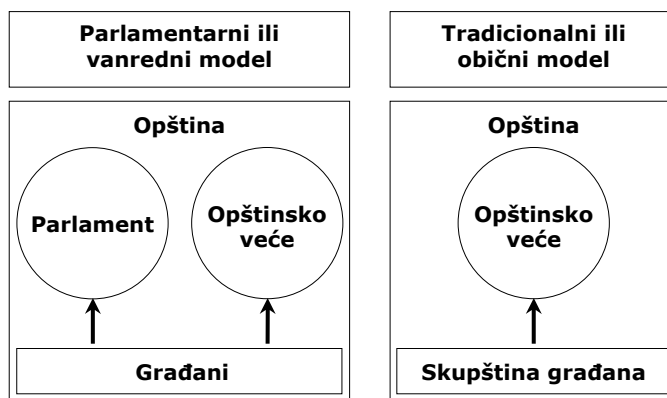
⁸ Politička prava građana su uglavnom regulisana ustavom kantona ili posebnim odredbama kantonalnog (ili opštinskog) zakona o političkim pravima.

1.1.2. Unutrašnja organizacija švajcarskih opština

Sve švajcarske opštine imaju bar po jedno zakonodavno i po jedno izvršno telo. Kada je reč o zakonodavnom telu, kantonalni zakoni u većini slučajeva obezbeđuju dva različita modela: tradicionalni ili obični model i vanredni ili parlamentarni model.⁹ (U Švajcarskoj, opštinsko predstavničko telo, kao što je u Srbiji Skupština opštine, zovu Parlamentom; Skupštinom nazivaju skup svih građana na opštinskom nivou. — prim. prev.)

U *tradicionalnom* ili *običnom* modelu nema predstavničkog tela, npr. nema parlamenta. Zakonodavno telo se formira na opštim skupovima svih građana koji se poklapaju sa biračkim telom. Građani normalno upražnjavaju svoja prava na opštinskoj skupštini dva puta godišnje. Ovaj model se smatra najneposrednijom formom demokratije jer svi građani mogu da učestvuju u političkim debatama i u procesima donošenja odluka o stvarima koje se tiču opštine.¹⁰

U *vanrednom* ili *parlamentarnom* modelu, zakonodavno telo čini parlament, a on se sastoji od članova koje biraju građani opštine (znači, članove parlamenta bira biračko telo). Ovaj model posredne demokratije često se dopunjava čitavim nizom dopunskih instrumenata neposredne demokratije i to uglavnom u vidu referenduma ili inicijativa, što građanima omogućava da aktivno učestvuju u donošenju bitnih političkih (konceptijskih) odluka. Ova kombinacija sistema predstavničke demokratije i instrumenata neposredne demokratije se često naziva polu-neposrednom demokratijom.



Uopšte uzev, vanredni model je pogodan za velike zajednice. Najmanji broj građana koji je potreban za parlamentarni model se razlikuje od jednog kantona do drugog i kreće se od 300 do 2000¹¹. Danas jedna petina švajcarskih opština, u kojoj živi većina švajcarskih građana, ima parlamentarni model.¹²

1.2. Inicijativa i referendum u širem kontekstu građanskog učešća¹³

Mogućnosti učešća građana u samoupravi na opštinskom nivou mogu biti višestruke. Ovde ćemo kratko opisati tri kategorije mehanizama učešća građana, kako bismo mogli da objasnimo funkcije inicijative i referenduma u sklopu ostalih mehanizama učešća.

⁹ SÉBASTIEN MICOTTI/MICHAEL BÜTZER, Opštinska demokratija u Švajcarskoj: pregled, institucije i iskustva u gradovima 1990 – 2000, Centar studija i dokumentacije za direktnu demokratiju, c2d, Ženevski univerzitet, 2003, str.

¹⁰ Obični model, međutim, osim opštinske Skupštine, dopušta i druge instrumente neposredne demokratije, kao što su inicijativa i referendum.

¹¹ MICOTTI/BÜTZER (beleška 9), str. 27.

¹² MICOTTI/BÜTZER (beleška 9), str. 27. Neki kantoni na francuskom govornom području Švajcarske (na koje utiče francuska politička tradicija) dozvoljavaju samo skupštinski model (čak i za najmanje opštine).

¹³ Klasifikacija MICOTTI/BÜTZER (beleška 9), str. 34.

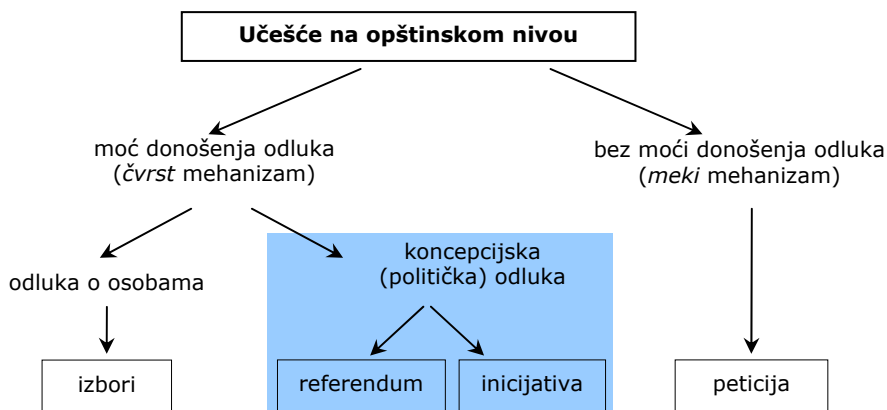
Izraz „učešće“ (participacija) obuhvata sve mehanizme preko kojih građani dolaze u neposredan kontakt sa lokalnom vladom, počev od dosta „mekih“ mehanizama, kao što je pravo na peticiju, pa do „čvrstih“ koji građanima daju pravo da donose određene odluke.

- „Meki“ mehanizmi su kanali preko kojih građani mogu da dignu svoj „glas“ i koji za opštinu *nisu obavezujući*. Pravo na peticiju je primer takvog mehanizma. On građanima obezbeđuje pravo da svoje probleme i zamisli upute opštini, u šta je uključeno i pravo da od opštine dobiju odgovor. Opština nema drugih obaveza, osim da pruži bilo kakav odgovor.
- „Čvrsti“ mehanizmi, pak, građanima obezbeđuju pravo da *učestvuju u procesima donošenja odluka* na taj način što koriste svoje pravo glasa. Ta moć donošenja odluke može da se odnosi na izbor neke osobe na određenu funkciju (npr. predsednika opštine) ili na glasanje o nekom pravnom aktu (npr. amandmanu na opštinski statut), ili to može da bude neka konkretna odluka (npr. promena naziva opštine).
 - U prvom slučaju je reč o *izborima*. U sistemu koji je čisto predstavnički, ovo je normalno jedino ovlašćenje za donošenje odluka koje je dato građanima¹⁴. To znači da samim činom izbora građani svoja ovlašćenja da vladaju (upravljaju) prenose na svoje predstavnike.

Ali, šta se događa ako izabrani predstavnici tokom trajanja svog mandata donesu značajne odluke ili usvoje zakone koji su suprotni interesima građana? Ili, šta se događa ako predstavnici ne donesu odluke ili ne usvoje zakone koji bi bili od velikog značaja za građane?

- U takvim slučajevima instrumenti referenduma i inicijative izborno telo obezbeđuju dodatnom zaštitom, jer građanima omogućavaju da neposredno učestvuju u donošenju odluka o značajnim pitanjima. Pomoću narodnog *referenduma* građani, pod određenim uslovima, mogu da protestuju protiv odluke koja je donesena na opštinskom nivou (to je normalno parlament) i da zahtevaju da se ona podvrgne narodnom glasanju. Za razliku od toga, instrumentom koji se zove *inicijativa* građani mogu da traže da se njihov predlog podvrgne takvom glasanju, čak i kada su izabrani predstavnici protiv toga.

Ako politički sistem predviđa i omogućava ili referendum ili građansku inicijativu, onda to znači da pravo vladanja nije u potpunosti preneseno na izabrane predstavnike, već se ono deli između izabranih predstavnika i građana (mada je to dosta izuzetno).



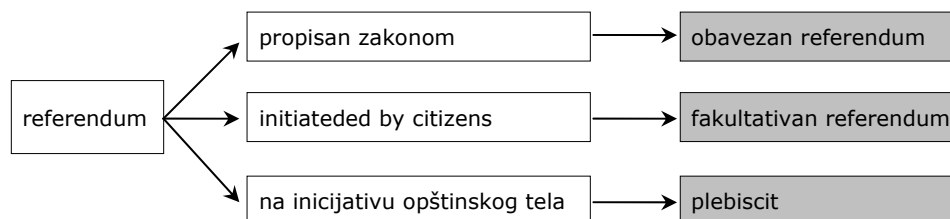
¹⁴ U nekim slučajevima, sistemi dopuštaju da građani glasaju o smenjivanju izabranih predstavnika sa njihovih funkcija.

1.3. Referendum: Pojam i funkcije

Referendum je instrument koji građane ovlašćuje da sankcionišu ili odbace odluku koju je donelo neko opštinsko telo, a to je obično parlament, i to narodnim glasanjem.

Funkcije referendumu mogu biti različite, zavisno od toga ko ima pravo da započne taj proces koji vodi do glasanja građana.

- U svojoj najširoj formi, referendum je definisan zakonom, tj. opštinskim statutom ili kantonalnim zakonom o opštinama gde se definišu pitanja koja u svakom slučaju idu na referendum, a da posebno pokretanje od strane građana nije ni potrebno. Odluke o tim pitanjima mogu da se usvoje samo kroz potvrđivanje od strane biračkog tela. Ova vrsta referendumu se naziva *obaveznim referendumom*. Njegova funkcija je da obezbedi potrebno učešće građana s obzirom na to da se radi o izuzetno važnim pitanjima, kako bi se postigao najveći mogući nivo legitimiteta.
- Ako jedan deo biračkog tela, sakupljanjem dovoljnog broja potpisa, može da dovede do referendumu, onda takav referendum nazivamo *fakultativnim*. U takvom slučaju, referendum je pre svega instrument *retrospektivne kontrole* odluka koje su doneli izabrani predstavnici, jer grupa građana može da inicira proces sa ciljem da se predstavnici spreče da usvoje odluku koja nema podršku većine biračkog tela. Osim toga, institucija referendumu takođe ima značajnu preventivnu ulogu jer će predstavnici, dok donose odluke, predviđati opasnost da može da dođe do referendumu, pa neće tako lako usvojiti neko rešenje za koje je jasno da neće dobiti podršku većine birača. Prema tome, za referendum se često kaže da je konzervativan instrument, jer normalno za cilj ima da zadrži *status quo* (nepromenjeno stanje).
- Nekad se može dogoditi da opštinska tela sama odluče da li žele da neku odluku daju građanima na glasanje. Ako se za to odluče, onda je reč o *plebiscitu*. Funkcija plebiscita se fundamentalno razlikuje od funkcije narodnog referendumu o kojem smo govorili, jer učešće biračkog tela ostaje ograničeno na slučajeve za koje nadležno opštinsko telo očekuje da glasači potvrde njegovu odluku. Prema tome, referendum služi čisto političkim ciljevima, kao što je dobijanje legitimiteta za neku problematičnu odluku ili očitavanje lekcijske opoziciji. Plebisciti su, zaista, veoma podložni političkim manipulacijama.



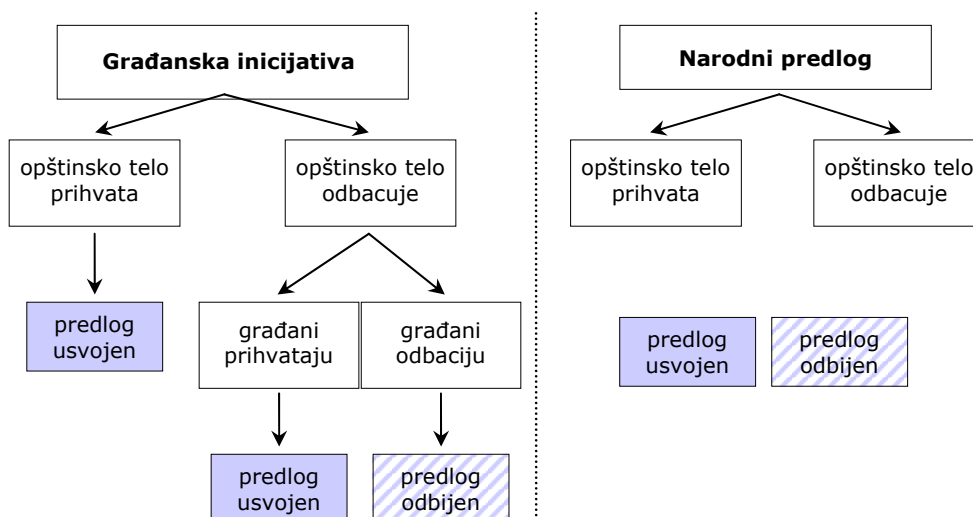
1.4. Inicijativa: Pojam i funkcije

Inicijativa je instrument koji građanima daje pravo da nekom opštinskom telu (obično Parlamentu) predlažu usvajanje nekog zakona ili odluke, kao i da taj predlog, ukoliko ga nadležno opštinsko telo ne prihvati, daju na narodno glasanje. To znači da će taj predlog ili biti usvojen od strane nadležnog opštinskog tela ili će ga prihvatiti većina biračkog tela.

Inicijativa je drugi stub neposredne demokratije; ona dopunjava referendum i građanima daje aktivnu ulogu u vođenju politike opštine. To je tradicionalni instrument koji biračkom telu omogućava *menjanje statusa quo*, bez obzira na to da li je lokalna vlast donela odluku ili ne, ili čak protiv volje lokalnih vlasti.

Sve švajcarske opštine sa parlamentarnim modelom znaju za ovu vrstu institucije, mada se njena primena dosta razlikuje među kantonima, pa i među opštinama u okviru istog kantona.

Inicijativa koja obuhvata pravo da se predlog građana stavi na glasanje pred biračko telo u slučaju da ga opštinski organ ne prihvati, mora da se razlikuje od onoga što se zove *građanski predlog* koji građanima takođe omogućava da daju predlog nadležnom opštinskom telu, ali gde nema narodnog glasanja u slučaju da to telo predlog odbaci.



1.5. Referendum: Pitanja koja treba da budu precizirana zakonom ili propisom

Da bi referendum mogao da funkcioniše, neke pojedinosti treba da budu regulisane zakonom (npr. Zakonom o opštinama ili opštinskim statutima). Te pojedinosti ćemo razjasniti u narednom tekstu.

1.5.1. Predmet referenduma

Postoji potreba za odredbama koje razjašnjavaju koja pitanja jesu ili mogu da budu predmet date vrste referenduma. Te odredbe treba jasno da preciziraju koje vrste odluka su u isključivoj nadležnosti Skupštine opštine, koje vrste mogu da pokrenu samo građani po osnovu obaveznog referenduma, a koje odluke, usvojene na Skupštini, stupaju na snagu samo ako potreban broj građana ne zahteva održavanje fakultativnog referenduma. Bez takvog razjašnjavanja, teško da je moguće učešće građana koje bi imalo smisla, jer bi vlast mogla da donosi odluke od slučaja do slučaja i shodno političkoj proceni da li je učešće građana poželjno ili nije.



- *Predmet obaveznog referenduma: Pitanja koja su predmet obaveznog referenduma u švajcarskim opštinama uvek su eksplicitno pobrojana u kantonalnom zakonu ili opštinskim statutima. Na primer, u svim opštinama u kojima je ova vrsta instrumenta poznata, bar usvajanje amandmana na opštinski statut jeste predmet obaveznog referenduma. Međutim, kada je reč o dugim pitanjima, razlike među švajcarskim opštinama su velike.*
- *Predmet fakultativnog referenduma: Tradicionalno, samo odluke Skupštine su predmet ovog referenduma. Međutim, u novije vreme, neke oštine uvode fakultativni referendum čak i protiv odluka izvršne vlasti. Postoje dve tehničke mogućnosti za regulisanje ovog pitanja.*
 - *U većini, statuti taksativno navode pitanja koja su predmet fakultativnog referenduma. Ovo navođenje može da obuhvati veliki raspon kategorija, npr. „svi opšti akti (podzakonski akti) koje usvoji Skupština, odluke o troškovima koji su veći od [naveden iznos], odluke o visini poreza” itd.*
 - *Obim fakultativnog referenduma takođe može da se odredi uvođenjem opšte klauzule koja se odnosi na sve akte Skupštine (uz izuzimanje onih koji su predmet obaveznog referenduma). U tom slučaju, pak, moraju da se navedu neki izuzeci, jer za neke akte Skupštine referendum prosto nije odgovarajući instrument. To je, recimo, slučaj sa odlukama o malim finansijskim sredstvima, o izborima, o odlukama koje su unapred uslovljene višim zakonima, o disciplinskim odlukama, podzakonskim aktima koji regulišu interna pitanja i odlukama koje su donesene u pravnim sporovima.*

Odluka o tome koja pitanja treba da budu predmet fakultativnog (ili čak obaveznog) referenduma jeste u velikoj meri politička. Generalno, građani treba da imaju bar mogućnost da učestvuju u donošenju odluka o onim pitanjima koja su od velikog značaja za većinu njih. Što se tiče pravne tehnike regulisanja (ČEGA?), taksativno nabrojavanje izgleda kao pogodan način za slučajeve u kojima će učešće građana kroz referendum biti ograničeno na samo određen broj, dok korišćenje opšte klauzule izgleda najpogodniji način, jer su građani tako u prilici da učestvuju u velikom broju opštinskih pitanja.

- *Predmet plebiscita: Pošto se za plebiscit kaže da je diskreciono pravo opštinskih tela da sama odluče da li ga žele po nekom pitanju, nema ni potrebe za nekim posebnim regulisanjem. Dovoljno je pomenuti da opštinska tela mogu da odluče da bilo koju temu stave na narodno glasanje i da definišu šta je potrebno za takvu odluku (npr. većina članova opštinske skupštine).*
- *Objavljivanje „tema” koje su predmet obaveznog ili fakultativnog referenduma: Za sve ono što je predmet obaveznog referenduma Skupština je obavezna da obezbedi odgovarajuće tekstove, koji sadrže kratak i objektivan komentar, kako bi građani mogli da se informišu i glasaju za ili protiv. Biračko telo treba da bude obavješteno i o odlukama koje donose opštinska tela i koje su predmet fakultativnog referenduma. U suprotnom, fakultativni referendum ne bi imao smisla. Zato švajcarski zakoni kažu da odluke koje su predmet referenduma, ili to mogu da budu, moraju da se objave i da, u slučaju da se radi o fakultativnom referendumu, mora da se naznači mogućnost prikupljanja potpisa.*

1.5.2. Metoda iniciranja i potreba prikupljanja potpisa

Odgovarajući pravni tekstovi moraju jasno da preciziraju ko ima pravo da inicira proces narodnog glasanja. Da li je to određen broj građana (fakultativni referendum) ili neko opštinsko telo (plebiscit)? Ili i jedno i drugo? Koliko potpisa građana je potrebno? Kakav kvorum u okviru opštinskog tela je potreban za plebiscit?

- *Potreban broj potpisa može da se definiše kao procenat izbornog tela (npr. 5 ili 10%) ili kao fiksni broj (npr. 5.000), s tim što je ovo drugo predvidivije i praktičnije za organizatore referenduma. "Određivanje broja potrebnih potpisa nameće vaganje (odmeravanje) konkurentnih vrednosti: s jedne strane su razmišljanja o uštedama i*

kvalitetu predloga za inicijativu ili referendum, a sa druge potreba da proces bude otvoren za manjine koje nisu adekvatno zastupljene u Skupštini ili Vladi."15 U švajcarskim opštinama se broj potrebnih potpisa kreće od 5 do 20 % biračkog tela.

- Što se tiče većine koja je neophodna za plebiscit, potrebno je da se odluči da li plebiscit treba da bude instrument za većinu odgovarajućeg tela (obično parlamenta) ili može da se dozvoli da manjina traži narodno glasanje. Pošto druga mogućnost nosi opasnost da manjina sistematski blokira politički sistem, nju ne preporučujemo. Da bi se ograničila mogućnost pogrešnog korišćenja plebiscita, ima smisla tražiti čak i kvalifikovanu većinu, tj. dve trećine članova tela o kojem je reč, da bi određena tema došla na glasanje.

Osim toga, za fakultativni referendum se mora ograničiti vreme tokom kojeg se moraju sakupiti potpisi. U švajcarskim opštinama to vreme je od 30 do 60 dana¹⁶. Taj period počinje danom objavljivanja odluke koja je predmet referenduma.

Konačno, *postupak sakupljanja potpisa* treba detaljno da se reguliše kako bi se sprečile zloupotrebe i falsifikovanje potpisa. Više pojedinosti o ovome naći ćete u narednom tekstu.

1.5.3. Realizovanje formalnih zahteva i postupaka za sprovođenje narodnog glasanja

Kada se prikupe potpisi, neko kompetentan treba da objavi da li su ispunjeni svi formalni zahtevi i, konkretno, da li je sakupljen dovoljan broj potpisa i da li su ti potpisi važeći, da li je ispoštovano vremensko ograničenje za njihovo sakupljanje itd. U švajcarskim opštinama je izvršno telo nadležno da verifikuje da su svi formalni zahtevi ispunjeni.

Da bi se sprečile vlast da odlaže glasanje, švajcarske opštine obično predviđaju određeno vreme u kojem narodno glasanje mora da se obavi, a to je 1–10 meseci po podnošenju potrebnog broja potpisa.

Postupak glasanja i zaštita prava glasa moraju biti regulisani (pogledati tekst M. Samardžić).

1.6. Inicijativa: Teme koje moraju biti precizirane zakonom ili propisima

1.6.1. Obim i sadržaj inicijative

Normalno je da su teme za inicijativu u skladu sa temama za referendum, ili su izbor referendumskih tema.

U tehničkom smislu, teme se određuju ili nabranjem (npr. izgradnja, rušenje i kupovina opštinskih zgrada, projekti u vezi sa ulicama u opštini, opštinsko planiranje itd.) ili *opštom klauzulom* koja se npr. odnosi na obim referenduma ili na nadležnosti koje se definišu (npr. „sve ono što može da bude predmet obaveznog ili fakultativnog referenduma” ili „usvajanje, dopunjavanje ili ukidanje podzakonskih akata ili odluka koje su u nadležnosti izbornog tela ili Skupštine”).

Što se tiče sadržaja, švajcarske opštine imaju dve različite forme inicijative. Inicijativa sadrži ili *opštu sugestiju* (tj. opšti politički zahtev, npr. uvođenje kvota u vezi sa zastupljenošću žena u raznim telima, što ne može da se postigne samo glasanjem, već prvo treba da se pretvori u konkretan predlog za implementaciju), ili detaljan predlog (npr. formulisana nova pravna odredba). Shodno principu *jedinstvo forme*, mešanje dve forme nije dozvoljeno. Još jedan zahtev je postavljanje kriterijuma *jedinstvo materije*. "To znači da narodna inicijativa treba da bude kombinacija raznih pitanja u jednom predlogu, tako da građani mogu da izraze svoje preference samo o po jednoj temi. Ako se dogodi da

¹⁵ GEOFFREY DE Q. WALKER, *Inicijativa i referendum*, „Narodni zakon”, Australija, 1987, str. 133.

¹⁶ U jednom kantonu, vremensko ograničenje zavisi od veličine opštine; veća opština — više vremena.

inicijativa sadrži više od jedne teme, onda ona treba da se razdvoji na posebne inicijative za koje se glasa odvojeno¹⁷.

1.6.2. Metod pokretanja inicijative i zahtevi vezani za potpise

Normalno je da određen broj građana može da pokrene proces inicijative (građanske inicijative). Međutim, ponekad određen broj članova parlamenta ima to isto pravo (parlamentarna inicijativa). Kao i kod referenduma (pogledati II-1.5.2), broj potpisa može da se odredi kao procenat ili kao fiksni broj građana. U švajcarskim opštinama je broj potrebnih potpisa obično fiksni. Ti fiksni brojevu odgovaraju vrednostima od 5 do 30% upisanih birača u jednoj opštini.

Ne utvrđuju sve opštine tačan *vremenski period za sakupljanje potpisa*. U opštinama koje su taj period utvrdile, on se kreće između dva i šest meseci.

U vezi sa *pojednostima oko sakupljanja potpisa*, opštinski zakoni se obično pozivaju na odgovarajuće kantonalne zakone koji uređuju postupak pokretanja inicijative na nivou kantona. Ovde nećemo ulaziti u pojedinosti takvih tehničkih odredbi. Međutim, one su ušle u sastav predloga koje prikazujemo u narednom tekstu (pogledati II-2.1.2.).

1.6.3. Formalni zahtevi i postupak glasanja

Potrebno je navesti moguće razloge za pravnu ništavnost inicijative i označiti telo koje je nadležno da odluku o pravnoj ništavnosti donese. Švajcarske opštine uglavnom imaju dve kategorije razloga za pravnu ništavnost inicijative. S jedne strane, to mogu da budu formalni razlozi koji rezultiraju iz kršenja principa jedinstva materije (onoga što se obrađuje, teme koja se obrađuje) i jedinstva forme. S druge strane, inicijativa može da bude pravno ništavna iz materijalnih razloga, npr. ako joj je sadržina protivpravna (tj. kad inicijativa povređuje opštinski zakon ili više pravne akte) ili kada je faktički neizvodljiva. Obično je parlament nadležan da objavi da je inicijativa pravno ništavna, ali u nekim slučajevima ovu nadležnost mogu da imaju izvršna tela.

Osim toga, mora biti regulisan postupak kojem se pristupa po podnošenju predloga građana. Normalno je da se o inicijativi prvo raspravlja na sednicama izvršnog organa, pa se ona zatim, zajedno sa mišljenjem izvršnog organa, prenosi na parlament. Ako parlament odbije predlog, onda o njemu glasaju građani. U slučaju da parlament predlog prihvati, narodno glasanje je potrebno samo ukoliko se inicijativa odnosi na materiju koja je u isključivoj nadležnosti biračkog tela.

Ako je inicijativa u obliku *uopštenog predloga*, onda, što se tiče postupka, postoje razne mogućnosti. Ako *parlament odbije* uopšteni predlog, glasanje naroda je obavezno. Ako inicijativu usvoji biračko telo, onda parlament taj opšti predlog mora da pretvori u konkretan. U nekim švajcarskim opštinama može doći do drugog glasanja (ovog puta o konkretnom predlogu), dok u nekim drugim to nije potrebno. Ako *parlament prihvati* opšti predlog, ponekad je moguće taj opšti predlog prvo pretvoriti u konkretan. Onda se taj konkretan predlog stavlja na narodno glasanje (čak i kada je predmet inicijative u isključivoj nadležnosti biračkog tela).

Većina analiziranih švajcarskih zakona, štaviše, sadrži detaljne odredbe vremenskih rokova i ograničenja raznih faza postupka. Čak i kada vreme nije precizirano, Savezni ustav Švajcarske garantuje blagovremenost po pitanju završavanja procesa inicijative.

Konačno, neki statuti imaju i obavezujuću *klauzulu o povlačenju* koja omogućava da inicijativni odbor (tj. građani koji iniciraju i organizuju sakupljanje potpisa) povuče

¹⁷ WOLF LINDER, *Švajcarska demokratija*, 1994, str. 98.

inicijativu u bilo kojoj fazi procesa pre nego što dođe do glasanja. Na ovaj način se inicijativnom odboru daje mogućnost da reaguje na promene političkih okolnosti.

2. Predlozi

2.1. Referendum

ZLS za referendum na opštinskom nivou obezbeđuje sledeći zakonski okvir:

Član 68. Republički Zakon o lokalnoj samoupravi

Skupština jedinice lokalne samouprave može na sopstvenu inicijativu da sazove referendum o pitanjima iz okvira svojih nadležnosti. Skupština jedinice lokalne samouprave će referendum sazvati o nekom pitanju iz svoje nadležnosti na zahtev građana te jedinice i na način utvrđen statutom i zakonom.

Odluka koje je stavljena na referendum biće usvojena ako većina izašlih birača glasa u njenu korist, pod uslovom da glasa više od polovine ukupnog broja upisanih birača.

Član 68 ZLS predviđa *dve vrste referenduma*: jedan pokreće opštinska Skupština (član 68, stav 1, ZSL, *plebiscit*), a drugi pokreće određeni broj građana (član 68, stav 2, ZLS, *fakultativni narodni referendum*).

Dok ZLS sadrži neke konkretne odredbe o ovim instrumentima, ima stvari koje su i dalje *nejasne* (npr. u vezi sa materijom koja je predmet referenduma) ili *uopšte nisu regulisane* (npr. pojedinosti u vezi sa fakultativnim narodnim referendumom i postupcima glasanja za obe vrste referenduma). Mora se, u okviru opštinskih statuta, pokušati sa razjašnjavanjem tih pojedinosti koje nisu jasne i sa usvajanjem odredaba o stvarima koje nisu regulisane u ZLS. O tome će biti reči u narednom tekstu.

2.1.1. Materija koja podleže referendumu

Kako je već objašnjeno (II-1.5.1), statuti treba da razjasne teme koje su predmet svake pojedinačne vrste referenduma. Na prvi pogled, izgleda da nema mesta definisanju tema koje podležu referendumu, jer već zakon kaže da je referendum dozvoljen u okviru materije koja je u nadležnosti Skupštine opštine (stavovi 1 i 2 člana 8). Ali, ako se ta materija razmotri izbliza (član 30, ZLS), jasno se vidi da namera Zakona nije da dozvoli referendum za sve odluke koje opštinska Skupština donosi. Nema nikakvog smisla dozvoliti referendum za npr. mišljenje opštine o republičkom ili regionalnom planiranju (stav 16 člana 30 ZLS), ili o odluci Skupštine da sazove opštinski referendum, ili o objavljivanju mišljenja o predlozima sadržanim u građanskim inicijativama itd. (pogledati stav 6 člana 30). Stavovi 1 i 2 člana 68 su, prema tome, nejasni kada je reč o ovom pitanju. Zato je bitno da se u statutima pažljivo utvrdi koja materija je predmet referenduma, čime se stvara i isključiva sfera nadležnosti Skupštine opštine u okviru koje referendum nije moguć (II-1.5.1 u prethodnom tekstu).

Mi smatramo da su teme koje su predmet fakultativnog referenduma iste za obe vrste referenduma (bilo da ih pokreću odbornici ili građani). Ovo nam se čini pogodnijim nego rešenje po kojem bi plebiscit bio moguć za sve teme koje su u nadležnosti Skupštine opštine, dok bi mogućnosti za fakultativni narodni referendum bile ograničene na veoma mali broj tema. U Švajcarskoj ponekad imamo i vanredni referendum, ali je on više viđen kao politički instrument nego kao demokratsko pravo, jer se često pogrešno koristi da bi se odgovornost za delikatne odluke prenela na narod. Zbog činjenice da on može da se zloupotrebi za političke manipulacije, plebiscit treba u što većoj meri ograničiti. Prema tome, može se, s jedne strane, preporučiti da se njegova primena ne proširuje u odnosu na

fakultativni narodni referendum i, s druge strane, da se oteža njegovo pokretanje tako što će se za njega tražiti kvalifikovana većina (dve trećine odbornika) u Skupštini opštine.

Sledeći primer regulisanja referenduma sadrži dve mogućnosti definisanja odluka koje su predmet fakultativnog referenduma i plebiscita. Prva mogućnost je taksativno nabranje, a druga koristi opštu klauzulu uz navođenje izuzetaka (više pojedinosti o ovim mogućnostima u II-1.5.1).

Član 1 – Referendum

¹Referendum je pravni proces kojim građani opštine prihvataju ili odbacuju neku odluku Skupštine opštine.

STAV 2–4: Mogućnost 1
Taksativno nabranje

²Skupština opštine može, na sopstvenu inicijativu, sa dve trećine glasova prisutnih odbornika, da zakaže referendum povodom neke odluke shodno stavu 4 ovog člana (plebiscit).

³Skupština opštine zakazuje referendum, shodno stavu 4 ovog člana, ako to traži najmanje 10% građana, i to u roku od 60 dana po objavljivanju odluke (fakultativni narodni referendum).

⁴Predmet referenduma će biti sledeće:

- a) usvajanje i revizija opštinskog statuta i drugih pravnih akata, sa izuzetkom poslovnika rada Skupštine;
- b) usvajanje i revizija urbanističkih planova i programa razvoja;
- c) odluke o nazivu opštine, grbu i drugim opštinskim simbolima;
- d) odluke o nazivima ulica, trgova i raznih delova grada i sela;
- e) ... (da dopuni opština)

STAV 2–4: Mogućnost 2
Opšta klauzula sa navedenim izuzecima

²Skupština opštine može, na sopstvenu inicijativu, sa dve trećine glasova prisutnih poslanika, da zakaže referendum povodom neke od svojih odluka (plebiscit).

³Skupština opštine zakazuje referendum, o nekoj od svojih odluka, ako to traži najmanje 10% građana, u roku od 60 dana po objavljivanju te odluke (fakultativni narodni referendum).

⁴Sledeće odluke nikada ne mogu biti predmet referenduma:

- a) odluke o troškovima koji su niži od (navesti iznos),
- b) izbori,
- c) odluke koje su uslovljene višim zakonima, gde opštini nije ostavljen prostor za odlučivanje,
- d) disciplinske odluke,
- e) interni propisi.

Pošto ZLS ne obavezuje Skupštinu opštine da svoje odluke objavljuje, onda se to mora obezbediti u opštinskim statutima, jer ako građani ne znaju ništa o odlukama koje Skupština opštine donese, njihovo pravo da pokreću fakultativni referendum će biti beskorisno. Iz istog razloga građani treba da dobiju informacije koje su im potrebne za pokretanje referenduma. Odluka o kojoj se radi ne stupa na snagu pre isteka perioda koji je određen za sakupljanje potpisa, odnosno glasanja — ako se dovoljan broj potpisa sakupi.

Član 2 – Objavljivanje odluka Skupštine opštine i njihovo stupanje na snagu

¹Sve odluke Skupštine opštine koje mogu biti predmet referendumu, biće objavljene (opština odlučuje gde se odluke objavljuju, npr. lokalna TV ili radio, jedno ili više javnih mesta u gradu, lokalni službeni glasnik itd.¹⁸), zajedno sa navođenjem mogućnosti pokretanja referendumu, uključujući i apsolutni broj potrebnih potpisa, početak i kraj vremena koje je na raspolaganju za sakupljanje potpisa, pozivanje na odgovarajuće odredbe u statutu koje se odnose na referendum.

²Odluke Skupštine opštine koje mogu biti predmet referendumu neće stupati na snagu tokom perioda predviđenog za sakupljanje potpisa ili, ako se dovoljan broj potpisa sakupi, dok se referendum ne sprovede.

2.1.2 Metoda iniciranja referendumu i uslovi za sakupljanje potpisa

Član 68 ZSL kaže da referendum može da pokrene ili Skupština opštine ili građani, ali ne precizira ni kvorum koji je neophodan u Skupštini, ni pojedinosti u vezi sa potpisima građana (broj, način sakupljanja itd.). Zato bi trebalo da se ova pitanja regulišu statutima.

Što se tiče kvoruma koji je u Skupštini opštine neophodan za plebiscit, ako statutom nije ništa regulisano, to treba da bude prosta većina, jer član 31 ZSL kaže da se „odluke (Skupštine opštine) donose većinom glasova prisutnih odbornika, ukoliko nije drukčije propisano zakonom ili statutom“. Pošto postoji opasnost od političke zloupotrebe plebiscita (pogledati II-1.3 u prethodnom tekstu), bilo bi dobro da se uvede kvorum od dve trećine odbornika (pogledati prethodno iznesen predlog za član 1, stav 2).

Što se tiče pojedinosti u vezi sa potpisima građana, glavni izazov je da se obezbedi sistem koji osigurava da se potpisi ne mogu falsifikovati. Sledeće odredbe mogu da pruže rešenje koje je praktično za uslove u Srbiji.

Član 3 – Pokretanje fakultativnog narodnog referendumu

Referendumski odbor može da formira najmanje 51 osoba sa pravom glasa u određenoj opštini i da započne proces sakupljanja potpisa. Spisak potpisa se, posle sakupljanja potpisa, deponuje kod Opštinske izborne komisije.

Član 4 – Spisak potpisa

Spisak potpisa treba da sadrži:

- a) Tekst odluke Skupštine opštine da se predmet stavi na referendum;
- b) Datum zvaničnog objavljivanja te odluke;
- c) Imena i adrese najmanje pet članova referenduskog odbora;
- d) Obaveštenje da samo birači (osobe sa pravom glasa) u opštini imaju pravo da se potpišu na taj spisak i da to mogu da učine samo jednom
- e) Pozivanje na sankcionisanje po članu _____ .

¹⁸ Bitno je da se objavljivanje obavi tako da svi građani imaju šansu da se upoznaju sa sadržajem.

Art. 5 – Prikupljanje i verifikovanje potpisa

¹Opštinska uprava određuje jedno ili dva mesta na kojima mogu da se sakupljaju potpisi.

²Spisak mogu da potpisuju glasači upisani u toj opštini.

³Građani potpisuju dva istovetna primerka spiska potpisa u prisustvu

- a) Jedne osobe iz opštinske uprave;
- b) Jednog predstavnika referenduskog odbora;
- c) (Prema članu 63 ZLS, u etnički mešovitim opštinama, za svaku etničku zajednicu po jednog predstavnika odbora za međuetničke odnose ili lice koje ovaj odredi.)

⁴Građani treba na oba primerka spiska, rukom i čitko, da upišu ime, datum rođenja, adresu i broj lične karte.

⁵Osobe navedene u stavu 3 treba odmah da utvrde identitet lica koje potpisuje spisak.

⁶Jedan primerak spiska potpisa se čuva u opštinskoj upravi. Drugi primerak čuva jedan predstavnik referenduskog odbora. Osobe navedene u stavu 3 potpisuju oba primerka spiska svaki put kad napuštaju mesto sakupljanja potpisa.

2.1.3. Ispunjavanje formalnih zahteva i postupak za sprovođenje narodnog glasanja

Opštinski statuti treba, konačno, da odrede telo koje je nadležno da verifikuje da su formalni zahtevi ispunjeni i reguliše pojedinosti postupka za obavljanje glasanja. Pošto odluka koju donese biračko telo ima najviši stepen političkog legitimiteta, Skupštini opštine ne bi trebalo da bude dozvoljeno da tu odluku menja odmah po obavljenom narodnom glasanju.

Član 6 – Postupci

¹Po isteku predviđenog vremena _____ (Opštinska izborna komisija) potvrđuje (i overava) da li je, ili ne, prikupljen potreban broj potpisa, u skladu sa zakonom i statutom. A potvrda (sertifikat) se objavljuje u _____ (službeno glasilo).

²Ako je potreban broj potpisa sakupljen, onda _____ (predsednik Skupštine opštine) određuje datum održavanja referenduma, koji treba da se održi u roku od 90 dana od datuma potvrđivanja od strane _____ (Opštinske izborne komisije) da su svi uslovi ispunjeni.

³Referendum treba da se održi onog dana koji je za to predviđen, posle čega se rezultati overavaju i objavljuju u _____ (službeno glasilo), što treba da obavi _____ (Opštinska izborna komisija).

⁴Ako odluku Skupštine opštine koja je predmet referenduma prihvati većina izašlih glasača, a pod uslovom da je glasalo više od polovine upisanog broja birača¹⁹, ona stupa na snagu 30 dana pošto je verifikuje Opštinska izborna komisija (ili drugi nadležni organ). A ako ne dobije potreban broj glasova, odluka Skupštine opštine će se smatrati ništavnom i nevažećom.

¹⁹ Ovaj drugi zahtev, po našem mišljenju, nije baš mudar, ali se nalazi u stavu 3 člana 68 ZLS.

Član 7 – Izmene odluka

U periodu od 12 meseci od datuma održavanja referenduma Skupština opštine ne može opozivati, menjati, ni dopunjavati nijednu odluku koju su građani odobrili na način koji je ovde izložen.

2.2. Građanska inicijativa

Član 66 ZLS navodi sledeće:

Član 66

Putem građanske inicijative građani mogu da predlažu Skupštini jedinice lokalne samouprave da usvoji akt koji će regulisati neku konkretnu temu iz okvira njene osnovne nadležnosti, da izmeni statut ili druge akte i da raspiše referendum u skladu sa zakonom i statutom.

Skupština će da raspravlja o predlozima navedenim u stavu 1 ovog člana i da građanima da razuman odgovor u roku od 60 dana od prijema predloga.

U statutu jedinice lokalne samouprave će da bude preciziran broj potpisa građana koji je potreban za građansku inicijativu, a taj broj ne može da bude manji od 10% biračkog tela.

Ovaj instrument se zove "građanska inicijativa". Međutim, bar u švajcarskoj terminologiji, inicijativa podrazumeva pravo da se prvo dobije odgovor od parlamenta, a zatim, ako parlament inicijativu ne prihvati, da građani glasaju o predlogu koji se inicijativom ističe. U tom smislu, volja naroda ima prednost, čak i kad je protiv volje parlamenta. U tome i jeste suština inicijative i ono po čemu se ona razlikuje od *mekih* mehanizama učešća građana (u donošenju odluka na nivou lokalne samouprave), kao što su *peticija* ili *narodni predlog*.

Međutim, stav 2 član 66 ZLS ne obavezuje Skupštinu opštine da, ako predlog odbije, sprovede narodno glasanje. Zato se ovaj instrument poredi sa *peticijom sa pravom na dobijanje odgovora* (pogledati II-1.2) koja postoji u svim švajcarskim opštinama ili, u najboljem slučaju, sa *narodnim predlogom* koji smo pominjali u prethodnom tekstu (pogledati II-1.2). Međutim, stav 3 člana 66 ZLS ne bi imao mnogo smisla kad bi se građanska inicijativa tumačila kao tako *mek* instrument. Malo je verovatno da su sastavljači ZLS stvarno hteli da u toj meri ograniče pravo građana da Skupštini opštine upute predlog i dobiju odgovor bilo koje vrste, imajući u vidu da sakupljanje potpisa od najmanje 10% biračkog tela iziskuje značajan napor. Takođe je malo verovatno da bi građani koristili ovaj instrument s obzirom na očigledan nesklad između napora koje treba uložiti i rezultata koji može da se postigne (samo odgovor Skupštine opštine).

Zato se postavlja pitanje da li ZLS opštinama ostavlja diskreciono pravo da idu dalje i da li im daje pravo na narodno glasanje o datoj stvari — u slučaju da Skupština opštine predlog ne prihvati. Tek u tom slučaju bi "građanska inicijativa" bila "inicijativa" u švajcarskom smislu te reči.

Pošto ZLS ima za cilj da opštinama ostavi široku autonomiju u upravljanju opštinskim poslovima (član 3, stav 1, ZLS), a šira interpretacija autonomije znači jačanje demokratije na lokalnom nivou, uvođenje *stvarne* inicijative na lokalnom nivou ne bi trebalo smatrati povredom ZLS.

U narednom tekstu dajemo predloge za inicijative u smislu pukog predloga građana, kao i u smislu *stvarne* inicijative.

2.2.1 Predmet inicijative

Prema stavu 1 člana 66 ZLS, građani mogu da predlože "... da se usvoji akt kojim će se regulisati konkretna materija u okviru osnovne nadležnosti, promena statuta i drugih akata i raspisivanje referenduma". Tekst ovog člana nije jasan, a pogotovu deo akti koji će

regulisati konkretnu materiju u okviru osnovne nadležnosti. Da li se inicijativa odnosi samo na opšte akte, tj. samo na „donošenje zakona“ (za razliku od konkretnih administrativnih odluka) ili se odnosi na čitav niz opštinskih aktivnosti iz člana 18 ZLS? Činjenica da inicijativa nije pogodan instrument za dosta odluka koje treba da se donose u opštini (npr. imenovanja i razrešavanja dužnosti funkcionera) navodi nas na to da tekst shvatimo u užem smislu, tj. da inicijativu vidimo uglavnom kao instrument „pravljenja zakona“. A opet, ako se ZLS posmatra kao minimum standarda, ovakvo shvatanje ne sprečava opštine da inicijativu pokreću i po drugim pitanjima. Možda bi najbolje rešenje bilo da teme (materija) za inicijativu budu iste kao za referendum.

Mogućnost 1 (predlog građana)

Član 1 – Građanska inicijativa

¹Građanska inicijativa je pravni proces kroz koji građani jedne opštine mogu Skupštini opštine neposredno da predlože...

1. Inicijativa za pitanja „pravljenja zakona“²⁰

... za dopunu statuta ili za usvajanje, dopunu ili ukidanje bilo kog drugog zakona u nadležnosti opštine

2. Inicijativa u skladu sa referendumom

... svaka materija koja bi mogla biti predmet referenduma po članu 1, stav 4, ovih statuta

²Predlog treba da potpiše najmanje 10% građana u roku od 60 dana od datuma početka sakupljanja potpisa

³Ako Skupština opštine odbije predlog, referendum neće biti.

Mogućnost 2 (stvarna inicijativa)

Član 1 – Građanska inicijativa

¹Građanska inicijativa je pravni proces kroz koji građani jedne opštine mogu Skupštini opštine neposredno da predlože...

1. Inicijativa za pitanja „pravljenja zakona“

... za dopunu statuta ili za usvajanje, dopunu ili ukidanje bilo kog drugog opšteg akta u nadležnosti opštine

2. Inicijativa u skladu sa referendumom

... svaka materija koja bi mogla biti predmet referenduma po članu 1, stav 4, ovih statuta

²Predlog treba da potpiše najmanje 10% građana u roku od 60 dana od datuma početka sakupljanja potpisa

³Ako Skupština opštine odbije predlog, održaće se referendum.

Član 1a – Predlog za nove pravne odredbe

¹Predlog za nove pravne odredbe treba da bude ili u formi opšte sugestije ili nacrt sa specifičnim tekstovima. Mešanje ove dve forme nije dozvoljeno (načelo jedinstva forme).

²Predlog treba da bude ograničen na jednu temu iz okvira nadležnosti opštine (načelo jedinstva materije).

²⁰ Po potrebi mogu da se dodaju i druge teme.

2.2.2 Metoda iniciranja i zahtevi u vezi sa sakupljanjem potpisa

Sledeći primeri su veoma slični odgovarajućim odredbama referendumu, a male razlike uglavnom potiču iz činjenice da se inicijativa ne odnosi na odluke koje je donelo neko opštinsko telo, već na dnevni red stavlja novu temu. Postoji potreba da se od samog početka (pre početka sakupljanja potpisa) verifikuje da je predlog u skladu sa odredbama statuta, a naročito kada je reč o načelima „jedinstva forme“ i „jedinstva materije“ (član 1a).

Član 2 – Započinjanje inicijative

Najmanje pet građana sa pravom glasa u datoj opštini mogu da formiraju inicijativni odbor i započnu proces sakupljanja potpisa tako što spisak za potpise deponuju u kancelariji _____ (Opštinska izborna komisija).

Član 3 – Spisak potpisa

Spisak potpisa treba da sadrži:

- a) Naslov i tekst predloga;
- b) Početak i završetak vremena koje je na raspolaganju za sakupljanje potpisa;
- c) Imena i adrese najmanje pet članova inicijativnog odbora;
- d) Klauzula kojom se inicijativno odbor ovlašćuje da inicijativu povuče;
- e) Obaveštenje da samo osobe sa pravom glasa imaju pravo da se potpišu i da to mogu da urade samo jednom;
- f) Pozivanje na sankcije sadržane u članu ____ .

Član 4 – Verifikovanje spiska potpisa i pravovažnosti

¹Pre početka sakupljanja potpisa spisak se prezentuje ____ (Opštinska izborna komisija).

² ____ (Opštinska izborna komisija) verifikuje da su formalni zahtevi iz člana 3 ovih statuta ispunjeni.

³ ____ (Opštinska izborna komisija) verifikuje validnost (pravovažnost) inicijative. Po razgovoru obavljenom sa članovima inicijativnog odbora, ona će inicijativu proglasiti nevažećom u sledećim slučajevima:

- g) ako nisu ispunjeni uslovi iz člana 1a Statuta (načela jedinstva forme i jedinstva materije);
- h) ako inicijativa očigledno nije u skladu sa zakonom (ako ima povreda opštinskih i viših zakona);
- i) ako je inicijativa faktički neizvodljiva;
- j) ako inicijativa provocira javno nasilje i rasnu, etničku i versku mržnju.

⁴ ____ (Opštinska izborna komisija) svoju odluku saopštava inicijativnom odboru u roku od pet dana.

Član 5 – Deponovanje spiska potpisa

Najviše jedan radni dan pre dana započinjanja sakupljanja potpisa jedan primerak spiska potpisa se deponuje kod ____ (Opštinska izborna komisija).

Član 6 – Objavljivanje

____ (Opštinska izborna komisija) objavljuje tekst inicijative, apsolutni broj potrebnih potpisa, početak i kraj vremena koje je na raspolaganju za sakupljanje potpisa i pozivanje na odgovarajuće odredbe o inicijativi u ovim statutima u ____ (službeno glasilo).

Član 7 – Sakupljanje i verifikovanje potpisa

Potpisi se sakupljaju i verifikuju shodno članu ____ (to je član 4 odredaba o referendumu, II-2.2.2 u prethodnom tekstu).

2.2.3 Formalni zahtevi i postupci za sprovođenje glasanja u Skupštini opštine i narodnog glasanja

Opet su ove odredbe veoma slične onima koje se odnose na referendum. Međutim, razlika postoji utoliko što o inicijativi prvo treba da se raspravlja i glasa u Skupštini opštine pre nego što se da na glasanje građanima.

Član 8 – Postupak za inicijativu

¹Po isteku predviđenog vremenskog perioda, ____ (Opštinska izborna komisija) potvrđuje da li je, ili ne, prema zakonu i statutu, sakupljen potreban broj potpisa. Ta potvrda se objavljuje u ____ (službeno glasilo).

²Ako je potreban broj potpisa prikupljen, onda se inicijativa, zajedno sa mišljenjem ____ (predsednik opštine), stavlja na raspravu i glasanje u Skupštini opštine u roku od 60 dana od datuma njenog potvrđivanja od strane ____ (Opštinska izborna komisija).

³Ako većina prisutnih odbornika glasa za predlog, on biva odobren.

⁴Odluka Skupštine opštine, shodno stavu 3 ovog člana, objavljuje se u ____ (službeno glasilo). ____ (predsednik Skupštine opštine) o rezultatu neposredno obaveštava inicijativni odbor.

U slučaju da se radi o „predlogu građana“, proces se završava glasanjem i objavljivanjem reagovanja, tj. odluke Skupštine opštine (i potrebnim komuniciranjem sa inicijativnim odborom). Za razliku od toga, za „stvarnu inicijativu“ mora da se sprovede postupak narodnog glasanja i potrebne su još neke odredbe.

⁵Ako Skupština opštine odbaci predlog, onda njen predsednik raspisuje referendum u roku od 90 dana pošto je Skupština opštine donela odluku. Ako Skupština opštine u predviđenom vremenskom roku ne donese nikakvu odluku, shodno stavu 2 ovog člana, to se smatra odbijanjem inicijative.

⁶Referendum se održava na dan koji odredi ____ (predsednik Skupštine opštine), rezultate potvrđuje ____ (Opštinska izborna komisija) i oni se objavljuju u ____ (službeno glasilo).

⁷Ako se inicijativa usvoji većinom glasova birača koji su na glasanje izašli, pod uslovom da je glasalo više od polovine upisanih²¹, ona na snagu stupa 30 dana pošto bude potvrđena od strane ____ (Opštinska izborna komisija) na isti način kao da je o njoj odlučila Skupština opštine. Ako inicijativa ne dobije potreban broj glasova, smatra se odbačenom.

Član 9 – Povlačenje inicijative

Inicijativni odbor inicijativu može da povuče sve dok datum referenduma (izlaska na glasanje) nije utvrđen.

Član 10 – Menjanje odluka

Skupština opštine, tokom perioda od 12 meseci od datuma održavanja referenduma o nekom predlogu, ne može poništavati, menjati ni dopunjavati nijedan predlog građana sproveden na način kako je ovde opisano.

3. Zaštita izbornog prava na lokalne izbore

Komentari Evropskog pokreta u Srbiji (mr Aleksandar Simić i Marina Samardžić)

Pravo na izbor organa lokalne samouprave, po svojoj pravnoj prirodi, jednako je kao pravo na izbor narodnih poslanika za Narodnu skupštinu Republike Srbije ili na izbor predsednika Republike Srbije. To je Ustavom Srbije i Ustavnom poveljom, odnosno Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima, Državne Zajednice Srbija i Crna Gora zajamčeno pravo građana da biraju svoje predstavnike u skupštinama opština i gradova. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi to pravo je prošireno i na neposredan izbor i opoziv predsednika opština, odnosno gradonačelnika u mestima koja po Zakonu imaju status grada.

Izorno pravo, u ustavnom smislu, ne obuhvata samo pravo koje reguliše postupak i način izbora predstavničkih ili drugih organa koji se neposredno biraju, već i pravo građanina da, u skladu sa određenim uslovima, bude biran, kao i da mu mandat, ako je saglasno zakonu izabran, ne može prestati van razloga koji su Ustavom i zakonom određeni. Zato se zakonima o izborima i regulišu izbor i prestanak mandata narodnih poslanika, odnosno odbornika. Ovi zakoni sadrže i pravila koja regulišu postupak i organe koji štite izorno pravo. Zakon o lokalnim izborima ("Sl. glasnik RS", br. 33/2002, 37/2002 — ispr., 42/2002 i 100/2003 — odluka USRS) uređuje izbor odbornika skupština jedinica lokalne samouprave i predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, i prestanak njihovog mandata. Ovaj zakon ima karakter *lex specialis*-a, jer se za pojedina pitanja iz izbornog postupka primenjuju odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika. To je materija ili deo materije koji se odnosi na: biračke spiskove; organe za sprovođenje izbora; kandidovanje; naziv, utvrđivanje i proglašenje izbornih lista; biračka mesta, obaveštavanje građana o predloženim kandidatima, izornoj tišini i objavljivanju prethodnih rezultata ili procene rezultata izbora; izborni materijal; glasanje, utvrđivanje i objavljivanje rezultata izbora i dr.

²¹ Po našem mišljenju, drugi uslov nije veoma mudar ali je, radi referenduma, obezbeđen u paragrafu 3 čl. 68 zakona. Ima smisla usvojiti isti sistem glasanja kao instrument inicijative I referenduma.

3.1. Ko može tražiti zaštitu?

Zakon o lokalnim izborima propisuje način i uslove pod kojima svaki birač, kandidat za odbornika, odnosno gradonačelnika, kao i podnosilac odborničke liste, može tražiti zaštitu prava koja mu pripadaju u toku lokalnih izbora. Iako Zakon to izričito ne predviđa, ova zaštita se, po našem mišljenju, može tražiti i za postupke i radnje u oblicima neposrednog učešća građana u vršenju poslova lokalne samouprave, kao što su referendum i građanska inicijativa. To mogu biti postupci i radnje koje obavljaju građani ili njihova udruženja kada prikupljaju potpise za građansku inicijativu ili za zahtev da se određeno pitanje stavi na referendum; kada se organizuje referendum; kada se utvrđuju rezultati glasanja na njemu i dr. Ovo nisu taksativno nabrojani slučajevi, već služe samo kao ilustracija eventualnih spornih situacija koje se mogu pojaviti prilikom postupka pokretanja građanske inicijative ili referenduma, a kojima se može povrediti izborno pravo građana.

3.2. Organi koji pružaju zaštitu

Organi koji pružaju zaštitu izbornog prava u lokalnim izborima su Opštinska izborna komisija, odnosno Gradska izborna komisija za teritoriju grada i nadležni opštinski sud za teritoriju opštine u kojoj je izborno pravo navodno povređeno. Načelna dvostепенost u postupku zaštite izbornog prava je zadržana i u Zakonu o lokalnim izborima, kao što je to slučaj prilikom izbora narodnih poslanika i predsednika Republike, odnosno pri izboru organa Državne Zajednice. Razlika je u tome što se u slučaju lokalnih izbora sudska zaštita završava u sudu koji je u sudskoj hijerarhiji prvi na lestvici — Opštinski sud.

3.3. Postupak zaštite

Svako od napred navedenih lica (birač, kandidat za odbornika, odnosno gradonačelnika, podnosilac odborničke liste, predlagač zahteva za opoziv predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, predlagač referendumskog izjašnjavanja i dr.), ukoliko smatra da mu je izborno pravo povređeno ili da je došlo do povrede izbornog postupka, može uložiti prigovor na akt ili radnju drugih lica ili organa lokalne samouprave, nadležnoj opštinskoj izbornoj komisiji, odnosno gradskoj izbornoj komisiji za teritoriju grada. Prigovor Izbornoj komisiji može uložiti i svaki član Biračkog odbora, ali samo zbog povrede izbornog prava ili izbornog postupka do koje je došlo na biračkom mestu u toku samog postupka neposrednog izjašnjavanja građana.

Prigovor se ulaže u roku od 24 časa od momenta kada je donet osporen akt, izvršena radnja ili učinjen propust da se akt donese, odnosno radnja obavi. Ovaj rok je prekluzivan i ako je prigovor iznet po njegovom isteku, nadležna izborna komisija će ga odbaciti kao neblagovremen. Zakon ne predviđa samo rok za podnošenje prigovora, već utvrđuje i rok u kome je Izborna komisija dužna da povodom njega donese odluku. Ta odluka, u formi rešenja, donosi se u roku od 48 sati od prijema prigovora. Kratki rokovi su predviđeni zbog želje zakonodavca da postupak lokalnih izbora bude brz i da se svaka eventualna sumnja u njegov tok što pre otkloni. Uostalom, svi postupci za zaštitu izbornih prava imaju karakter hitnih, sa vrlo sličnim kratkim rokovima. To je zato što u sukobu dve vrednosti koje štiti svaki pravni poredak — poštovanje pravne sigurnosti i strogo poštovanje zakonitosti — prevagu dobija sigurnost, tj. u našem slučaju, izvesnost izbora lokalnih organa.

Ako nađe da je prigovor opravdan, nadležna opštinska izborna komisija će ga usvojiti i poništiti odluku ili radnju koja je predmet prigovora, odnosno naložiti da se određeni akt donese ili radnja obavi. Odluka o prigovoru se dostavlja podnosiocu, ali i svakom od učesnika u izbornom postupku, tj. podnosiocu odborničke liste, odnosno kandidatu za predsednika opštine ili gradonačelnika. Ukoliko Izborna komisija ne donese rešenje u navedenom roku od 24 časa, smatraće se da je prigovor usvojen. Ovakvo rešenje kojim se predupređuje tzv. čutanje administracije može izazvati dileme u situaciji kada je prigovor

učinjen povodom propusta, tj. nečinjenja organa lokalne samouprave, jer postoji opasnost da taj organ ne postupi po zakonu, tj. kao da je odluka Izborne komisije o prigovoru doneta, mada nje u stvarnosti ipak nema.

Ukoliko lice koje je podnosilac prigovora, odnosno drugo lice koje ga nije podnelo ali je učesnik u izborima i ima pravni interes, nije zadovoljno odlukom Izborne komisije povodom iznetog prigovora, ono može pokrenuti postupak kod nadležnog opštinskog suda podnošenjem žalbe u roku od 24 časa od momenta dostavljanja rešenja Izborne komisije. U slučaju kada žalbu podnosi lice koje nije podnelo prigovor, javiće se problem od kog momenta za njega teče prekluzivni rok od 24 časa. Najlogičnije rešenje navedene dileme je da postoji obaveza Izborne komisije da svoja rešenja o prigovoru dostavi svim učesnicima izbornog postupka. U cilju brzog rešavanja izbornog spora, rokovi za postupanje nadležnih organa su kratki, pa je Izborna komisija povodom čije odluke je podneta žalba, dužna da Sudu odmah dostavi sve potrebne podatke i spise, a najkasnije u roku od 12 časova od prijema žalbe. Sa druge strane, sam sud ima obavezu da o žalbi odluči u roku od 48 časova od njenog prijema.

O podnetoj žalbi odlučuje se na sednici tročlanog veća. U postupku zaštite izbornog prava Sud primenjuje odredbe kojima se uređuje postupak u upravnim sporovima, što znači da se odlučuje na osnovu pisanih dokaza i da je isključena usmena rasprava. Odluka Veća je pravosnažna i izvršna, jer Zakon izričito isključuje mogućnost da se ona preispituje vanrednim pravnim sredstvima kao što su zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke i zahtev za ponavljanje postupka. Po Zakonu o upravnim sporovima, već je isključena mogućnost ulaganja zahteva za zaštitu zakonitosti, jer se ovaj vanredni pravni lek koristi samo protiv pravosnažne presude Vrhovnog suda Srbije, a ovaj sud nema nadležnosti u zaštiti izbornog prava povodom lokalnih izbora. Odluka Opštinskog suda o podnetoj žalbi proizvodi dve, međusobno različite pravne situacije, zavisno od toga da li je Sud usvojio žalbu na odluku Izborne komisije kojom je odbijen prigovor ili je usvojio žalbu na prethodno usvojen prigovor od strane Izborne komisije. Ukoliko Sud usvoji žalbu na rešenje kojim je odbijen prigovor, odgovarajuća izborna radnja, odnosno izbori se poništavaju i moraju da se ponove najkasnije u roku od 10 dana od dana donošenja sudske odluke. Ako Sud usvoji žalbu na prethodno usvojen prigovor, smatra se da odluka ili radnja nije rešenjem Izborne komisije ni poništena, tj. da izborno pravo prvobitno nije ni bilo povređeno.

Teoretski je moguće da Zakonom predviđeni postupak ne pruži zaštitu izbornog prava građanima. Budući da je izborno pravo jedno od Ustavom zagarantovanih prava, to u uporednom pravu postoji mogućnost da se njegova zaštita zatraži u postupku pred Ustavnim sudom. Kod nas o tome situacija nije dovoljno jasna. Naime, Ustav Srbije ne poznaje instituciju ustavne žalbe. Na nivou Državne Zajednice takva zaštita je predviđena Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i Zakonom o Sudu Srbije i Crne Gore. Međutim, taj sud još nije otpočeo sa radom pa nije izvesno kako će se tumačiti član 9 Povelje, koji daje svakom građaninu pravo na delotvornu sudsku zaštitu u slučaju da mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajamčeno Poveljom, kao i pravo na uklanjanje posledica takvog kršenja. Prema tom članu, svako ko smatra da mu je neko ljudsko ili manjinsko pravo zajamčeno Poveljom povređeno ili uskraćeno pojedinačnim aktom ili radnjom institucija Državne Zajednice, odnosno državnog organa države članice ili organizacije koja vrši javna ovlašćenja ima pravo da podnese žalbu Sudu Srbije i Crne Gore, ako nije obezbeđena druga pravna zaštita u državi članici.