

SAVREMENE TEORIJE I PRAKSE PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE U LOKALNIM ZAJEDNICAMA

Elmir Sadiković

Mirko Pejanović

Uvod

Postoje različite teorijske klasifikacije modela i tipova demokratije. U savremenom periodu demokratija se javlja u dva osnovna oblika: kao predstavnička / parlamentarna (pluralistička i elitistička) i kao klasična (neposredna) demokratija. Predstavnička demokratija kao dominantan oblik demokratije zasniva se na demokratskim načelima političke jednakosti u izboru predstavnika i kontrole javne vlasti. U savremenoj političkoj teoriji demokratija se kao oblik političkog uređenja kojim upravlja narod definira u užem i u širem smislu. U užem smislu demokratija obuhvata i atinski model demokratije, kao i modele neposredne demokratije koji su kasnije nastali (Held, 1990: 156). Antički Grci su spoznali da politička moć ima svojstvo da se širi, a način da se tome suprotstavi su vidjeli u razvijanju modela i ustanova neposredne demokratije. Sudjelovanje slobodnog građanina u odlučivanju o javnim poslovima smatrano je posebnom vrlinom i obavezom koja pomaže zajednici, ali i ličnom razvoju pojedinca. (Hague, Harrop, 2014: 183) Mada je antički model neposredne demokratije oduvijek smatran osnovnom inspiracijom u zapadnoj političkoj misli, sa nastankom moderne nacionalne države u periodu nakon Američke revolucije (1775–1783) nastupilo je doba liberalne predstavničke demokratije. U vremenu velikih nacionalnih država predstavnička demokratija je najrasprostranjeniji oblik demokratije (Pavlović, 2006). I pored toga participativna demokratija kao model demokratije zauzima značajno mjesto u savremenoj političkoj misli. Politička participacija je pojam kojim se označava način na koji pojedinci sudjeluju u političkom procesu, a proučavanje političke participacije se odnosi na ispitivanje svih oblika sudjelovanja pojedinaca u odlučivanju o javnim poslovima u zajednici u kojoj žive. Kao dobrovoljnim aktivnostima pojedinaca usmjerenih da utiču na one koji donose političke odluke, političkom participacijom uspostavljaju

se veze između masovne javnosti i političkih elita. Političku participaciju možemo definisati i kao dobrovoljne akcije kojima građani teže uticati na formulisanje, donošenje i provođenje javnih politika i odluka koje, u većini slučajeva, donose izabrani javni predstavnici i dužnosnici. Postoje različiti oblici političke participacije, kao što su: glasanje na nacionalnim izborima; glasanje na referendumima; agitovanje i sudjelovanje u predizbornim kampanjama; aktivno članstvo u grupi za pritisak; sudjelovanje u političkim demonstracijama; različiti oblici građanske neposlušnosti; članstvo u vladinim savjetodavnim odborima; članstvo u vijećima potrošača u javnim poduzećima; sudjelovanje u provođenju socijalnih politika; različiti oblici aktivnosti u lokalnoj zajednici (stambena, ekološka, zdravstvena, obrazovna i druga pitanja). (Axford et al., 2002: 121-128). Politička participacija obuhvata širok raspon aktivnosti pojedinaca koje se manifestiraju u različitim konvencionalnim i/ili nekonvencionalnim formama sudjelovanja u procesima političkog odlučivanja. Konvencionalne forme političke participacije obuhvataju sudjelovanje pojedinca u odlučivanju unutar formalne politike. Nekonvencionalne forme su često suprotstavljene ortodoksnoj politici i javljaju se u različitim oblicima kao, naprimjer, građanske inicijative, peticije ili demonstracije. (Hague, Harrop, 2014) Iako se participacija u različitim formama javlja i u autoritarnim, pa čak i u totalitarnim režimima vlasti, u savremenom vremenu demokratske oblike političke participacije u prvom redu nalazimo u liberalnim demokratijama. U nedemokratskim društvima politička participacija se u pravilu primjenjuje kao sredstvo političke manipulacije i prisile sa ciljem legitimizacije vladajućeg režima, a ne kao izraz društvenih zahtjeva ili kao legitimno demokratsko sredstvo uticaja građana na politiku i političke procese. Za razliku od autonomne i dobrovoljne participacije u liberalnim demokratijama, politička participacija u autoritarnim režimima zapravo nema svrhu uticaja na politiku.

Tabela 1. Politički režimi i mjesta političke participacije (Caramani, 2013: 335)

Dobrovoljno djelovanje	Liberalna demokratija	Autoritarni politički poredak	Despotički politički poredak
Repertoar kolektivnog djelovanja	Širok raspon zakonski dopuštenih i tolerisanih oblika participacije; oštre sankcije za nasilje	Uzak raspon zakonski dopuštenih, ali širi raspon tolerisanih oblika participacije; oštre sankcije za nasilje	Određena pravno prisilna participacija; nema tolerisane participacije; oštre sankcije za sve oblike participacije
Društveni pokreti	Da	Da	Ne
Interesne skupine	Da	Da	Ne
Političke stranke	Da	Da / ne	Ne

Kvalitetne oblike političke participacije savremena politička teorija proučava u liberalno-demokratskim režimima vlasti. Liberalne demokratije osiguravaju svojim građanima različite oblike i mogućnosti neposredne participacije u odlučivanju o javnim poslovima. Ograničena participacija u stabilnim i razvijenim demokratijama često je pokazatelj efikasnosti političkog sistema u odgovoru na zahtjeve i potrebe građana. Prevelika participacija sa druge strane može biti pokazatelj ozbiljnih društvenih rascjepa ili neefikasnosti političkog sistema u artikulaciji različitih društvenih interesa. Otvorena i institucionalizirana mogućnost građanske participacije je jedna od temeljnih vrijednosti svih liberalnih demokratija. Radi se o ustavom i zakonom zajamčenom političkom pravu građana da neposredno sudjeluju u odlučivanju o javnim poslovima u zajednici u kojoj žive. U užem smislu, politička participacija podrazumijeva i sudjelovanje pojedinaca u politici, na primjer sudjelovanjem na izborima ili kandidiranjem na neku javnu funkciju. U tom smislu ni predstavnička demokratija ne bi bila moguća bez individualne građanske političke participacije. Predstavnička demokratija nije ostvariva i održiva bez aktivne građanske participacije. (Stoker, 1996: 30)

Važno je naglasiti da savremene teorije participativne demokratije ne dovođe u pitanje predstavničku demokratiju. U teorijskoj koncepciji participativne demokratije različiti oblici neposredne demokratije opstoje paralelno sa predstavničkim institucijama. Problemiziranjem pitanja (ne)jednakih prava i (ne)jednake raspodjele političke moći u zajednici, teorije participativne demokratije ukazuju na nedostatke liberalno-demokratskog predstavništva kao dominantne ili isključive demokratske forme. Zagovaranjem jačanja institucionalnih i vaninstitucionalnih oblika političke participacije ukazuju se ne-

dostaci predstavničke demokratije. Usljed nedovoljne participacije građana u odlučivanju, dobrovoljno sudjelovanje pojedinaca samo u izbornom procesu stvara distancu između vladajućih skupina i građana. Opasnost birokratizacije, tj. otuđenja vlasti od građana, dovodi u pitanje legitimnost političkih odluka, ali i temeljne demokratske vrijednosti. Savremene teorije participativne demokratije posebno se razvijaju u vremenu krize države blagostanja od 70-ih godina XX stoljeća.* Kritika liberalne predstavničke demokratije, koju Giddens (2003) naziva vladavinom grupa, zasniva se na tezi da opće pravo glasa i slobodni izbori kao najmasovniji oblik participacije nisu dovoljan kriterij da bi društvo bilo uistinu demokratsko. Savremene teorije participativne demokratije proširuju tradicionalno shvaćenu koncepciju demokratije i nastoje afirmirati alternativne oblike aktivnijeg sudjelovanja građana u politici i u političkim procesima odlučivanja. Tako je Carol Pateman, kao jedna od najistaknutijih političkih mislilaca ljevice, u svojim radovima 60-ih godina XX stoljeća smatrala da odnosi i interesi različitih društvenih skupina u liberalno-demokratskim predstavničkim sistemima nisu garancija za potpuno ostvarenje individualnih ljudskih prava i sloboda. (Pateman, 1979). Kritikom liberalnih političkih teorija i institucija liberalne predstavničke demokratije Pateman ukazuje na nužnost sudjelovanja pojedinaca u procesu političkog odlučivanja. Strukture demokratske participacije trebaju biti otvorene i promjenjive i razvijati se uporedo sa predstavničkim institucijama. Pored formalne slobode u izboru predstavnika političke vlasti, potrebno je razvijati pluralno civilno društvo i participacijsku političku kulturu (Pavlović, 2006). Instituti neposredne demokratije i političke participacije su u svi liberalno-demokratskim državama ozakonjeni na nacionalnom i na subnacionalnim (regionalnim, lokalnim) razinama teritorijalne organizacije političke vlasti. Najšire mogućnosti za ostvarenje ideala participativne demokratije građani imaju u lokalnim zajednicama. Lokalne vlasti su građanima najbliže i u lokalnim zajednicama građani zadovoljavaju najviše svojih svakodnevnih životnih potreba. Teorija participativne demokratije je od 70-ih godina XX stoljeća imala značajan uticaj na političku teoriju, socijalne i društvene pokrete, stranačko organizovanje i institucionalizaciju različitih modela neposredne demokratije u evropskim zemljama, a posebno u lokalnim zajednicama.

* Socijalna država / država blagostanja prevashodno podrazumijeva princip da država preuzima ustavnu obavezu da interveniše u socijalnoj i ekonomskoj sferi ukoliko je to potrebno za dobrobit članova zajednice. Izlaz iz krize navedenog koncepta tražio se u partnerskoj saradnji i nadopunjavanju državnih servisa i službi i civilnog društvenog sektora, kao i u decentralizaciji socijalnih transfera i usluga i njihovom približavanju ograničenom krugu krajnjih korisnika (v. Offe, 1999: 53-54).

Politička participacija u lokalnim zajednicama

Sve liberalno-demokratske, predstavničke demokratije imaju ustavom, zakonima i statutima jedinica lokalne samouprave institucionalizirane oblike neposredne političke participacije građana u odlučivanju o javnim poslovima. Institut referendumu kao temeljnog i najšire primijenjenog oblika neposrednog odlučivanja građana je ustavom zagwarantirano političko pravo u svim demokratskim državama. Institucionalizacija referendumu i drugih oblika neposredne participacije građana u odlučivanju različita je u evropskim zemljama. Predodređena je društveno-historijskim naslijeđem, ustavnim uređenjem, prirodom razvoja političkog sistema, civilnog društva i političke kulture svakog društva. Zajedničko obilježje neposredne političke participacije u razvijenim demokratijama prepoznajemo u činjenici da se u najširim oblicima normativno određuje i praktično primjenjuje u lokalnim zajednicama. Važnost lokalnih zajednica za izgradnju demokratskih standarda i razvoj civilnog, građanskog aktivizma nalazimo u ranim radovima najistaknutijih teoretičara demokratije. Alexis de Tocqueville je u svom najpoznatijem djelu *Demokratija u Americi* prepoznao potencijal i važnost lokalnih zajednica za demokratski razvoj svakog društva. U analizi političkog sistema Sjedinjenih Američkih Država, kao prve demokratije u svijetu, naveo je: “Snaga slobodnih ljudi leži u lokalnoj zajednici. Lokalne institucije su za slobodu ono što je za znanost osnovna škola... U lokalnoj zajednici građani uče da upravljaju društvom i upoznaju formalnosti bez kojih sloboda može napredovati samo kroz revolucije... Usvajaju jasna, praktična shvatanja o prirodi svojih dužnosti i opsegu svojih prava.” (Tocqueville, 1969: 63, 70). Thomas Jefferson, autor Deklaracije o nezavisnosti i treći predsjednik Sjedinjenih Američkih Država (1801–1809), u koncentraciji vlasti, bilo u pojedincu ili u nekom suverenom tijelu, vidio je glavnu opasnost za očuvanje tekovina Američke revolucije, te u tom kontekstu piše: “...nije konsolidacija ili koncentracija vlasti ono što doprinosi dobroj vladi, već njihova distribucija... Da bi se ojačala participacija građana, utemeljena na širokom razvoju političkog obrazovanja, što veći broj državnih funkcija treba ostaviti federalnim jedinicama i lokalnim zajednicama.” (Bennet, 1964: 90). Navedene teorijske elaboracije važnosti političke participacije u lokalnim zajednicama i danas imaju veliki značaj. Jefferson je zapravo u svojim radovima krajem XVIII i početkom XIX stoljeća prepoznao značaj decentralizacije političke vlasti i važnost političke participacije kao temeljnih pretpostavki očuvanja i razvoja demokratije. Ti principi će svoju punu afirmaciju doživjeti u procesima demokratizacije zapadnoevropskih država 80-ih godina XX stoljeća. U tom vremenu sve zapadnoevropske demokratije ustavnim reformama decentrali-

ziraju političku vlast, a na načelu supsidijarnosti provode cjelovitu reformu organizacije državne uprave, posebno sistema lokalne samouprave.* Provedenim reformama princip supsidijarnosti postaje jedan od temeljnih regulativnih principa liberalne i demokratske organizacije savremenih država. Primjenom principa supsidijarnosti došlo je do afirmacije političke participacije koja podrazumijeva prava pojedinaca, grupa i organizacija da budu uključeni u politički i socijalni život svojih zajednica. U osnovi principa supsidijarnosti su pojedinci i manje zajednice. Odluke se trebaju donositi tamo gdje se njihovi efekti najneposrednije osjete, tj. što bliže građanima. Stoga načelo supsidijarnosti, nasuprot konceptu koncentracije političke moći i autokratskim oblicima vladanja, podrazumijeva disperziju i decentralizaciju vlasti na niže administrativno-teritorijalne jedinice. Načelo supsidijarnosti postavlja pojedinca u središte društvene organizacije. U pluralnoj i složenoj socijalno-političkoj i institucionalnoj strukturi savremenih država upravo lokalna samouprava pruža najšire mogućnosti participacije građana u odlučivanju i veći stepen demokratske kontrole vlasti.

Politička participacija se posebno manifestuje u lokalnim zajednicama jer je jedino u lokalnim zajednicama (zbog njihove prostorne i demografske veličine) moguć kontinuiran i neposredan dijalog između građana, njihovih udruženja i nosilaca političke vlasti. Naglašavajući značaj političke participacije u lokalnim zajednicama, a pozivajući se na Webera i Schumpetera, Pateman 1970. godine piše: "...sumnjivo je da će prosječan građanin ikad biti zainteresovan da učestvuje u rješavanju nacionalnih pitanja u onoj mjeri u kojoj je zainteresovan za rješavanje pitanja koja se njega neposredno tiču." (Pateman, 1970: 43). Time se posebno iskazuje značaj političke participacije na lokalnom nivou, jer građanin u lokalnoj zajednici ima neposredan interes i najšire mogućnosti da učestvuje u oblikovanju i realizaciji javnih politika. Autori koji su istraživali političku participaciju u SAD, Velikoj Britaniji, Njemačkoj, Italiji i drugim državama utvrdili su da postoji pozitivna korelacija između osjećaja političke moći i stepena razvijenosti političke participacije. Taj osjećaj je prema provedenim istraživanjima izraženiji na lokalnom nivou, a posebno u zemljama u kojima postoji više institucionalnih moguć-

* Supsidijarnost (lat. *supsidium*: "pomoć", "rezerva") politički je i društveni postulat koji polazi od toga da u vršenju javnih poslova prednost imaju niže instance vlasti, odnosno vlasti koje su bliže građanima. U političkom kontekstu supsidijarnost predstavlja regulativni standard u raspodjeli nadležnosti po kojem se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepuštaju samo oni poslovi koje može efikasnije da ostvari. Princip supsidijarnosti podrazumijeva istovremeno i obavezu više razine vlasti da pruži pomoć (lat. *supsidium ferre*: "pružiti pomoć") nižoj razini vlasti ukoliko ona nije u stanju samostalno obaviti određen javni posao. (V. šire u Sadiković, 2014: 62).

nosti za političku participaciju. Istraživanja su pokazala da je puna participacija moguća na nižem nivou odlučivanja, čak i u okviru opće nedemokratske strukture (Axford et al., 2002). U razvijenom demokratskom participativnom društvu participacija na lokalnom nivou osposobljava građane da prate način donošenja odluka na nacionalnom nivou i njihov sadržaj. Ako bi pojedinac vodio računa samo o svojim privatnim poslovima, njegove sposobnosti za odgovornu javnu aktivnost ostale bi nerazvijene. U tom kontekstu, J. S. Mill je naglašavao da se građani demokratiji uče na lokalnom nivou. Opće pravo glasa i učešće u vlasti na nacionalnom nivou nemaju puno smisla ako pojedinac nije prethodno pripremljen da participira na lokalnom nivou. Učešće na izborima u nekoliko godina nema puno efekta, jer ostavlja skoro netaknutim intelekt i moralne karakteristike pojedinca. Pojedinac treba da učestvuje u lokalnim tijelima ne samo zato što se u njima rješavaju pitanja od svakodnevnog interesa za njega nego i zato što se on na ovaj način uči participaciji. Prema Millu, participacija u okviru industrijske organizacije, pored participacije na lokalnom nivou, jeste okvir koji omogućava sticanje solidnih iskustava i znanja potrebnih za kontrolu rada predstavničkih institucija na nacionalnom nivou. (Mill, 1976).

U savremenom svijetu odnos vlasti i građana je mnogostruko složeniji. Razvoj informatičkih tehnologija, masovnih medija, brži protok informacija, uticaj različitih interesnih skupina i organizacija civilnog društva koje zahtijevaju sve veću ulogu u procesu donošenja odluka, značajno su promijenili tradicionalno shvaćeni kontekst upravljanja državom. U tom kontekstu Anthony Giddens (2003: 426-428) navodi: "...u participativnoj demokratiji odluke se donose zajednički od strane onih koji vladaju i onih kojih se te odluke tiču. Taj prvobitni oblik demokratije postojao je u drevnoj Grčkoj. Oni koji su imali status građana, što će reći, samo manjina u društvu, redovno su se sastajali radi razmatranja političkih pitanja i donošenja zajedničkih odluka. Participativna demokratija nema veliki značaj u modernim društvima u kojima veliki dio populacije ima politička prava, pa bi bilo nemoguće da svi aktivno učestvuju u donošenju svih odluka koje ih se tiču. Ipak neki aspekti participativne demokratije igraju izvjesnu ulogu u savremenim društvima." Razvijene teorijske ideje participativne demokratije imale su u drugoj polovini XX stoljeća veliki uticaj na političke institucije razvijenih demokratskih država, ali i na razvoj različitih društvenih pokreta koji su nastojali kroz sudjelovanje u političkim procesima artikulirati svoje interese.

U dokumentima Ujedinjenih naroda i Evropske unije naglašena je neophodnost da se političke odluke donose na što nižem nivou vlasti kako bi što širi slojevi građana imali mogućnost da sudjeluju u procesu donošenja odluka.

Ugovorom iz Maastrichta (1993) unutar političkog koncepta Evropske unije posebno je naglašena uloga i značaj participativne demokratije koja je vezana za ukupne društvene reforme i promjenu uloge nevladinog sektora u upravljanju društvenim procesima. Nakon ovog ugovora Evropska unija je dobila politički karakter državnog saveza, a koncept socijalnog dijaloga proširen je na načelo participativne demokratije. Time su osigurani preduslovi i iskazana potreba da se sva evropska društva organizuju tako da u proces donošenja odluka budu uključene sve interesne skupine. Time je tradicionalni koncept i pristup po kojem je donošenje konačne političke odluke zavisio isključivo od političke volje i odnosa snaga unutar predstavničkog tijela zamijenjen procesom usklađivanja različitih interesa kroz daleko obuhvatniji socijalni dijalog. Time je načelo participativne demokratije dobilo posebnu demokratsku vrijednost unutar političkog koncepta država članica Evropske unije.

Institucionalni oblici političke participacije u lokalnim zajednicama zemalja Evrope

U posljednjim decenijama u evropskim zemljama javlja se sve veći interes za jačanje neposredne demokratije na svim nivoima upravljanja: nacionalnom, regionalnom i lokalnom. Ugovorom iz Lisabona (2009) neposredna demokratija je uvođenjem instituta “evropske građanske inicijative” institucionalizirana i na nivou Evropske unije.* Pored Evropskog parlamenta kao jedinog nadnacionalnog zakonodavnog predstavničkog tijela koje se bira neposredno od strane građana, uvođenjem instituta “evropske građanske inicijative” stvoren je i jedinstven model neposredne političke participacije evropskih građana na nadnacionalnom nivou političkog odlučivanja. U zemljama Evrope primjenjuju se različite prakse i institucionalni oblici neposredne participacije građana u odlučivanju u javnim poslovima u lokalnim zajednicama. Različita institucionalizacija oblika neposredne demokratije na lokalnom nivou među evropskim zemljama u značajnoj je mjeri odraz historijskog konteksta i procesa njihovog demokratskog razvoja tokom XIX i XX stoljeća. Neke zapadne demokratije imaju evolutivan demokratski razvoj i kontinuitet stabilnosti institucija političkog sistema (Švicarska, Velika Britanija, Lihtenštajn, skandinavske države). U drugim državama je tokom

* Evropska građanska inicijativa proceduralno može biti pokrenuta od strane najmanje sedam građana EU (koji žive u različitim zemljama). Uslov je najmanje jedan milion potpisa građana EU uz minimalan broj potpisa iz svake od sedam zemalja, a koji je vezan za broj zastupnika svake države u Evropskom parlamentu. Ukoliko su ispunjeni proceduralni uslovi, Evropska komisija u roku od mjesec dana organizira sastanak s evropskim dužnosnicima, te se u roku od tri mjeseca inicijativa može predstaviti javnim saslušanjem u Evropskom parlamentu.

XX stoljeća uvođenjem diktatura i totalitarnih režima došlo do radikalnog prekida njihovog demokratskog razvoja (Njemačka, Austrija, Italija, Španija, Portugal, Grčka). U nekim državama je demokratski razvoj prekinut vojnom okupacijom (Belgija, Danska, Francuska, Holandija...). Države istočne i jugoistočne Evrope, koje nemaju liberalno-demokratsku tradiciju, nakon pada Berlinskog zida 1989. godine našle su se pred izazovom tranzicije i demokratske konsolidacije. U tom kontekstu je i historija institucionalizacije neposredne demokratije u evropskim zemljama tokom XX stoljeća bila različita. Neke države su neposrednu demokratiju (referendum i građansku inicijativu) prvo institucionalizirale na nacionalnom i regionalnom, a potom na lokalnom nivou (Švicarska, Italija, Njemačka, Irska, mnoge istočnoevropske zemlje...). U Norveškoj i Češkoj lokalni referendumi se prvo javljaju na lokalnom nivou, a tek potom na nacionalnom. U rijetkim slučajevima institucionalizacija neposredne demokratije javlja se istovremeno na nacionalnom i na lokalnom nivou (Lihtenštajn). Restauracijom demokratije nakon II svjetskog rata 1945. godine zapadnoevropske zemlje, posebno u prvim decenijama svog razvoja, nisu pokazale poseban interes za razvoj neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. Tek će procesi regionalizacije i decentralizacije političke vlasti, prvenstveno kroz jačanje samoupravnog položaja jedinica lokalne samouprave 80-ih godina XX stoljeća, stvoriti povoljan politički i društveni ambijent za afirmaciju neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. Neposredna demokratija je od 90-ih godina XX stoljeća posebnu afirmaciju ostvarila na lokalnom nivou. Nove tendencije demokratskog razvoja u evropskim zemljama su se reflektirale i na transnacionalni nivo. Vijeće Evrope je 1993. godine usvojilo rezoluciju o lokalnim referendumima.* Preporukom iz 1996. godine Rezolucija je šire elaborirana u kontekstu pravnog okvira i područja lokalnog referenduma i narodne inicijative.** Opće tendencije jačanja interesa za participativnu demokratiju na evropskom nivou očekivano nisu rezultirale istovjetnim pravilima, procedurama i intenzitetom primjene neposredne demokratije u lokalnim zajednicama evropskih zemalja. To se može dijelom objasniti i prirodom političkog sistema, a posebno oblikom državnog uređenja. U unitarnim zemljama oblici neposredne demokratije u lokalnim zajednicama su uređeni nacionalnim zakonodavstvom i statutima jedinica lokalne samouprave. U složenim državama, federalne jedinice na temelju općih ustavnih i/ili zakonskih principa na državnom nivou samostalno uređuju organizaciju sistema lokalne samouprave, a time i

* Vijeće Evrope, Komitet ministara, Rezolucija br. 2, 15/16. septembar 1993. godine.

** Preporuka državama članicama o lokalnom referendumu i građanskoj inicijativi, br. 2 (96), 15. februar 1996. godine.

oblike neposredne participacije građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama (Njemačka, Austrija, Belgija, Švicarska). U državama sa snažnom regionalnom samoupravom (Italija, Španija) nacionalno zakonodavstvo regulira oblike naporedne demokratije u lokalnim zajednicama. Regije imaju određena regulatorna ovlaštenja u smislu mogućnosti da lokalnim zajednicama dozvole određene statutarne oblike neposredne demokratije, npr. konsultativni referendum u Italiji koji se može pokrenuti na inicijativu određenog broja građana. U državama u kojima se regionalne institucije postepeno razvijaju (Francuska), oblici neposredne demokratije u lokalnim zajednicama su i dalje uređeni nacionalnim zakonodavstvom. (Schiller, 2011: 20-22)

U evropskim zemljama su dominantna dva oblika neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. To su: 1) referendum i 2) narodna / građanska inicijativa. Razlikuju se prema subjektima koji mogu inicirati postupak neposrednog odlučivanja građana. Jedan subjekt mogu biti organi lokalne samouprave pružajući građanima mogućnost da se putem neposrednog glasanja / referenduma izjasne o prijedlogu neke odluke. Drugi subjekt može biti skupina građana koja inicira rješavanje nekog pitanja od njihovog neposrednog interesa u nadležnim tijelima lokalne samouprave, na način da se inicijativa uvrsti u dnevni red odlučivanja lokalnog predstavničkog tijela. U nekim slučajevima građanska / narodna inicijativa može sadržavati zahtjev da se organizira referendum građana o određenom pitanju. U tom slučaju se radi o institutu narodnog referenduma (Švicarska, Bugarska, Poljska, Lihtenštajn, neke njemačke pokrajine). Referendum se javlja u različitim oblicima. Poseban oblik referenduma je fakultativni referendum. O raspisivanju fakultativnog referenduma odlučuje nadležno tijelo jedinice lokalne samouprave. Ishod fakultativnog referenduma ne obavezuje nužno predstavničko tijelo u smislu konačne odluke. Obavezni referendum sa druge strane je obavezna, zakonom regulisana forma neposredne demokratije u određenim pitanjima. Rijetko se primjenjuje kao obavezna forma u procesu odlučivanja na lokalnom nivou, s izuzetkom Švicarske koja se smatra i domovinom neposredne demokratije. Primjena obaveznog referenduma uglavnom je vezana za pitanje teritorijalne (re)organizacije lokalne samouprave, tj. spajanje ili razdvajanje jedinica lokalne samouprave (Češka, Italija, Švedska). U Poljskoj se obavezni referendum primjenjuje u slučaju opoziva organa lokalne samouprave prije isteka mandata, ili u pitanju uvođenja samooporezivanja stanovnika u javne svrhe. Fakultativni referendum se, sa druge strane, može raspisati za sva pitanja od lokalnog značaja. Referendumi koje iniciraju lokalne vlasti (predstavničko tijelo ili načelnik / gradonačelnik) češća su pojava u nekim evropskim ze-

mljama (Francuska, Češka, Slovenija, Švedska, Njemačka). U većini zemalja ovaj oblik referenduma je ograničen samo na određena pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave i u tom slučaju često ima savjetodavni karakter (Finska, Norveška, Švedska). Većina evropskih država jasno određuje područja koja mogu biti predmetom referenduskog odlučivanja. Pitanja finansijske prirode, organizacije i rada lokalne uprave, ili u slučaju nekih njemačkih pokrajina gradskog planiranja su, sa izuzetkom Švicarske, izuzeta iz mogućnosti referenduskog odlučivanja. Zakonska i statutarne regulacija građanske inicijative je također različita. Tako je, na primjer, u Bugarskoj potrebno 5% potpisa građana sa pravom glasa za pokretanje građanske inicijative, a u Austriji čak 20%. U savremenoj političkoj teoriji se i pravo građana da iniciraju opoziv izabranih dužnosnika (vijeća / gradonačelnika) u lokalnim tijelima smatra oblikom neposredne demokratije. Taj oblik političke participacije je u pravilu reguliran izbornim zakonodavstvom.

Učestalost korištenja instrumenata neposredne demokratije u lokalnim zajednicama evropskih zemalja bitno je različita. Najčešće se primjenjuje u Švicarskoj, što se može objasniti institucionalnim pravilima odlučivanja u lokalnim zajednicama koja zahtijevaju obavezno neposredno učešće građana (posebno institutom referenduma) u velikom broju pitanja. Neposredna participacija građana u odlučivanju u lokalnim zajednicama je najmanje prisutna u Velikoj Britaniji, Bugarskoj, Francuskoj i Slovačkoj. Njemačka, Norveška, Švedska i Poljska su na sredini učestalosti korištenja instrumenata neposredne demokratije. U Italiji je od 90-ih godina XX stoljeća prisutan trend povećanja neposredne participacije građana u odlučivanju na lokalnom nivou. Komparativnom analizom instituta neposredne demokratije u evropskim zemljama može se zaključiti da postoji snažna veza između zakonske i statutarne regulacije neposredne demokratije s intenzitetom građanske participacije u lokalnim zajednicama. Restriktivni uslovi u Francuskoj, Bugarskoj, Slovačkoj, Češkoj i nekim drugim državama imaju negativan uticaj na šire neposredno učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama.

Tabela 2. Oblici neposredne demokratije u lokalnim zajednicama u zemljama Evrope
(Izvor: Schiller, 2011: 28-29)

	Obavezan referendum	Referendum koji iniciraju lokalne vlasti	Referendum koji iniciraju građani	Gradanska inicijativa	Opoziv
Austrija		Gradonačelnik / Vijeće			Referendum o opozivu gradonačelnika na zahtjev Vijeća
Bugarska			Ista procedura kao za građansku inicijativu	1/10 građana s pravom glasa / obavezujući ako je potpisan od najmanje 50% registrovanih birača	
Češka	Razdvajanje općina / obavezujući sa 50% glasova	Općinsko vijeće	30% birača u općinama do 30.000 stanovnika / do 6% birača u općinama preko 200.000 stanovnika		
Finska		Općinsko vijeće / savjetodavan		5% birača može predložiti referendum Općinskom vijeću	
Francuska		Gradonačelnik / Vijeće		20% birača	
Njemačka		Općinsko vijeće (u 12 od 16 pokrajina)	Ista pravila kao za građansku inicijativu	5-15% birača	Opoziv gradonačelnika odlukom Vijeća
Italija	Promjena granica općina / regija – 50% birača		Prema regionalnim statutima (savjetodavni)	Ako je dozvoljen statutima općina i regija (konsultativni / savjetodavni)	

	Obavezan referendum	Referendum koji iniciraju lokalne vlasti	Referendum koji iniciraju građani	Gradanska inicijativa	Opoziv
Norveška		Općinsko vijeće / referendum o izboru jezika u školi / savjetodavni		¼ birača / savjetodavni	
Poljska	Samooporezivanje (kvalificirana većina – 2/3 birača)	Općinsko vijeće / najmanje 30% izlaznosti birača	10% birača / min. 30% izlaznosti građana		10% birača može pokrenuti referendum o opozivu načelnika i vijeća. Rezultat je obavezujući ako se na referendum odazove najmanje 60% birača u odnosu na prethodne izbore
Slovenija		Općinsko vijeće		5% birača	
Švedska	Promjena općinskih granica	Općinsko vijeće / savjetodavni		10% birača	
Švicarska	Većina općina / posebno u pitanju budžeta		2,5% do 20% birača		

U interakciji sa stranačkim sustavom i civilnim društvom mehanizmi neposrednog sudjelovanja građana bitno utiču na kvalitetne aspekte lokalne demokratije, posebno u smislu odgovornosti, otvorenosti i kontrole političke vlasti. Kao najrasprostranjeniji oblici neposredne demokratije javljaju se referendum i građanska inicijativa. Važno je naglasiti da su u određenom broju zemalja mjere primjene građanske inicijative ili referenduma izrazito restriktivne. U nekim zemljama savjetodavni model instituta referenduma koji ne obavezuje predstavničko tijelo destimulira širu participaciju građana (Italija i skandinavske zemlje). Izrazito kvalitetne institucionalne oblike neposredne participacije građana nalazimo u Sloveniji, nekim njemačkim pokrajinama i u Švicarskoj (posebno u kantonima sa njemačkom većinom). U cjelini gledano teško je govoriti o općoj tendenciji liberalizacije procedura neposredne demokratije u lokalnim zajednicama. Tako na primjer, u Sloveniji relativno nizak procenat (5%) zahtjeva za pokretanje građanske inicijative nije rezultirao učestalom upotrebom ovog oblika neposredne demokratije. To se može

povezati sa niskom razinom participativne političke kulture (Schiller, 2011: 23). Referendum kao obavezan oblik neposredne participacije građana, posebno u pitanju promjene općinskih granica (naročito u istočnoevropskim zemljama) može se objasniti procesom ukupne transformacije istočnoevropskih država i modernizacije reforme teritorijalne organizacije državne uprave i lokalne samouprave. Može se pretpostaviti da će se u narednom periodu evolucija referenduma, građanske inicijative i drugih oblika neposredne demokratije učestalije javljati i u drugim područjima javne politike, kao što su obrazovanje, infrastruktura, sigurnost, komunalne usluge, zaštita okoliša ili saobraćaj. U nizu zapadnoevropskih zemalja procesi modernizacije lokalne uprave doveli su do teritorijalne reorganizacije lokalne samouprave (stvaranja većih općina) i uvođenja neposrednog izbora općinskih načelnika / gradonačelnika. Kao kompenzacija jačanju pozicije izvršne vlasti u strukturi lokalne vlasti uvođeni su i mehanizmi neposredne demokratije, ali u ograničenim oblastima, kao što su pitanja privatizacije, komunalnih usluga ili poslovnih projekata i projekata lokalnog razvoja. Dometi učinka instrumenata neposredne demokratije mogu se promatrati i u odnosu stranačkog sistema i predstavničke demokratije. U fragmentiranim višestranačkim sistemima sa diferenciranom ponudom stranačkih profila različiti građanski interesi se mogu lakše inkorporirati u stranačke mehanizme agregacije interesa (Caramani, 2013: 335). To smanjuje interes i motivaciju građana da participiraju u političkom odlučivanju na druge načine. Referendumi i građanske inicijative su u protekle tri decenije često instrumentalizirani i korišteni kao sredstva političke mobilizacije. To je posebno izraženo u zemljama istočne Evrope koje nemaju tradiciju civilnog društva. Domete institucionalnog razvoja i praktične primjene neposredne demokratije u postsocijalističkim zemljama potrebno je promatrati u kontekstu njihove ekonomske, etničke i kulturne heterogenosti. Geografske i demografske karakteristike tih zemalja, upravna tradicija, ekonomska razvijenost, obrazovanost stanovništva i politička kultura, te dosljednost u provođenju reformi u savremenoj političkoj historiji nakon 1989. godine u integracijskom procesu u Evropsku uniju su također bitni faktori kojima se mogu objasniti kontrasti između bivših socijalističkih zemalja (Illner, 2003: 24). Neke evropske zemlje još uvijek nemaju institucionalne oblike neposredne demokratije. Prema tome, mnogo je razloga zašto se politička participacija razlikuje među evropskim zemljama. Komparativnom analizom neposredne demokratije u lokalnim zajednicama zemalja Evrope dolazimo do spoznaje da je intenzitet građanske participacije predodređen dvama ključnim faktorima. Prvi se odnosi na zakonsku i statutarnu regulaciju i institucionalizaciju oblika neposredne demokratije. Demokratske institu-

cije stimuliraju političku participaciju. Drugim riječima, vjerovatnije je da će pojedinci participirati kada mogu i kada se to od njih traži. Drugi faktor obuhvata širi aspekt društvenih odnosa i preduslova aktivne građanske participacije, kao što su stepen razvijenosti demokratije, civilnog društva i participativne političke kulture. Politička kultura kao “zbir temeljnih vrijednosti, osjećanja i znanja daje oblik i suštinu političkim procesima.” (Pye, 1995: 965). Resursi kao što su slobodno vrijeme, obrazovanje, socijalno-ekonomski status ili članstvo u različitim građanskim udruženjima, bitno utiču na motiviranost pojedinca da neposredno participira u odlučivanju o javnim poslovima u zajednici u kojoj živi.

Lokalna samouprava i politička participacija u Bosni i Hercegovini tokom XIX i XX stoljeća

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini se tokom XX stoljeća razvijala u okvirima različitih društveno-političkih sistema:

- Period austrougarske uprave do I svjetskog rata (1878–1914)
- Period između dva svjetska rata (1918–1941)
- Period Narodnooslobodilačke borbe (1941–1945)
- Period socijalističkog razvoja (1945–1990)
- Period postdejtonskog političkog razvoja Bosne i Hercegovine

Specifične okolnosti razvoja bosanskohercegovačke državnosti u okvirima različitih društveno-političkih sistema imale su snažan uticaj na razvoj i organizaciju lokalne samouprave tokom XX stoljeća, a s tim u vezi i na afirmaciju političkih prava građana da neposredno i/ili posredno sudjeluju u vršenju lokalne vlasti.

Nakon okupacije Bosne i Hercegovine 1878. godine Austro-Ugarska monarhija je započela s uspostavljanjem svoje vlasti. Iako je u mnogim segmentima vršila i kolonijalnu politiku, za Bosnu i Hercegovinu je austrougarsko doba značilo početak modernizacije, urbanizacije, industrijalizacije, zapravo evropeizacije u tadašnjim historijskim okolnostima. Uvođenjem moderne državne uprave Austro-Ugarska je postepenim reformama nastojala promijeniti zatečenu i zaostalu osmansku pravnu i upravnu praksu. Austro-Ugarska monarhija je nakon okupacije Bosne i Hercegovine 1878. godine zadržala zatečenu upravno-teritorijalnu organizaciju vlasti. Teritorij Bosne i Hercegovine bio je podijeljen na okruge (nekadašnje sandžake): 1) Sarajevski, 2) Bihaćki, 3) Banjalučki, 4) Donjotuzlanski, 5) Travnički i 6) Mostarski okrug. Okruzi su bili podijeljeni na niže administrativne jedinice – srezove / kotareve, a veći srezovi su bili podijeljeni na nahije, odnosno općine. Broj okruga

se u vremenu austrougarske uprave nije mijenjao. Povećan je broj srezova do 1895. godine na 59, među kojima je bilo devet gradskih. Najveće promjene teritorijalne organizacije uprave obuhvatile su najniži stepen lokalne uprave – općine. Općine su u najdužem periodu austrougarske uprave bile razvrstane po različitim kriterijima: stalne, privremene, gradske, trgovačke, političke ili seoske. Primjenom principa “jedno naselje – jedna općina” do 1912. godine znatno je povećan broj općina. Sve općine su imale status seoske (2.195) ili gradske općine (61). Raniji političke općine (džemati) su dobili status seoskih općina (Dedić, 1998: 42). Iako su seoske i gradske općine imale određen stepen samoupravnosti u vršenju javnih poslova, austrougarska uprava u Bosni i Hercegovini je bila zasnovana na strogom centralizmu. Svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini bili su isključivo u izvršnoj funkciji centralne austrougarske vlasti. Civilna i vojna vlast nikada nisu bile u cijelosti odvojene ni razgraničene. Iz tih razloga se sa stanovišta razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini u vremenu austrougarske uprave može afirmativno govoriti samo u kontekstu modernizacije činovničke strukture i birokratske organizacije uprave, ali ne i o razvoju lokalne samoupravnosti u modernom razumijevanju tog pojma.

Osnivanjem Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba 6. oktobra 1918. godine u Zagrebu, došlo je do otcjepljenja južnoslavenskih zemalja od Austro-Ugarske monarhije. Osamostaljivanje je izvršeno 29. oktobra 1918. godine, a 24. novembra 1918. godine donesen je zaključak Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba da se pristupi ujedinjenju države Srba, Hrvata i Slovenaca sa Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom u jedinstvenu državu. Bosna i Hercegovina je zadržala neke oblike državnosti u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca. Imala je Zemaljsku vladu za Bosnu i Hercegovinu koja je bila odgovorna centralnoj vladi u Beogradu. U prvim godinama konsolidacije nove državne zajednice Bosna i Hercegovina je sačuvala određene elemente svoje autonomnosti i državnosti. U novoj državi je uvedeno privremeno državno uređenje koje se uglavnom oslanjalo na zatečene tradicije. Umjesto Zemaljske vlade iz austrougarskog perioda, u Bosni i Hercegovini je uvedena posebna Pokrajinska uprava. Pokrajinska uprava je prenosom njenih nadležnosti na oblasne organe vlasti i organe centralne državne vlasti u Beogradu ukinuta 1924. godine. Na Vidovdan 28. juna 1921. godine donesen je prvi Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Ovim Ustavom je uspostavljeno centralističko uređenje državne uprave. Ustavom su uspostavljena četiri nivoa upravnih i samoupravnih jedinica za područje cijele države: 1) oblasti, 2) okruzi, 3) srezovi i 4) općine. U Članu 95. Ustava je utvrđeno da se “podjela na oblasti vrši zakonom prema prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilika-

ma. Jedna oblast može imati najviše 800.000 stanovnika.” Na čelu oblasne uprave nalazio se “veliki župan”, kojeg je imenovao Kralj. Za poslove od mjesnog, općinskog, sreskog i oblasnog značaja ustanovljena je lokalna samouprava na izbornom principu. Članom 95. Ustava predviđeno je da će se konačna podjela pokrajina na oblasti utvrditi posebnim zakonom. Prvi izbori za oblasne skupštine održani su tek 1927. godine. Na osnovu Ustava Narodna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca je na prijedlog vlade 26. aprila 1922. godine donijela Uredbu o podjeli zemlje na oblasti (Čaušević, 2005). Prema Uredbi, zemlja je podijeljena na 33 oblasti. Bosna i Hercegovina je na temelju Člana 135. Ustava (“turski paragraf”) unutar svojih historijskih granica administrativno podijeljena na šest oblasti: 1) Tuzlanska, 2) Sarajevska, 3) Mostarska, 4) Travnička, 5) Vrbaska i 6) Bihaćka. Time je zadržana administrativna podjela Bosne i Hercegovine iz austrougarskog perioda. Broj srezova je smanjen na 54, a osnivanjem sedam novih broj općina je povećan na 2.263 općine (Dedić, 1998: 42). Iako su 1922. godine zakonski uređene nadležnosti oblasnih i sreskih organa vlasti u vršenju javnih poslova, oni su bili podređeni centralističkom i unitarističkom državnom uređenju. Administrativna podjela Bosne i Hercegovine na šest oblasti ukinuta je uvođenjem šestojanuarske diktature 1929. godine i podjelom zemlje na devet banovina. Izmijenjen je Zakon o opštinama i raspuštene su opštinske skupštine. Uvođenjem diktature i centralističkim državnim uređenjem Kraljevine Jugoslavije zapravo su ukinuti svi oblici lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Nepovoljne društveno-historijske okolnosti u prvoj polovini XX stoljeća nisu omogućile evolutivan i stabilan razvoj lokalne samouprave i građanske participacije u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini. Tek će se u specifičnim okolnostima narodnooslobodilačke i antifašističke borbe tokom II svjetskog rata postepeno oblikovati prvi oblici lokalne uprave i samouprave na principima jednakog izbornog prava. Narodnooslobodilački odbori (NOO) koji su osnivani u vremenu narodnooslobodilačke borbe na slobodnim teritorijama postali su klice savremene lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. U februaru 1942. godine, Vrhovni štab je donio propis kojim je regulisano formiranje, ustrojstvo i rad NOO. Ovi propisi su poznati kao Fočanski propisi. Fočanskim propisima definisana su načela: izbornost, opozivost, pravo samoupravljanja i načelo jedinstva vlasti. Temeljna karakteristika izgradnje mreže NOO (1941–1945) je u tome da se struktura vlasti stvara odozdo prema gore, primjenom koncepta narodne suverenosti i demokratskog načela da vlast proizilazi iz naroda, da pripada narodu i da je narod vrši neposredno ili putem neposredno izabраниh predstavnika. Zapravo se konceptom institucionalizacije NOO prvi put u savremenoj političkoj historiji Bosne i Hercego-

vine primjenjuje liberalno-demokratski koncept narodne suverenosti. To je temeljna pretpostavka demokratije i građanske participacije u vršenju vlasti. Svoju punu afirmaciju lokalna samouprava i građanska participacija u Bosni i Hercegovini je ostvarila u vremenu socijalističkog razvoja Bosne i Hercegovine (1945–1990).

U periodu nakon II svjetskog rata Bosna i Hercegovina je prošla značajne reforme u ustavnom položaju i teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave. Uvođenjem komunalnog sistema 1955. godine opština je utemeljena kao osnovna društveno-politička zajednica. Pored zborova građana i seoskih zborova prvi put se uvodi referendum kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnim zajednicama. Bitne promjene u organizaciji vlasti izvođene su na načelima decentralizacije (tj. prenošenju niza ovlaštenja sa viših na niže organe). Načelo upravljanja radnika u proizvodnoj sferi društva (radničko samoupravljanje) proširivalo se na društveno samoupravljanje. Lokalna samouprava se u komunalnom sistemu zasniva na neposrednom učešću građana u odlučivanju o javnim poslovima u njihovoj lokalnoj zajednici. Samoupravljanje u opštini javlja se kao osnova cjeline društveno-političkog sistema. Na toj osnovi opština se definiše kao osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovništva na svom području. Specifičan delegatski sistem izbora opštinske skupštine, koju su činili predstavnici (delegati) vijeća udruženog rada, vijeća mjesnih zajednica i društveno-političkog vijeća, osiguravao je zastupljenost različitih interesnih grupa u strukturi lokalne vlasti. Ustavnim reformama 1974. godine položaj opština je dodatno ojačan. Samoupravna funkcija opštine se ispoljavala kroz tri osnovna oblika. Prvi je neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju (narodna inicijativa, referendum i zbor građana). Drugi oblik su opštinski organi vlasti (skupština opštine, izvršni odbor i opštinska uprava). Treći oblik su bili različiti modeli decentralizacije lokalne samouprave, prvenstveno kroz organizaciju mjesne samouprave i rad građanskih udruženja koja su se bavila pitanjima od lokalnog značaja. Mjesna zajednica se smatrala osnovnom ćelijom samoupravljanja i vremenom se afirmisala kao osnovni i najrasprostranjeniji oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o javnim poslovima u opštinama. Po svom ustavnom položaju opštine su u ovom periodu imale visok stepen autonomije, kako organizacijske, tako i materijalno-finansijske. Bile su teritorijalno velike i ekonomski snažne. Postale su nosioci ekonomskog, kulturnog i infrastrukturnog razvoja svoga područja tako što su izgradile odgovornost za razvoj svoje opštine. Razvijen je aktivizam građana u mjesnim zajednicama u ostvarivanju ciljeva lokalnog, ekonomskog i infrastrukturnog

razvoja. U tom vremenu je razvijena praksa uvođenja mjesnih i opštinskih samodoprinosa. Sa strukturom od 109 opština i Gradom Sarajevom sa statusom posebne društveno-političke zajednice deset opština, Bosna i Hercegovina je 1992. godine postala suverena i nezavisna država.

Lokalna samouprava i politička participacija u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini

U postdejtonskom političkom razvoju Bosna i Hercegovina prolazi kroz proces izgradnje demokratskih institucija (demokratska konsolidacija). U svim ovim procesima osnovne jedinice lokalne samouprave imaju veoma važnu socijalnu, političku i razvojnu ulogu. U ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine organizacija lokalne samouprave je nadležnost entiteta. Lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u općinama / opštinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu s Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave. Entitetski zakoni o lokalnoj samoupravi predviđaju različite oblike političke participacije u jedinicama lokalne samouprave, kao što su: referendum, mjesni zbor građana, građanska inicijativa, NVO i udruženja građana, sati građana u skupštinama opština i drugi oblici koji nisu zabranjeni zakonom. Uvid u statute općina / opština pokazuje da postoji odgovarajući tretman neposrednih oblika odlučivanja građana, posebno u pogledu obuhvata pitanja o kojima se odlučuje i procedura u odlučivanju. Istraživanja, iako parcijalna, o učešću građana u odlučivanju o zajedničkim interesima u lokalnoj zajednici pokazuju da je u postratnom vremenu najviše potvrđen mjesni zbor građana kao oblik participacije građana u lokalnoj zajednici. Referendum i građanska inicijativa vrlo se rijetko i skoro zanemarljivo javljaju u društvenoj zbilji odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Opštinska upravljačka struktura: opštinski načelnik, uprava, stranački klubovi, pružaju otpor demokratizaciji političkog odlučivanja o pitanjima iz sopstvene nadležnosti opštine. Birokratizam lokalnih vlasti nepovoljno utiče na stvaranje društvenog ambijenta u kojem bi poraslo učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima u jedinici lokalne samouprave. Podizanje stepena učešća građana u odlučivanju o zajedničkim interesima u lokalnoj zajednici umnogome zavisi od programske usmjerenosti lokalnih medija i metoda odlučivanja u opštinskom vijeću. Kad se sve važnije odluke općinskog vijeća / skupštine opštine donose uz javnu raspravu u tijelima mjesne zajednice i uz animaciju lokalne javnosti, u pravilu se povećava i participacija građana u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti općinskog vijeća / skupštine opštine.

Conclusion

Contemporary theory of participative democracy has developed in political thought in 1970-ies, especially after the fall of the Berlin Wall. Starting from the position of civil society as a key actor in democratic process, promoters of participative democracy criticize Western liberal-representative democracies, which rely on the free market, as well as social-democratic concepts of the “welfare state”. Promoting ideas of the individual freedom, autonomy and social justice, and relying on the early ideas of Toquille and Mill, participative democracy enhances the need for decentralization of the political power of the state and bigger citizens’ participation, which will not be based only on equal voting right, but also on opportunities for active participation of citizens in decision-making processes. Political participation of citizens in democratic societies is especially manifested in local communities, since citizens in local communities have immediate interest and the widest opportunities to participate in shaping and implementing public policies. Authorities in B&H have not created such an environment which would promote bigger citizens’ participation in shaping policies. Democratic transition of the BIH society and state is based on anti-liberal values. Individual freedom is inferior in comparison to freedom of ethnicity and elements of equality, social justice, citizens’ participation and civil society have been neglected. Shaping public policies in BIH, regardless of the level of decision-making, depends on bureaucratic political parties. State of Bosnia-Herzegovina, as part of the EU integration process, will have to, together with adjustment of the legal system to *aquis communautaire*, implement European standards regarding the role of civil society.

Literatura

- Axford, Barie; Browning, Gary K.; Huggins, Richard; Rosamond, Ben; Tuner, John Alan (2002) *Uvod u politologiju*. Zagreb: Politička kultura.
- Bennett, Walter (1964) *American Theories od Federalism*. Birmingham: University of Alabama press.
- Caramani, Daniele (2013) *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Čaušević, Dženana (2005) *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine: dokumenti sa komentarima*. Sarajevo: Magistrat.
- Dedić, Sead (1998) *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu.
- Giddens, Anthony (2003) *Sociologija*. Beograd: Ekonomski fakultet.
- Hague, Rod; Harrop, Martin (2014) *Uparedna vladavina i politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Illner, Michal (2003) *Devolution of Government in Post-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks*. In Baldersheim, Harald; Illner, Michal; Wollman, Hellmut (eds) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 9-29.
- Mill, John Stuart (1976) *John Stuart Mill on Politics and Society*. International Publications Service.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1979) *The problem of political obligation: a critical analysis of liberal theory*. Chichester New York: Wiley.
- Pavlović, Vukašin (2006) *Društveni pokreti i promene*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pejanović, Mirko (2021) *Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću*. Sarajevo: University Press.
- Pejanović, Mirko; Sadiković, Elmir (2010) *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Pye, Lucian W. (1995) *Political culture*. In Lipset, S. (ed.) *The Encyclopeadia of Democracy*. London – New York: Routledge.
- Sadiković, Elmir (2008) *Teorijsko određenje političke participacije i njen značaj za razvoj demokratije u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine*. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 3–4, Sarajevo, 204-217.
- Sadiković, Elmir (2020) *Odluka o ustrojstvu i radu NOO i njen značaj za razvoj narodne vlasti u lokalnim zajednicama*. U Pejanović, Mirko (ur.) *Zbornik radova: Odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a i njihov značaj za*

- razvoj državnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Sabnor BiH, Odbor za obilježavanje 75-te godišnjice Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, 59-69.
- Schiller, Theo (2011) *Local direct democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- Offe, Claus (1999) *Modernost i država*. Beograd: Filip Višnjić.
- Sadiković, Elmir (2014) *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Stoker, Gerry (1996) *Normative Theories of Local Government and Democracy*. In Desmond, King; Stoker, Gerry (eds) *Rethinking Local Democracy*. London: Red Globe Press.
- Tocqueville, Alexis de (1969) *Democracy in America*. Anchor Books.