

UDK: 352.342.571 (497.5)
Izvorni znanstveni rad

Ivan Koprčić*
Romca Manojlović*

PARTICIPACIJA GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

- nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva

Sažetak

Široj participaciji građana u lokalnoj samoupravi pridaje se sve više pažnje, ne samo na razini temeljnih međunarodnih pravnih dokumenata koji uređuju lokalnu samoupravu već i u zakonodavstvima i praksi mnogih europskih zemalja. U radu se najprije analiziraju i sistematiziraju najčešći oblici participacije građana: skupština svih građana lokalne jedinice, lokalni referendum, građanska inicijativa, submunicipalna samouprava i mjesni zborovi, opoziv izabranih dužnosnika te sudjelovanje građanskih listi i kandidata građana u lokalnim izborima. Analizira se njihova primjena u nekim europskim zemljama. Na kraju se analizira stanje u Hrvatskoj, s posebnim težištem na analizi zakonskih promjena koje su nastupile od 2013. godine.

Ključne riječi: lokalna samouprava, participacija građana, skupštine svih građana, lokalni referendum, građanska inicijativa, submunicipalna samouprava, zborovi građana, opoziv izvršnih dužnosnika, nezavisni politički akteri, lokalna demokracija

1. Uvod

Lokalna samouprava predstavlja razinu vlasti koja je najbliža građanima, na kojoj se obavlja i odlučuje o djelatnostima koje su od svakodnevnog i neposrednog interesa za život građana. Zbog toga je samorazumljivo da je nužno osigurati sudjelovanje građana u odlučivanju i radu njihovih lokalnih jedinica.

Sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim pitanjima se danas prvenstveno osigurava putem reprezentativne (predstavničke) demokracije, odnosno putem institucije predstavničkog tijela lokalne jedinice čije članove

* Dr. sc. Ivan Koprčić, redoviti profesor, Katedra za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

* Romca Manojlović, asistent, Katedra za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

građani biraju na neposrednom izborima te koje odlučuje o svim pitanjima od lokalnog interesa. Ipak, iako je u većini lokalnih političkih sustava u Europi težište na lokalnom predstavničkom tijelu (Koprić i Vukojičić Tomić, 2010: 156), neposredna (participativna) demokracija se pojavljuje kao komplementarni proces (CoE, 2011). Neposredna demokracija pretpostavlja postojanje institucija putem kojih građani mogu direktno, a ne samo preko izabranih tijela, utjecati na odluke o pitanjima od lokalnog interesa ili sudjelovati u lokalnom upravljanju.

Kao institucije neposrednog odlučivanja građana pojavljuju se skupštine svih građana lokalne jedinice, lokalni referendum, građanska inicijativa i zborovi građana. Kao institucije neposrednog sudjelovanja građana u procesima odlučivanja ili obavljanja lokalnih posla pojavljuju se teritorijalno decentralizirana politička tijela (submunicipalne jedinice), autonomne organizacije lokalnog stanovništva (razne organizacije civilnog društva), kooptiranje odnosno imenovanje građana u razne odbore i druga lokalna tijela (Koprić, 2005: 28-29; Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 156).¹

Međutim, mogućnost participacije građana u lokalnom upravljanju danas ne staje više samo na institucijama neposrednog odlučivanja i sudjelovanja, već se oblici participacije građana dodatno šire. Jačanje demokratičnosti i želja da se građanima omogući što veći utjecaj i na izabranu lokalna tijela doveli su u mnogim europskim zemljama do dopuštanja grupama građana, a ne više samo političkim strankama, da predlažu svoje liste i kandidate za izbor u predstavnička i izvršna tijela te mogućnosti građana da samostalno putem lokalnog referenduma opozovu izabrana tijela, bilo to predstavničko ili (češće) izvršno tijelo, i prije isteka njihovog mandata.

Neposredna demokracija i participacija građana dolazi do izražaja i u temeljnim međunarodnim pravnim dokumentima o lokalnoj samoupravi. Tako je Vijeće Europe još 1985. donijelo Europsku povelju o lokalnoj samoupravi² koja obvezuje 46 od ukupno 47 država članica Vijeća.³ Povelja ističe da se pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje putem izabranih lokalnih predstavničkih tijela, no da postojanje izabranih tijela niti na koji način ne smije biti ograničavajuće prema oblicima neposredne demokracije, u prvom redu prema referendumu i zborovima građana, ali i svim drugim oblicima neposredne demokracije koje zakonodavstvo pojedine zemlje dopušta (čl. 3). Dodatni protokol uz Povelju o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima iz 2009.⁴ specificira načine i mjere koje države

¹ U prošlosti su među institucije sudjelovanja građana ulazile i honoracije, odnosno dužnost neke kategorije građana da preuzmu besplatno vršenje određene javne funkcije (npr. engleski *justices of peace*), no takvi oblici sudjelovanja građana u lokalnim poslovima u suvremeno doba više ne postoje (Koprić, 2005: 29).

² Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08.

³ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=10/06/2013&CL=ENG>

⁴ Dodatni protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority (ETS No. 207).

članice trebaju poduzeti da bi omogućile ostvarivanje neposredne demokracije.⁵ Uz to, Vijeće Europe je 2008. usvojilo i Europsku strategiju za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnoj razini koja kao prvo od 12 temeljnih načela dobrog upravljanja navodi pravilnu provedbu izbora, predstavljajenost i sudjelovanje (Koprić et al., 2012: 230).

U radu se, uz sistematizaciju oblika participacije građana, analiziraju zakonska uređenja i iskustva u primjeni tih oblika participacije u izabranim europskim zemljama. Analizira se hrvatska situacija, odnosno mjera u kojoj hrvatsko zakonodavstvo poznaje i dopušta razne oblike participacije građana, s posebnim osvrtom na izmjene zakonodavstva kojim se ti oblici uređuju. Cilj rada je ocijeniti stanje neposredne demokracije u Hrvatskoj te predložiti promjene i poboljšanja. Države koje su obrađene u komparativnom dijelu izabrane su kao reprezentativni primjer oblika participacije građana. Zato nisu obrađene sve europske zemlje, ni svi instituti koji postoje u nekoj od njih, već su izabrane one zemlje i oni instituti koji mogu ilustrirati primjenu pojedinog oblika participacije građana na lokalnoj razini.

2. Oblici participacije građana

2.1. Skupština građana

Skupštine građana predstavljaju najneposredniji oblik participacije građana. Skupštine građana zamjenjuju lokalno predstavničko tijelo, odnosno u onim lokalnim jedinicama gdje one donose glavne političke odluke ne postoji izabrano predstavničko tijelo, već sve njegove funkcije obavljaju svi stanovnici lokalne jedinice s pravom glasa. Stanovnici se okupljaju jednom ili čak više puta godišnje i zajednički odlučuju o svim pitanjima od značenja za lokalnu jedinicu, uključujući i donošenje općih akata. Također, radi efikasnog obavljanja lokalnih poslova, građani na skupštini obično između sebe biraju članove izvršnih tijela koja vode lokalne poslove između dvaju okupljanja građana.

Skupštine građana imaju određene prednosti: omogućuju da svi građani lokalne jedinice izraze svoje mišljenje i glasaju o svakom važnom lokalnom pitanju te sami određuju sudbinu vlastite lokalne jedinice. Time se u najvećoj mjeri

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/207.htm> Protokol je za sada ratificiralo 11 država članica Vijeća Europe.

⁵ Tako Protokol navodi da države članice moraju poduzeti sve mjere nužne za poticanje i olakšavanje sudjelovanja građana u lokalnim poslovima, i to prvenstveno kroz a) uvođenje procedura konzultiranja građana, omogućavanja lokalnih referenduma i podnošenje inicijativa, a u velikim lokalnim jedinicama i donošenje mjera za osiguranje uključivanja građana na razini koja im je još bliža, b) osiguranje prava na pristup svim službenim dokumentima lokalne jedinice, c) poduzimanje potrebnih mjera za osiguranje ispunjavanja i uvažavanja potreba i onih kategorija osoba koje otežano mogu sudjelovati u lokalnom odlučivanju, d) uređenje postupaka odgovora na predstavljenosti i priužbe građana. Također, Protokol potiče upotrebu novih tehnologija kao sredstva za bolje ostvarenje i olakšavanje sudjelovanja građana.

ostvaruje ideal neposredne demokracije, a lokalna vlast i odlučivanje se maksimalno približavaju građanima.

No, skupštine građana imaju i nedostatka. U prvome redu, postavlja se pitanje kako osigurati odgovarajuće sudjelovanje stanovnika, odnosno kako osigurati da dovoljan broj stanovnika efektivno prisustvuje skupštinama. To za sobom povlači i pitanje o tome da li će odluke donesene od malog broja sudionika skupštine imati legitimitet kod ostalih stanovnika, a s druge strane, ako se postavi previsoki kvorum za valjanost odluka, postavlja se pitanje kako uopće osigurati da do odlučivanja dođe. Postavlja se pitanje kako osigurati koherentno i plansko vođenje lokalne politike, kraj nestalnog sastava skupštine, te kako spriječiti da uža (izvršna) tijela ne preuzmu presudni utjecaj na odlučivanje. Javljaju se i brojni interesni i tehnički problemi, kao što su kako odrediti tko je građanin (pitanje domaćinosti), gdje organizirati okupljanje, kako osigurati usmjerenu raspravu svih sudionika, kako donositi odluke, itd. (Koprivić, 2005: 27-28).

Zbog svih tih razloga skupštine građana se danas iznimno rijetko koriste, premda je ranije bilo primjera u više europskih zemalja. Tipičan su primjeri skupštine svih građana u švicarskim općinama (v. 3.1.).

2.2. Referendum

Lokalni referendum se može smatrati glavnim a možda i danas najprikladnijim oblikom neposrednog odlučivanja građana na lokalnoj razini. On se sastoji u izjašnjavanju građana o prihvaćanju ili odbijanju pojednog prijedloga ili odluke o pitanju od lokalnog interesa.⁶

Razlikuje se obligatorni od fakultativnog referenduma. Obligatorni referendum postoji kad stroga (kogentna) zakonska odredba propisuje dužnost raspisivanja referenduma o pojedinom pitanju kad god se ono pojavi. Takav je slučaj primjerice ako se propiše obavezno raspisivanje referenduma kod promjene granica lokalnih jedinica. Fakultativni referendum postoji ako je raspisivanje referenduma dopušteno, ali se o njemu donosi odluka na prijedlog ovlaštenih predlagача, s tim da tijelo koje odlučuje o raspisivanju referenduma samo ocjenjuje njegovu opravdanost.

Referendum po pravnoj snazi donesene odluke može biti obvezujući ili savjetodavni. Kod obvezujućeg odluka veže predstavničko tijelo lokalne jedinice tako da ono neko vrijeme (npr. do kraja mandata ili u nekom kraćem razdoblju) ne može donijeti odluku suprotnu odluci donesenoj na referendumu. Referendum je savjetodavni ako odluka donesena na referendumu ne obvezuje predstavničko tijelo već ono može donijeti i odluku suprotnog sadržaja od volje većine birača izražene na referendumu. U tom slučaju značenje referenduma je političko, ali ne i pravno – pravno je suprotna odluka predstavničkog tijela moguća, ali se postavlja pitanje političkog oporuniteta takve odluke predstavničkog tijela: većina u

predstavničkom tijelu bi se donoseći suprotnu odluku vjerojatno izložila velikim kritikama javnosti.

Može se razlikovati referendum na kojem se odlučuje o odluci ili aktu koji još nije donesen od strane predstavničkog tijela, odnosno o prijedlogu akta ili prijedlogu izmjenе pojedinog akta ili odluke, i referendum na kojem se odlučuje da li će akt ili odluka već donesena od strane predstavničkog tijela ostati na snazi.

Kod referenduma se postavlja pitanje na čiju inicijativu se može raspisati te tko je autor akta o kojem se odlučuje na referendumu (Kostadinov, 2011: 123). Referendum se može raspisati na inicijativu lokalnih tijela ili na inicijativu građana, odnosno kada to zahtježi predviđeni postotak građana (referendum građanske inicijative). Autor akta o kojem se odlučuje na referendumu može biti ovlašteno lokalno tijelo ili sami građani.

Na lokalnom referendumu se odlučuje o pitanjima od lokalnog značenja, kao što su donošenje ili promjene statuta i drugih općih akata lokalnih jedinica, teritorijalne promjene lokalne jedinice ili druga pitanja iz lokalnog samoupravnog djelokruga (Koprivić, 2005: 28). Budući da referendum predstavlja odstupanje od načela predstavničke demokracije ponekad referendumske odluke mogu ugroziti određene važnije javne interese. Zato neke zemlje postavljaju ograničenja pitanja o kojima se može odlučivati na referendumu, isključujući pitanja proračuna, lokalnih poreza i slično.

2.3. Opoziv izabranih dužnosnika

Opoziv izabranih dužnosnika predstavlja mogućnost i pravo da građani odluče o prestanku mandata izabranih dužnosnika prije njegovog regularnog isteka. Opoziv se može odnositi samo na predstavničko tijelo i njegove članove, samo na neposredno izabranog izvršnog dužnosnika ili izvršno tijelo ili na obje te vrste lokalnih tijela. Opoziv članova predstavničkog tijela obično je vezan uz imperativni mandat, koji u demokratskim zemljama nije karakterističan. U novije se vrijeme opoziv najčešće odnosi na načelnike birane direktno od građana te se ponekad u literaturi i pravnim dokumentima naziva referendnom za opoziv. No, premda naizgled slična, to je ipak druga institucija te ju valja razlikovati od referenduma.

Izabrani dužnosnici mogu biti opozvani ako je za to glasala većina izašlih birača, s tim da neke zemlje za valjanost opoziva traže određeni postotak birača (npr. 50% od ukupnog broja birača neke lokalne jedinice).

Opoziv izvršnog organa može se pokrenuti na inicijativu (nekog dijela, npr. 1/3) predstavničkog tijela ili na inicijativu građana. Ako je riječ o opozivu (člana ili čitavog) predstavničkog tijela, onda je opoziv moguć, logično, samo na inicijativu građana koji to podrže svojim potpisima, ili u izbornoj jedinici u kojoj je član predstavničkog tijela izabran, ili u čitavoj lokalnoj jedinici. Za pokretanje opoziva od strane predstavničkog tijela obično se određuje neka kvalificirana većina, kako

⁶ Na referendumu se građani izjašnjavaju o pitanju koje je oblikovano tako da se na njega može odgovoriti sa za ili protiv odnosno s da ili ne (Smerdel i Sokol, 2009: 219).

⁷ Referendum na kojem se odlučuje o već donesenom aktu može se nazvati narodni veto (Smerdel i Sokol, 2009: 223).

bi se spriječilo prečesto pokretanje i manipulacije postupkom opoziva. Uz to, mogu biti propisani i dodatni uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se opoziv mogao pokrenuti (npr. mišljenje nekog organa centralne državne uprave).

U nekim zemljama se opoziv može pokrenuti samo iz taksativno navedenih razloga (npr. zbog teškog kršenja dužnosti), dok se u drugima može tražiti iz bilo kojeg razloga. Kako bi se spriječili nepotrebni troškovi, može biti predviđen i period u kojem se opoziv ne može pokrenuti (npr. u izbornoj godini) ili ne može ponovno pokrenuti (ako prethodni nije uspio).

2.4. Građanska inicijativa

Građanska inicijativa omogućuje određenoj skupini građana da predloži određeni opći akt, zahtjeva rješavanje pojedinog pitanja ili poduzimanje neke mjere. Ako skupina građana – obično određena postotkom – podrži inicijativu, o njoj nadležno lokalno tijelo mora raspraviti, a eventualno i odlučiti. Obično je riječ o lokalnom vijeću, ali se građanskom inicijativom može zahtijevati djelovanje i odlučivanje i drugih lokalnih tijela. Lokalno tijelo ne mora prihvatiti inicijativu u njezinom sadržajnom dijelu, ali mora ju uzeti u razmatranje. Obično se takva dužnost mora izvršiti u zakonom određenom roku, jer bi se u protivnom mogla izigrati svrha građanske inicijative – da građani nametnu određeno pitanje na lokalnu političku agendu.

Za građansku se inicijativu mogu postaviti stroži ili blaži uvjeti u pogledu podrške građana. Kod strože varijante zahtijevat će se da prijedlog o kojem lokalno predstavničko tijelo mora odlučivati podrži reprezentativni broj stanovnika lokalne jedinice (15% ili više) da bi proizvelo neke pravne učinke. Blaža varijanta postoji kad pravni učinci nastupaju na inicijativu manjeg broja birača.

Od građanske inicijative, međutim, valja razlikovati inicijativu koju može lokalnim tijelima podnijeti svaki građanin i koja je, za razliku od građanske inicijative, uvijek dopuštena i bez neke posebne pravne regulacije – uz nju pravna regulacija suvremenih zemalja može vezati određene posljedice (npr. pisani odgovor neke lokalne službe na takvu inicijativu), ali obično ne i pravno utemeljenu dužnost lokalnog organa da raspravi ili donese neku odluku.

Moguće je razlikovati dvije vrste građanske inicijative. Tako je prvenstveno i najčešće moguće da se građanska inicijativa sastoji u prijedlogu općeg akta ili zahtjevu za rješavanjem nekog pitanja kojeg podnosi određeni postotak stanovništva, a lokalno predstavničko tijelo o njemu mora jedino raspraviti. Predstavničko tijelo nije dužno akt usvojiti, već se njegova obveza izvršava raspravom o podnesenom aktu, odnosno podnesenom pitanju, te eventualno u obavještanju podnositelja o tome da li je njihov prijedlog usvojen ili ne. Međutim, može biti propisano i da se u slučaju neusvajanja akta od strane predstavničkog tijela on obavezno podnosi na referendum.

Moguće je da se građanskoj inicijativi u nekoj zemlji daje karakter prijedloga predstavničkom tijelu za raspisivanje referenduma (Schiller, 2011: 17); u tom slučaju radi se o referendumu građanske inicijative (v. 2.2.).

2.5. Submunicipalna samouprava i mjesni zborovi

Submunicipalna samouprava se sastoji u pravnom i faktičnom priznavanju autonomije i pravu odlučivanja o pojedinim poslovima važnima u užem dijelu temeljne lokalne samoupravne jedinice. Premda se o postojanju submunicipalne samouprave govori samo ako ti oblici decentralizacije unutar same lokalne jedinice imaju vlastito predstavničko tijelo, odnosno ako građani biraju tko će odlučivati o interesima njihove submunicipalne jedinice, ipak postoje brojni prijelazni oblici u kojima takve mogućnosti nema ali postoji neki oblik odlučivanja o interesima užih dijelova lokalne jedinice. U ranijim je fazama razvoja lokalne samouprave u Europi bilo primjera da su u takvom dijelu jedinice neke vrste odluka donosili članovi vijeća jedinice lokalne samouprave koji žive na određenom užem području, ugledni kooptirani članovi zajednice, i slično. Submunicipalne se jedinice pojavljuju pod nazivom susjedskih odbora, gradskih četvrti ili okruga, mjesne samouprave i sličnima.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih se neka zemlja može odlučiti na uvođenje submunicipalnih jedinica. Prvi razlog sastoji se u postojanju velikih lokalne jedinice temeljne razine, bilo po površini, bilo po broju stanovnika. Veličina lokalne jedinice može otežati odlučivanje i rješavanje nekih problema koji su vezani neposredno uz uže područje te lokalne jedinice. To je posebno vidljivo na primjerima velikih gradova, posebice glavnih gradova država. Kako glavni gradovi po prirodi stvari imaju velik broj stanovnika i specifične probleme koje proizilaze iz njihovog najčešće metropolitanskog statusa, radi lakšeg zadovoljavanja svih potreba i upravljanja gradom, mnogi glavni gradovi se organiziraju u submunicipalne jedinice s većim ili manjim ovlastima.

Submunicipalne jedinice mogu postojati i u onim zemljama čije lokalne jedinice nisu velike, da bi se lokalna vlast približila građanima i da bi se dodatno naglasilo načelo demokracije i uključivanja građana u odlučivanje o lokalnim poslovima, u skladu s načelom supsidijarnosti.

Submunicipalne jedinice mogu poslužiti i kao svojevrsni mehanizam nadzora nad radom tijela lokalne jedinice jer mogu reagirati na neke devijantne procese koji bi išli na štetu javnog interesa ili interesa lokalne jedinice (Klarić, 2010: 295).

Submunicipalne jedinice mogu imati različite ovlasti, ovisno o nacionalnom zakonodavstvu i o propisima same lokalne jedinice. Tako one u nekim zemljama imaju pravnu osobnost, vlastiti statut i vlastite prihode što im garantira i određenu autonomiju i utjecaj. U drugim zemljama one imaju samo one ovlasti i financijska sredstva koja im prepušta lokalna jedinica čime se i njihova autonomija značajno smanjuje. U svakom slučaju, čak i kad je riječ o vrlo skućenim ovlastima, takve jedinice služe raspravljanju interesa užih dijelova jedinice i njihovom kanaliziranju prema vijeću i drugim tijelima jedinice lokalne samouprave.

S njima su povezani i mjesni zborovi građana, koji su također oblik konzultiranja stanovnika, obično pojedinog užeg dijela lokalne jedinice, o pitanjima od neposrednog lokalnog značenja. Karakteristika mjesnih zborova je da

imaju samo savjetodavni i konzultativni karakter te odluke usvojene na njima ne obvezuju predstavničko tijelo, a sazivaju se po potrebi na inicijativu lokalnih tijela, tijela submunicipalnih jedinica, udruga ili samih građana.

2.6. Liste i kandidati građana u lokalnim izborima

Jačanju participativne demokracije doprinosi omogućavanje da građani kao pojedinci, odnosno njihove skupine, a ne samo registrirane političke stranke, sudjeluju u izborima za lokalna tijela kandidirajući vlastite liste i kandidate. Te se liste i kandidati često u literaturi nazivaju nezavisnima, premda je sasvim jasno da i oni služe uključivanju u interesnu odnosno političku borbu na lokalnoj razini (Šire u Reiser i Holtmann, 2008).

U velikom broju europskih zemalja građani kandidiraju liste kandidata (proporcionalni izborni sustav), odnosno pojedinačne kandidate za izbor u lokalna predstavnička tijela (većinski izborni sustav na lokalnoj razini). Osim toga, tamo gdje postoji neposredni izbor izvršnog čelnika, dopušta se građanima da kandidiraju i vlastite kandidate.

Nezavisni akteri izazivaju sve veću pažnju zbog krize političkih stranaka, sve šireg nepovjerenja građana u političke stranke i želje da se uvaži i nestranacki akteri. Građani i njihovi kandidati mogu predstavljati protutežu političkim strankama i bolje izraziti i zastupati lokalne interese posebno na lokalnoj razini. Osim toga, uključivanje nezavisnih političkih aktera se dopušta zbog respektiranja šireg spektra političkih interesa građana, diferencijacije političke ponude, otvaranje ventila za izražavanje nezadovoljstva u biračkom tijelu, povećanja zanimanja birača za lokalne izbore, itd. U nekim zemljama upravo takvi nezavisni politički akteri dominiraju lokalnom političkom scenom (Šire u Koprić, 2011: 87).

2.7. Ostali oblici sudjelovanja građana

Osim navedenih ima i drugih oblika participacije građana u lokalnoj politici i lokalnom upravljanju. To su kooptiranje građana, utruživanje građana na lokalnoj razini, javne rasprave, ankeke i dr. (V. i Loughlin et al., 2011).

Građane se kooptira u odbore predstavničkog tijela, odbore kolegijalnih izvršnih tijela, te u druga stalna ili *ad hoc* lokalna tijela (komisije, povjerenstva, itd.). Građani se imenuju zbog svoje stručnosti, a ne političke podobnosti, da bi svojim angažmanom doprinijeli odlukama i radu lokalnih tijela. Oni se ponekad kooptiraju i radi reprezentiranja interesa određenih kategorija stanovništva (mladi, stariji, osobe s posebnim potrebama, predstavnici profesija ili zanimanja, itd.). Ooptiranje građana je vrlo rašireno i smatra se da je dozvoljeno uvijek kada nije izrijekom zabranjeno (Koprić, 2005: 29). S tim je povezano i osmišljavanje raznih vijeća (npr. vijeća mladih) i odbora (npr. odbori roditelja) u kojima sudjeluju predstavnici pojedine skupine građana ili korisnika te daju mišljenja i prijedloge predstavničkom ili drugom lokalnom tijelu ili drugim lokalnim organizacijama.

Participacija građana se ostvaruje i putem raznih asocijacija (udruga) građana koje se osnivaju lokalno, radi zastupanja interesa lokalne naravi. Radi se o autonomnim organizacijama lokalnog stanovništva koje se osnivaju s ciljem utjecaja na rad i funkcioniranje lokalne vlasti i uprave (npr. udruge za promicanje transparentnosti javne vlasti, udruge za zaštitu okoliša, itd.) (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 178).

Građanima se osigurava i omogućava sudjelovanje u javnim raspravama o prijedlozima pojedinih akata ili rješavanju određenih pitanja. Tako može biti uređeno da se prije donošenja prostornog plana ili odluka koje utječu na okoliš prijedloge mora javno objaviti i ostaviti rok u kojem se svi građani mogu uključiti u javnu raspravu i izraziti svoje mišljenje. S tim se može povezati i provođenje raznih anketa među stanovništvom radi utvrđivanja stavova i mišljenja građana, te drugi slični oblici.⁸

3. Neka komparativna iskustva

3.1. Skupštine svih građana

Švicarska je konfederacija koju čini 26 kantona i polkantona te 2.715 lokalnih jedinica (komuna) (UCLG, 1).⁹ Ono što karakterizira Švicarsku je iznimno mala površina komuna, kao i njihova slaba naseljenost,¹⁰ što je omogućilo razvoj neposredne demokracije u švicarskim komunama.

Kao glavno tijelo odlučivanja u oko 80% švicarskih komuna pojavljuje se skupština svih građana sa biračkim pravom (Kühler i Ladner, 2003: 142; Ivanišević, 2008: 63-66). Skupština građana (*Gemeinderversammlung*) se sastaje jednom, dvaput ili više puta godišnje te odlučuje o lokalnom proračunu i završnom računu, izboru i razrješenju lokalnih dužnosnika, lokalnim općim aktima te o pitanjima od interesa za komunu. Pravo sudjelovanja, raspravljavanja, predlaganja akta i glasovanja na skupštini imaju svi građani sa pravom glasa i prebivalištem u lokalnoj jedinici.

Izvršne poslove u komunama obavlja kolegijalno izvršno tijelo, komunalni odbor, koje biraju građani lokalne jedinice na neposrednim izborima. Odbor se sastoji od tri do devet članova te između sebe bira predsjednika koji ujedno obnaša funkciju načelnika komune i predsjednika skupštine građana kada ona zasjeda (UCLG, 6-7).

⁸ S olakšanjem participacije povezano je pravo građana na pristup informacijama i dokumentima lokalnih tijela. Traži se da svi dokumenti lokalnih tijela budu što dostupniji građanima kako bi oni mogli pratiti njihov rad i na njega reagirati. Nove informacijsko-komunikacijske tehnologije u tome puno pomažu.

Svaki od kantona i polkantona ima autonomiju uređivati sustav lokalne samouprave na svome području, odnosno nema jedinstvene regulacije lokalne samouprave (CoE, 1998: 3). Ipak, između njih postoji izvjesna ujednačenost u pogledu organizacije lokalne samouprave.

¹⁰ Prosjечna naseljenost Švicarskih komuna je 2.669 stanovnika (UCLG: 3) što je utvrđava u kategoriju zemalja s malim lokalnim jedinicama (Ivanišević, 2006: 219).

Ipak, potrebe modernog vremena prisilile su dio švicarskih komunuma na promjene. Tako neki kantoni propisuju obveznu zamjenu skupština građana izabranim predstavničkim tijelom, dok neki ostavljaju odluku o tome samim komunumima.¹¹ No, bez obzira na promjene, švicarske komunune još uvijek služe kao primjer lokalnih jedinica u kojima participativna demokracija dominira nad predstavničkom.

3.2. Referendum

Češka je već 1990. donijela Zakon o općinama u kojemu je izričito propisano da se jedna lokalna jedinica može podijeliti u više njih samo ako to na referendumu podrži najmanje 50% od ukupnog broja birača lokalne jedinice¹² (Smith, 2011: 35). Isto se primjenjuje i u slučaju spajanja dvije ili više jedinica u jednu. Ovo je tipični primjer zakonom propisanog obligatornog referenduma, a u Češkoj je 1990-ih bio često i korišten.

Uz to, Češka je već 1992. donijela i Zakon o lokalnim izborima i referendumu, koji je značajno izmijenjen 2004. On predviđa mogućnost održavanja fakultativnog obvezujućeg referenduma, koji raspisuje lokalno predstavničko tijelo bilo na vlastitu inicijativu ili na inicijativu dovoljnog broja građana¹³ koji prijedlog podrže vlastitim potpisima. Uz prikupljanje dovoljnog broja potpisa, za održavanje referenduma na inicijativu građana, građani moraju predstavničkom tijelu dostaviti i podatke o ukupnom iznosu troškova referenduma i obrazloženje za njegovo raspisivanje. Odluka donesena na referendumu je obvezujuća za predstavničko tijelo samo ako je na referendumu izašlo najmanje 50% od ukupnog broja birača i ako je većina glasala pozitivno (Smith, 2011: 37-39). Postoje ograničenja pitanja o kojima je moguće raspisati referendum. Tako se referendum ne može raspisati o pitanjima lokalnog proračuna, lokalnih poreza, odobrenju, izmjeni ili ukidanju lokalnih općih akata, izvršavanju prenesenih poslova te razrješenju načelnika ili raspuštanju vijeća (CoE, 2010: 16). Zanimljivo je da se, iako je prag za valjanost referenduma 2004. podignut sa 25% na 50% ukupnog broja birača, broj održanih

¹¹ Primjerice, kanton Ženeva propisuje predstavničko tijelo građana kao glavno odlučujuće tijelo, isključujući time skupštine građana. Kanton Ticino, s druge strane, predviđa skupštine građana za sve komunune s do 300 stanovnika, fakultativnu zamjenu skupštine građana predstavničkim tijelom za komunune s do 5.000 stanovnika ali obavezni izbor predstavničkog tijela za komunune s brojem stanovnika većim od 5.000 (UCLG: 7).

¹² Nakon održanog referenduma Ministarstvo unutarnjih poslova kontrolira samo da li su ispunjene sve zakonom predviđene pretpostavke za formiranje nove lokalne jedinice. Budući je 1992. stvoreno 329 novih općina, moralo je biti održano isto toliko referenduma. Da bi se spriječilo pretjerano usinjavanje strukture lokalnih jedinica, 2001. je propisano da je zakonski uvjet za osnivanje nove općine, uz pozitivno izražavanje građana na referendumu, i to da nova općina ima najmanje 1.000 stanovnika (Smith, 2011: 35).

¹³ Broj potrebnih potpisa birača zavisi od veličine lokalne jedinice. U jedinicama do 3.000 stanovnika prijedlog mora potpisati 30% birača, u onima s 3.001-20.000 stanovnika prijedlog mora podržati 20% birača, u lokalnim jedinicama s 20.001-200.000 stanovnika prijedlog mora potpisati 10% birača, dok u jedinicama s više od 200.001 stanovnika prijedlog mora biti podržan od strane 6% birača (Smith, 2011: 37).

referenduma značajno povećao, odnosno od 150 referenduma održanih u periodu 2000.-2008. samo 32 su održana u periodu 2000.-2003., a preostalih 118 od 2004. nadalje (Smith, 2011: 40).¹⁴

Za razliku od Češke koja je pitanje lokalnih referenduma uredila zakonom, Italija to prepušta volji i inicijativi samih lokalnih jedinica, dajući im pri tome slobodu da same odluče da li i koje vrste referenduma žele omogućiti vlastitim građanima. Zakon o lokalnim jedinicama¹⁵ propisuje da lokalne jedinice u svojim statutima mogu regulirati održavanje referenduma. Također, zakon određuje da se referendum može raspisati samo o pitanjima iz samoupravne nadležnosti lokalnih jedinica te da se on ne može raspisati istovremeno s održavanjem općinskih ili provincijskih izbora. Sva ostala pitanje prepuštena su statutima lokalnih jedinica. To znači da lokalne jedinice samo mogu odlučiti žele li propisati održavanje obligatornog ili fakultativnog referenduma, da li će on biti obvezujući ili samo savjetodavni, da li se može raspisati samo na inicijativu predstavničkog tijela ili i građana, itd.¹⁶ Većina lokalnih jedinica regulirala je referendum u svojim statutima (UCLG, 2008: 4).

Uz to, u Italiji postoji obvezni savjetodavni referendum o promjeni pripadnosti općina pojedinoj regiji (Manojlović, 2008: 1092).

Slovenija može poslužiti kao primjer zemlje koja dopušta lokalni referendum kojim se potvrđuje ili odbija doneseni opći akt lokalnog predstavničkog tijela. Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog župana, članova predstavničkog tijela ili kada to zahtijeva najmanje 5% stanovnika općine. Na referendumu se potvrđuje ili odbija opći akt već donesen od strane predstavničkog tijela (osim akata koji se odnose na proračun, završni računa i opće akate kojima se propisuju općinski porezi i drugi prihodi). Od dana donošenja općeg akta do stavljanja prijedloga za raspisivanje referenduma ne smije proći više od petnaest dana, a referendum se mora održati u roku od daljnjih 15 dana. Stupanje na snagu akta se odgađa do provedbe referenduma. Odluka izglasana većinom glasova birača koji su pristupili referendumu obvezuje predstavničko tijelo do kraja njegova mandata (Dubajić, 2010: 471-472).¹⁷

Zanimljivo je da je Njemačka počela razvijati oblike neposredne participacije građana tek od 1990. pa je zbog toga zanimljivo analizirati njezinu

¹⁴ Održavanje referenduma u češkim lokalnim jedinicama olakšava činjenica da se radi o iznimno malim lokalnim jedinicama, s prosječno 1.680 stanovnika (CEMR/DEXIA, 2011: 4).

¹⁵ Cl. 8. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - decreto legislativo br. 267, donesen 18. kolovoza 2000, Gazzetta ufficiale br. 227, 28. rujna 2000.

¹⁶ U pogledu lokalnog referenduma Italija predstavlja primjer zemlje koja je s jedne strane napredovala u zakonskom uređenju lokalne demokracije, a s druge ima retrogradne procese. Naime, do 2000. i donošenja novog zakona, općine su bile obvezne propisati održavanje savjetodavnih referenduma. Od 2000. općine više nemaju obvezu propisati održavanje referenduma, no ako predviđaju referendum zakon sada dopušta da to više ne budu samo savjetodavni, već i obvezujući referendumi (Caringella et al., 2007: 137).

¹⁷ Uz to, Slovenija pozna i savjetodavni lokalni referendum te referendum za promjenu područja postojeće općine ili osnivanje nove (Mihalič, 2010: 172).

regulaciju referenduma i građanske inicijative.¹⁸ Referendum se može raspisati na inicijativu predstavničkog tijela ili građana. Ako se radi o referendumu građanske inicijative, određena skupina građana podnosi prijedlog akta predstavničkom tijelu, a ako ga to tijelo ne prihvati prijedlog se iznosi na referendum (Schiller, 2011a: 56). U većini njemačkih zemalja građanska inicijativa se ne može pokrenuti u pitanjima proračuna i poreza,¹⁹ a svaki prijedlog mora biti popraćen financijskom izjavom, odnosno izračunom troškova do kojih prijedlog dovodi i kako se oni mogu podmiriti (Schiller, 2011a: 57). Prijedlog mora biti podržan od dovoljnog postotka stanovnika lokalne jedinice, a taj se kreće od 10-20%, ovisno o saveznoj državi (Wollmann, 1998: 42). Da bi referendumska odluka bila obvezujuća za nju mora pozitivno glasati većina onih koji su izašli na referendum, a uz to se traži i određena izlaznost na referendum, u prosjeku 25%-30% od ukupnog broja birača (Wollmann, 1998: 43). Osim toga, građani mogu inicirati i referendum za ukidanje već donesenih akata predstavničkog tijela (Schiller, 2011a: 56).

Referendum je vrlo raširen u Švicarskoj: u švicarskim općinama, naročito onima gemanskog dijela, građanin i desetak puta godišnje daje svoj stav o lokalnim referendumskim pitanjima (Ladner, 2011: 205-206).

No, postoje i drugačiji primjeri: u Litvi ni Ustav ni zakonodavstvo ne predviđaju lokalni referendum (Ruus, 2011: 278).

3.3. Opoziv izabраних dužnosnika

Opoziv izabраних dužnosnika najčešći je u zemljama u kojima se lokalni načelnici biraju neposredno. Tako prema rumunjskom zakonu²⁰ najmanje 25% birača lokalne jedinice može zatražiti opoziv izabranog načelnika. Međutim, pokretanje postupka ne slijedi automatizmom iz same činjenice da su građani prikupili dovoljan broj potpisa. Oni prijedlog moraju pokriti razlozima, odnosno moraju se pozvati na načelnikovo neizvršavanje dužnosti ili zanemarivanje interesa lokalne zajednice. Prijedlog za opoziv se dostavlja prefektu²¹ koji u roku od 30 dana ispituje ispunjavanje formalnih pretpostavki (valjanost i dovoljan broj potpisa građana) ali i osnovanost razloga zbog koji se opoziv traži. Ako prefekt smatra da postoje razlozi za pokretanje postupka svoj

¹⁸ Njemačka je savezna zemlja te se regulacija neposrednog sudjelovanja građana razlikuje u svakoj pojedinoj saveznoj zemlji.

¹⁹ Druga pitanja koja se u nekim njemačkim zemljama isključuju su prostorno uređenje, organizacija upravnih tijela jedinice, status načelnika i lokalnih službenika, iznos komunalne naknade, proračun lokalnih poduzeća (Schiller, 2011a: 58).

²⁰ Procedura opoziva izabраних dužnosnika propisana je u čl. 73.-76. rumunjskog Zakona o lokalnoj upravi (Law 2001-215 on Local Public Administration, <http://www.lexadin.nl/vlg/legis/mofr/eu/rwverom.htm>).

²¹ Rumunjska se dijeli na osam planskih regija, 42 okruga kao lokalnih jedinica drugog stupnja te na dvije vrste prvosuparnjskih gradskih lokalnih jedinica (njih 326) i komune kao prvosuparnjske ruralne jedinice (njih 2.853) (CoE, 2009: 4). Svaki okrug ima svoje predstavničko tijelo i predsjednika predstavničkog tijela kao izvršno tijelo (CoE, 2011a), a u svakom okrugu Vlada imenuje i jednog prefekta koji je predstavnik središnje države na lokalnoj razini i vodi dekoncentrirane poslove središnje države (UCLG, 2). Lokalne jedinice imaju svoje predstavničko tijelo i načelnika.

prijedlog dostavlja Ministarstvu uprave koji ga može a i ne mora podržati te ga prosljeđuje Vladi koja u roku od 60 dana od dana primanja prijedloga donosi konačnu odluku o tome hoće li se opoziv načelnika pokrenuti ili ne. Opoziv je valjan i načelnik je opozvan ako je na referendum izašlo najmanje 50% plus jedan od ukupnog broja birača te je većina njih glasala za opoziv.

Pojiska je primjer zemlje koja predviđa mogućnost opoziva ne samo neposredno izabranog izvršnog čelnika, već i lokalnog predstavničkog tijela. Opoziv predstavničkih tijela ili općinskog načelnika može tražiti 10% birača, a ako se radi o opozivu načelnika njega može pokrenuti i predstavničko tijelo na vlastitu inicijativu (ako to podrži 60% vijećnika)²² (Pisceski, 2011: 129). Rezultat postupka je obvezujući te su načelnik ili predstavničko tijelo opozvani ako je na referendum izašlo najmanje 60% od broja birača koji su izašli na prošle izbore na kojima su ta tijela izabrana, i ako je većina izašlih glasala za opoziv (Pisceski, 2011: 130). Opoziv izabраних dužnosnika je češći od referenduma: na svakih 15 referenduma dolazi 85 postupaka opoziva (Pisceski, 2011: 130).²³ Broj postupaka opoziva dužnosnika se lagano povećava, a u periodu od 2002.-2006. od ukupnih 92 provedena, 12 ih je završilo opozivom dužnosnika (Swianiewicz, 2011: 493).

U većem dijelu njemačkih zemalja neposredni izbor načelnika je uveden ranih 1990-ih. Većina njemačkih saveznih zemalja omogućava opoziv načelnika na inicijativu lokalnog predstavničkog tijela. Takvi se postupci relativno često koriste te je primjerice u saveznoj zemlji Brandenburg čak 10% načelnika opozvano (Wollmann, 2003: 94).

3.4. Građanska inicijativa

Građanska inicijativa postoji u većem broju zemalja. U Austriji²⁴ građani mogu predložiti donošenje, izmjenu ili ukidanje općeg akta predstavničkog tijela ili poduzimanje pojedine mjere. Predstavničko tijelo je dužno raspraviti podneseni prijedlog ako ga podrži potreban broj glasova (ovisno o saveznoj zemlji, npr. 10.000 glasova ili 1/5 glasova) (CoE, 2000: 13).

U Finskoj je propisana obveza predstavničkog tijela da u roku od 6 mjeseci raspravi o pojedinom pitanju ili prijedlogu ako je to zatražilo najmanje 2% stanovnika s pravom glasa te predložiti predstavničkom tijelu raspisivanje referenduma o pitanju iz njegove nadležnosti, a predstavničko tijelo je dužno bez odgode odlučiti o raspisivanju ili neraspisivanju takvog referenduma. Rezultat takvog referenduma je savjetodavni za predstavničko tijelo (CoE, 2009a: 11).

²² Međutim, ako je predstavničko tijelo raspisalo referendum za opoziv načelnika, a načelnik na takvom referendumu ne bude opozvan to dovodi do prijevremenih izbora za predstavničko tijelo (UCLG, 4).

²³ U periodu 2002.-2006. održana su 92 opoziva dužnosnika, od čega ih se 72 odnosilo na opoziv načelnika, a 20 na opoziv i načelnika i predstavničkog tijela (Pisceski, 2011: 130).

²⁴ Austrija je savezna zemlja te je regulacija sustava lokalne samouprave prepuštena savezima zemljama. Ovdje se navode osnovne karakteristike građanske inicijative zajedničke većini austrijskih zemalja.

Prilično liberalna liberalna regulacija instituta građanske inicijative postoji u Estoniji i Češkoj. Prema zakonskoj regulativi Estonije, ako to zatraži 1% stanovništva lokalne jedinice (ali ne manje od pet stanovnika) lokalno vijeće je dužno raspraviti prijedlog koji se odnosi na donošenje, izmjenu ili ukidanje lokalnih općih akata. Raspava o podnesenom prijedlogu se mora održati najkasnije u roku od tri mjeseca od kada su ga građani podnijeli, a podnositelji inicijative mogu sudjelovati u raspravi u vijeću o navedenom pitanju (Ruus, 2011: 272; CoE, 2011b: 11).

Češki zakon pak predviđa dužnost lokalnih tijela da u roku od 60 dana od dana podnošenja inicijative rasprave o pojedinom pitanju iz svoje nadležnosti ako to zatraži 0,5% stanovnika dotične jedinice (CoE, 2010: 17).²⁵

3.5. Submunicipalna samouprava i mjesni zborovi

Submunicipalna razina lokalne samouprave je posebno interesantna i potrebna u lokalnim jedinicama s velikim brojem stanovnika kakve postoje primjerice u Portugalu. Portugal je podijeljen na 308 općina s prosječno 34.000 stanovnika (CoE, 2006: 8). Submunicipalna samouprava funkcionira u obliku župa (*freguesias*), njih 4.259 (gotovo 14 prosječno u općini).

Svaka župa ima svoje predstavničko tijelo koje biraju svi stanovnici s prebivalištem na području župe. Župe s manje od 150 stanovnika ne biraju predstavničko tijelo već u njima djeluju skupštine svih građana.²⁶ U župi postoji i izvršni odbor. U župama s više od 150 stanovnika izvršni odbor bira predstavničko tijelo iz reda svojih članova, a predsjednik mu je predsjednik one stranke koje je dobila najveći broj mjesta u predstavničkom tijelu. Ako je riječ o župi s manje od 150 stanovnika, izvršni odbor biraju građani neposredno na svojoj skupštini. Broj članova izvršnih odbora u župama ovisi od broja stanovnika župe (CoE, 2006: 22-23).

Župe imaju široke nadležnosti. Tako predstavničko tijelo odlučuje o pitanjima koja se tiču stanovnika župe, župe organiziraju obavljanje lokalnih službi na svome području (prvenstveno u području komunalnih djelatnosti, zdravstvene zaštite, kulture i socijalne skrbi), brinu o registrima birača (UCLG: 3), a mogu obavljati i ostale poslove koje im prenese općinsko predstavničko tijelo (CoE, 2006: 24-25). Već i ove funkcije dokazuju veliku moć i značenje župa kao submunicipalnih jedinica, što dodatno pojačava činjenica da su predsjednici izvršnih odbora svih župa jedne općine ujedno i punopravni članovi predstavničkog tijela lokalne jedinice (CoE, 2006: 22).

²⁵ Za građansku inicijativu u Njemačkoj v. 3.2.

²⁶ Ipak, reforma lokalne samouprave u Portugalu, započeta 2011. mogla bi dovesti do ukidanja velikog broja župa, a posebno onih najmanjih. Naime, kao posljedica ekonomske krize započeta je i opsežna reforma lokalne samouprave. Uz predviđenu decentralizaciju i reformu sustava financijskog upravljanja lokalnim jedinicama, reforma bi trebala dovesti i do ukidanja otprilike 1.500 župa (CEMR/DEXIA, 2012: 7).

Grčka je 2011. provela veliku reformu svoju lokalne samouprave, smanjujući broj lokalnih jedinica s 1.034 na svega 325.²⁷ Kako bi sačuvali identitet lokalnih jedinica koje su u ovom procesu amalgamacije prestale postojati, a i da bi građanima osigurali mogućnost utjecaja na lokalne poslove koji ih se neposredno tiču, teritorij novih općina je podijeljen u submunicipalne jedinice, nazvane zajednice. Ove zajednice mogu biti urbane ako imaju više od 2.000 stanovnika ili ruralne ako imaju manje od 2.000 stanovnika. Svaka zajednica ima svoje vijeće birano na neposrednim izborima proporcionalnim izborim sustavom i predsjednika zajednice, izabranog iz svojih redova, kao izvršno tijelo.²⁸

Svrha grčkih submunicipalnih zajednica je predstavljati užeg dijela pojedine lokalne jedinice. Vijeća zajednica daju mišljenja općinskim tijelima, a imaju i pravo glasa u općinskom vijeću ako se radi o pitanjima neposredno vezanim uz tu zajednicu (CoE, 2012: 16).

Usporedba grčkih i portugalskih submunicipalnih zajednica pokazuje različite razloge zbog kojih se submunicipalne jedinice uvode: dok portugalske župe obavljaju i širok krug javnih poslova, temeljna zadaća grčkih zajednica je predstavljati užeg dijela lokalne jedinice u predstavničkom tijelu općine i približavajući lokalne vlasti građanima.²⁹

Submunicipalna razina česta je u velikim gradovima. U Slovačkoj se Bratislava i Košice, kao najveći gradovi, dijele na 17, odnosno 22 distrikta. Distrikti funkcioniraju kao svojevrsni gradovi u malom i odlučuju o svim pitanjima o kojima odlučuju i ostali gradovi, donosno oni imaju vlastite nadležnosti pa čak i pravo na vlastite poreze. Tijela grada kao cjeline odlučuju o pitanjima koja se odnose na cijeli grad i prelaze nadležnosti pojedinog distrikta. I grad kao cjelina i distrikti, koji imaju status pravne osobe, imaju predstavničko tijelo i neposredno biranog načelnika koji se biraju na istim lokalnim izborima. Broj članova predstavničkog tijela distrikta ovisi od broja stanovnika svakog distrikta (Delaneuville, 2012: 75-77).

I u Rumunjskoj je glavni grad Bukurešt podijeljen na šest distrikta, svaki s neposredno izabranim tijelima (Sticulescu, 2012: 695-704). U Mađarskoj se Budimpešta dijeli na 23 distrikta, a svaki od distrikta ima pravni status jedinice lokalne samouprave (Temesi, 2012: 5-39).

Zborovi građana su poznati u većem broju europskih zemalja. Smatra se da su dopušteni i ako nisu posebno regulirani u zakonodavstvu. No, primjerice makedonski Zakon o lokalnoj samoupravi³⁰ uređuje zborove građana propisujući da se oni mogu sazivati kao zborovi svih građana lokalne jedinice ili kao mjesni zborovi užih dijelova jedinice, odnosno za područje mjesne samouprave. Zbor saziva gradonačelnik na vlastitu inicijativu, na prijedlog vijeća ili na prijedlog 10%

²⁷ Uz to, reforma je dovela i do transformacije regije u jedinicu drugog stupnja lokalne samouprave. Više o reformi v. Manojlović, 2011: 356-363; Manojlović, 2013.

²⁸ Ako se radi o zajednici s manje od 300 stanovnika predstavnik zajednice je jedini izabrani organ (Council of Europe, 2012: 16).

²⁹ Za primjere submunicipalne samouprave u Njemačkoj i Nizozemskoj v. Klarić, 2010: 296.

³⁰ Čl. 27. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Makedonije, Službeni glasnik br. 5 od 29. 1. 2002.

građana cijele lokalne jedinice ili užeg dijela jedinice ako se radi o prijedlogu za sazivanje mjesnog zbora. Lokalna tijela su dužna u roku od 90 dana razmotriti smjernice i prijedloge usvojene na zboru građana koji se odnose na pitanja o kojim ona odlučuju te obavijestiti građane o donesenim odlukama.

Slična regulacija postoji i u Sloveniji, s tim da slovenske općine mogu propisati uvjete i slučajeve pod kojima odluke donesene na zboru građana mogu obvezivati lokalna tijela (Duhajčić, 2010: 471).

U Grčkoj predsjednik zajednice može sazvati mjesne zborove građana kako bi se raspravilo stanje u zajednici i predložile mjere vijeću općine (CoE, 2012: 21). Takvi sastanci se mogu održavati i češće, a uloga im je konzultativna.

3.6. Liste i kandidati građana u lokalnim izborima

Poljska je zemlja s vrlo uspješnim listama građana i kandidatima građana na izborima za lokalna predstavnička i izvršna tijela. Poljski sustav lokalne samouprave se sastoji od općina kao jedinica prvog stupnja s neposredno izabranim predstavničkim tijelom i neposredno izabranim načelnikom, kotara kao jedinica drugog stupnja i vojnodstava kao jedinica trećeg stupnja, oboje sa neposredno izabranim predstavničkim tijelom i posredno biranim izvršnim tijelom. Prilikom izbora članova predstavničkih tijela u općinama s manje od 20.000 stanovnika primjenjuje se većinski izborni sustav, a u većim općinama kao i u kotarevima i vojnodstvima primjenjuje se proporcionalni izborni sustav. Od 2002. načelnike općina bira se neposredno, u dva izborna kruga, ako nihi jedan od kandidata nije dobio natpolovičnu većinu glasova u prvom krugu (Cmrković, 2010: 1068-1070).

Liste za predstavnička tijela, kao i kandidate za predstavničko tijelo ili načelnika mogu predlagati političke stranke, razne organizacije ili građani. Većina podnesenih lista na lokalnim izborima su liste nezavisnih kandidata i samostalni nezavisni kandidati.

Ujecaj političkih stranaka na lokalnu politiku je relativno mali. Ako se uzmu u obzir samo prvostupariske lokalne jedinice, više od 70% vijećnika ne pripada političkim strankama, a svega 20% načelnika pripadaju nekoj političkoj stranci (UCLG, 4; Dudzińska, 2008: 118).³¹ Ipak, na višim razinama lokalne samouprave udio nezavisnih kandidata i lista građana opada tako da je na regionalnoj razini više od 90% članova predstavničkih tijela u članstvu neke političke stranke.³²

³¹ Godine 2006. svega 20% načelnika u seoskim općinama pripadalo je nekoj političkoj stranci, 18% načelnika u gradskim općinama i 40% u najvećim gradovima koji imaju i status okruga (UCLG, 4). Neposredni izbori za načelnika uvedeni su 2002., a kao jedan od argumenata za njihovo uvođenje bilo je i slabljenje uloge političkih stranaka na lokalnoj razini što se prema podacima zaisita i dogodilo (Swianiewicz, 2011: 492), te su Poljski rezultate lokalnih izbora 2002. kratko objasnili riječima Poljska vs. političke stranke – 3:1 (Heurtaux, 2005: 81).

³² Podaci o uspjehnosti nezavisnih aktera u većem broju europskih zemalja se mogu naći u Reiser, Holtmann, 2008 i Koprčić, 2011.

4. Nova hrvatska pravna regulacija

Zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi doživjelo je značajnije promjene krajem 2012. godine, kad je izmijenjen i dopunjen Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLRRS).³³

4.1. Lokalni referendum

Lokalni referendum, kao najvažniji oblik neposrednog odlučivanja građana u lokalnim poslovima zajamčen je Ustavom.³⁴ Detaljnije je reguliran ZLRRS (čl. 24) i Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (ZR).³⁵

Hrvatsko zakonodavstvo omogućuje fakultativni obvezujući i savjetodavni referendum. Referendum se može raspisati o svim pitanjima iz samoupravnog djelokruga lokalnog predstavničkog tijela, kao i o svim drugim pitanjima određenim zakonom ili statutom lokalne jedinice. Doslovno tumačeći, to znači da bi se referendum mogao raspisati i u pitanjima lokalnih financija, npr. prorčuna ili lokalnih poreza. Iako takvih iskustava još nije bilo, postavlja se pitanje nije li poželjno i potrebno neka pitanja izuzeti iz neposrednog odlučivanja građana kao što je to učinila većina europskih zemalja.

Obvezujući referendum raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog 1/3 svojih članova, izvršnog dužnosnika, 20% birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma, a u jedinicama lokalne samouprave (općina i grad, uključujući Grad Zagreb) i većine vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva. Novelom ZLRRS s kraja 2012. dodatno je ojačana pozicija građana te predstavničko tijelo ne može odbiti raspisivanje referenduma ako to zatraži 20% ukupnog broja birača (referendum građanske inicijative). Predstavničko tijelo može zatražiti od središnjeg tijela nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (sada je to Ministarstvo uprave) da provjeri je li prijedlog podnesen od strane potrebnog broja birača i je li referendumsko pitanje u skladu s odredbama zakona. Ako središnje tijelo utvrdi da su te pretpostavke ispunjene, predstavničko tijelo je dužno raspisati lokalni referendum u roku od 30 dana. U slučaju da to ne učini, predstavničko tijelo se raspušta. To praktično onemogućuje da predstavničko tijelo zanemari zahtjev 20% birača.³⁶

Kada raspisivanje referenduma iniciraju ostali ovlaštteni predlagачi, predstavničko tijelo je dužno izjasniti se o prijedlogu no nije ga dužno i prihvatiti

³³ NN 19/13 – pročišćeni tekst.

³⁴ Čl. 133./3. Ustava RH, NN 85/10 – pročišćeni tekst.

³⁵ NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09.

³⁶ Htjelo se propisati kad postoji striktna obveza raspisivanja referenduma (Vlada RH, 2012: 29), budući se prethodno zakonsko uređenje moglo izazvati dvojbe te su postojala čak i tumačenja da je uvijek postojala obveza predstavničkog tijela da raspíše referendum ako su to zatražili ovlaštteni predlagачi (npr. Duspára, 2007: 43), dok je sada jasno da takva obveza postoji samo ako referendum iniciraju građani.

odnosno raspisati referendum. Ako prijedlog prihvatiti trebalo bi raspisati referendum u roku od 30 dana od dana prihvatanja prijedloga.

Na referendumu mogu glasati birači koji imaju prebivalište na području općine, grada, odnosno županije i upisani su u popis birača. Na lokalnom obvezujućem referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendum pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača lokalne jedinice. Takav prag za valjanost lokalnog referenduma je viši nego za državni referendum: prema izmjenama Ustava iz 2010.³⁷ državni referendum valjan je bez obzira na broj izašlih birača.

Odluka donesena na lokalnom referendumu je obvezujuća za predstavničko tijelo te ono godinu dana od dana održavanja referenduma ne može donijeti akt koji je sadržajno suprotan donesenoj odluci.

ZR omogućuje savjetodavni lokalni referendum. Vlada može raspisati takav referendum za područje jedne ili više jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave kad želi utvrditi mišljenje građana o teritorijalnoj strukturi. Takav je savjetodavni referendum valjan ako se većinom izašlih birača odluči za neku opciju, bez obzira na ukupni broj birača u jedinici.³⁸

Novost u hrvatskom pravnom uređenju je i fakultativni savjetodavni referendum koji može raspisati lokalno predstavničko tijelo u svim pitanjima iz svoga djelokruga. Odluka donesena na takvom referendumu nije obvezujuća za predstavničko tijelo.³⁹ U ZLPRS te u ZR zasad ne postoji posebna odredba o načinu odlučivanja na takvom savjetodavnom referendumu, tako da se primjenjuju pravila koja vrijede za savjetodavni referendum raspisan od strane Vlade.

Ne postoje službeni podaci o broju održanih lokalnih referenduma u Hrvatskoj, ali je njihov broj vrlo mali. Tako su u prvih šest mjeseci 2013. godine održana tri referenduma, sva tri bez pozitivne odluke. Zato se i ističe da je lokalni referendum u Hrvatskoj marginaliziran (Koprić i Vukojić Tomić, 2013: 177).

4.2. Opoziv neposredno izabranih načelnika

Paralelno s uvođenjem neposrednog biranja izvršnih čelnika 2009. uveden je i institut njihovog opoziva, s tim da je pravno uređenje tog instituta opet izmijenjeno za one od njih koji dužnost preuzimaju nakon lokalnih izbora 2013. Zakonodavac taj institut zove referendum za opoziv načelnika, gradonačelnika i župana.⁴⁰ Mogu ga inicirati samo građani, tj. 20% od ukupnog broja birača u

³⁷ Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10.

³⁸ Najpoznatiji takav referendum održan je 1996. na području Zagrebačke županije, gradova Ivanić-grad, Našica i Novske, kao i općina Kloštar Ivanić, Križ, Pag, Novajla, Đurđenovac, Podgorač i Feričanci (Koprić i Vukojić Tomić, 2013: 177-178). I ZLPRS propisuje da se pri svakoj promjeni područja lokalnih jedinica mora tražiti mišljenje stanovnika (čl. 7./2), iako ne specificira način na koji se to čini.

³⁹ Pitanje je može li lokalno predstavničko tijelo zanemariti volju birača izraženu na savjetodavnom referendumu na koji se odazvao velik broj birača, premda izjašnjenje većine nije pravno obvezujuće.

⁴⁰ Iste odredbe vrijede i za opoziv zamjenika načelnika, gradonačelnika i župana koji su izabrani zajedno s njima. Nije moguće raspisati opoziv samo zamjenika izvršnog čelnika. Pravila su uređena u

jedinici. Predstavničko tijelo u tom slučaju mora zatražiti od Ministarstva uprave da provjeri da li je prijedlog podnesen od dovoljnog broja birača te ako se središnje tijelo u tom pogledu pozitivno izjasni, dužno je raspisati referendum. Ako ga ne raspiše, bit će raspušteno.

Opoziv se ne smije raspisati prije proteka roka od 12 mjeseci od održanih lokalnih izbora ni ranije održanog referenduma za opoziv, kao ni u godini u kojoj se održavaju redovni lokalni izbori. Odluka o opozivu donesena je ako se o tome pozitivno izjasni većina birača koji su glasovali, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u popis birača u toj jedinici.

U prethodnom je mandatu (2009.-2013.) opoziv načelnika moglo raspisati i predstavničko tijelo na vlastitu inicijativu, zbog zakonom navedenih razloga.⁴¹ Sada takva mogućnost više ne postoji pa se postavlja pitanje kako predstavničko tijelo može osigurati neki utjecaj ako načelnik npr. ne izvršava odluke predstavničkog tijela.⁴² Također, tada je za valjanost opoziva trebala izlaznost od najmanje 50% birača lokalne jedinice.

Postupci opoziva načelnika, gradonačelnika ili župana nisu česti, a u prve četiri godine postojanja tog instituta niti jedan nije uspio. Prvi je bio održan 2011. u Općini Pribislavec, na inicijativu predstavničkog tijela, no odaziv je bio iznimno slab, svega 11,1%, zbog čega do opoziva nije došlo. Naredne je godine bio održan u Općini Pučišća, iniciran od strane građana, no nije uspio zbog nedovoljnog odaziva birača. Dvojbeno je hoće li nova regulacija opoziva, odnosno smanjenje potrebne većine izašlih birača imati utjecaja na češće korištenje instituta.

4.3. Građanska inicijativa

Građanska inicijativa je uređena čl. 25. ZLPRS prema kojoj skupina građana može lokalnom predstavničkom tijelu predložiti donošenje određenog akta ili rješavanje nekog pitanja iz njegovog djelokruga. O prijedlogu predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje 10% birača. Predstavničko tijelo nije dužno donijeti predloženi akt, niti poduzeti neke radnje ili riješiti pitanje zbog kojeg je inicijativa pokrenuta, ali postoji dužnost da o tom pitanju provede raspravu i donese odluku te da u roku od najviše tri mjeseca od prijema prijedloga podnosi teljima na njega da odgovor. Odluka naravno ne mora biti pozitivna.

Iako politički pritisak birača koji su inicijativu pokrenuli može utjecati na lokalno predstavničko tijelo, odluka ipak ovisi o političkoj prosudbi većine u tom tijelu. Do sada građani inicijative podnosili vrlo rijetko, a još su rjeđi slučajevi da ih je predstavničko tijelo prihvatilo (Koprić i Vukojić Tomić, 2013: 177). Pravna regulacija ovog instituta nije se mijenjala te institut postoji od uvođenja sustava

čl. 40.b-40d. ZLPRS i ZR (odredbe o referendumu se na odgovarajući način primjenjuju i na referendum za opoziv neposredno izabranih čelnika).

⁴¹ Kada je izvršni čelnik kršio ili nije izvršavao odluke predstavničkog tijela te kada je svojim radom prouzročio lokalnoj jedinici znatnu materijalnu štetu.

⁴² U prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama ZLPRS u prvom čitanju opoziv načelnika nije bio predviđen – to bi bilo još lošije rješenje (Vlada RH, 2012: 34).

lokalne samouprave 1993.

Gradani mogu podnositi i svoje pojedinačne inicijative, kao i predstavljanje i prihtužbe (čl. 26. ZLPRS). Predstavke i prihtužbe mogu se podnijeti na rad predstavničkog izvršnog ili upravnih tijela lokalne jedinice. Čelnici tih tijela dužni su podnosteljiju odgovoriti u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke ili prihtužbe, a sva lokalna tijela su dužna u službenim prostorijama na vidnom mjestu osigurati potrebna tehnička i druga sredstva za podnošenje predstavki i prihtužbi (Križiga za prihtužbe i sl.) i omogućiti usmeno izjavljivanje predstavki i prihtužbi.

Prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku,⁴³ bilo koja osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem lokalnoga tijela (kao i svakog drugog javnopravnog tijela) iz područja upravnog prava o kojem se ne donosi rješenje povrijeđeno neko pravo, obveza ili pravni interes može podnijeti prigovor sve dok traje takvo postupanje ili njegove posljedice (čl. 156.). Prigovor se podnosi čelniku tijela koji o njemu odlučuje u roku od osam dana. Protiv rješenja prvostupajnskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv drugostupajnskog rješenja pokrenuti upravni spor. Time je pravna pozicija građanina kao pojedinca još puno jače zaštićena.

4.4. Mjesna samouprava i mjesni zborovi

Mjesna samouprava kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana predviđena je Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992.⁴⁴ Ipak, iz vremena bivše Jugoslavije postoji bogato iskustvo s mjesnom samoupravom. Tadašnje su mjesne zajednice bile submunicipalne jedinice s pravnomo osobnošću, vlastitim organima i prihodima te opsežnim nadležnostima. Bilo ih je gotovo 4.000 u Hrvatskoj (Koprčić, 2006: 175). Stvaranjem novog sustava jake su mjesne zajednice iz socijalističkog perioda ukinute, njihova imovina je zakonom postala državnom vlasništvom i povjerena novim lokalnim jedinicama, a mjesni odbori, kao novi oblici mjesne samouprave koji su uz dosta teškoća osnivani nakon toga, nisu imali ni pravnu osobnost, ni sredstva ili službenike, a uloga im je postala isključivo konzultativna (Koprčić, 2006: 181).

Novi ZLPRS, a i njegove najnovije izmjene iz 2012.⁴⁵ ne mijenjaju značajnije ulogu mjesne samouprave. Oblici mjesne samouprave prema ZLPRS su mjesni odbori, a u gradovima – kao mogućnost – gradske četvrti i gradski kotari. Oni imaju vlastita tijela: vijeće mjesnog odbora koje se bira na neposrednim izborima, razmjernim izbornim sustavom te predsjednika vijeća mjesnog odbora kojeg bira vijeće među svojim članovima. Do 2012. na izbor članova vijeća mjesnog odbora primjenjivala su se pravila koja su vriedila za izbor članova lokalnih predstavničkih tijela, no od 2012. uređenje postupka izbora članova vijeća mjesnih odbora prepušta se predstavničkim tijelima lokalnih jedinica.

Mjesni odbori se osnivaju statutom lokalne jedinice za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu. Mjesni odbori od 2001. imaju pravnu osobnost, ali se sva pitanja od značaja za njihov rad (djelokrug, način rada, financiranje) uređuju statutom lokalne jedinice. Takvo uređenje dovodi do velike raznolikosti između lokalnih jedinica, a mjesne odbore ostavlja na milost i nemilost lokalnih predstavničkih tijela koja mogu odlučiti koje i kakve ovlasti mjesnim odborima žele povjeriti (Koprčić, 2013: 13). U tom pogledu bilo bi potrebno osnovna pitanja ovlasti i financiranja lokalnih jedinica uređiti zakonom (Koprčić, 2013: 53).

Pozdani i službeni podaci o ukupnom broju submunicipalnih jedinica u Hrvatskoj ne postoje, ali se može pretpostaviti da ih postoji oko 5.200-6.000, s oko 750-860 stanovnika u prosjeku (Koprčić i Vukojičić Tomić, 2013: 176; Koprčić, 2013: 14).

Kao i mnogi drugi glavni gradovi i Zagreb ima submunicipalnu samoupravu. Temeljnim Statuta iz 1997.⁴⁶ podijeljen je na 17 gradskih četvrti i 218 mjesnih odbora. Ovlasti gradskih četvrti i njihove financije uređuju se statutom Grada Zagreba, a uzevši u obzir da su u najboljoj godini sve gradske četvrti zajedno dobile svega 5% proračunskih sredstava, može se zaključiti da su im i ovlasti i autonomija ograničeni⁴⁷ (Koprčić, 2013: 13). Također, u osnivanju mjesne samouprave u Zagrebu bilo je velikog odugovlačenja, tako da su gradske četvrti počele funkcionirati tek 2001., a mjesni odbori tek 2009. godine.

Pitanje je zašto se u Hrvatskoj upoće osniva mjesna samouprava. Hrvatske lokalne jedinice su relativno male, imaju prosječno 6.302 stanovnika (odnosno 7.717 ako se u računicu uzme i Grad Zagreb) (Koprčić, 2013: 7). Gledajući samo veličinu lokalnih jedinica, moglo bi se zaključiti da Hrvatskoj mjesna samouprava nije potrebna radi pružanja javnih usluga za neka uza područja. Ona nema zajamčene nadležnosti pa očito obavljanje lokalnih poslova nije neposredni cilj osnivanja mjesnih odbora. Jedini je razlog postojanja mjesne samouprave jače uključivanje građana u lokalno upravljanje. No, ako mjesni odbori nemaju stvarne nadležnosti postavlja se pitanje kako zainteresirati građane za sudjelovanje u njihovom radu i upoće za izlaženje na izbore za njihova tijela? Oni se češće pretvaraju u ključneističke mreže lokalnih dužnosnika i političkih aktera nego što služe građanima.

Perspektiva mjesne samouprave se nalazi u reformni cjelokupnog teritorijalnog ustroja lokalne samouprave u Hrvatskoj. U situaciji u kojoj bi se broj lokalnih jedinica smanjio, a time prosječan broj stanovnika značajnije povećao, mjesni odbori bi mogli preuzeti važnu ulogu koju sada imaju male općine i gradovi: oni bi mogli preuzeti obavljanje lokalnih poslova na svome području, predstavljajući

⁴³ NN 47/09.

⁴⁴ NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00.

⁴⁵ Mjesna samouprava uređuje se u glavi VII ZLPRS.

⁴⁶ Poseban status Grada Zagreba uređen je Zakonom o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, a mjesna samouprava u njegovim čl. 17-18.

⁴⁷ Mišljenje vijećnika mjesnih odbora i gradskih četvrti je da Gradska skupština, a još više gradska uprava, zapostavlja mjesnu samoupravu (Hiženjak, 2011: 67-68).

bi interese svoga područja pred lokalnim tijelima, a time bi i građani bili zainteresirani za njihov rad i sudjelovanje u njemu.

Zborovi građana (mjesni zborovi) predviđeni su Ustavom, a detaljnije uređeni odredbama ZLPRS i ZR. Zbor građana se saziva radi izjašnjavanja građana o pitanjima od lokalnog interesa, na njemu se raspravlja o potrebama i interesima građana, daju se prijedlozi za rješavanje pitanja od mjesnog značenja (čl. 60. ZR). Osim toga, zbor može dati i mišljenje lokalnom vijeću o prijedlogu općeg akta ili drugom pitanju iz lokalnog samoupravnog djelokruga odnosno o pitanju od značenja za tu jedinicu (Koprčić i Vukojić Tomić, 2013: 176). Mjesni zbor se uvijek saziva za dio područja mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu (dio naselja, stambeni blok, i sl.). Time u Hrvatskoj nije predviđeno sazivanje zborova građana za čitavu lokalnu jedinicu već uvijek samo za jedan njezini uži i jasno razgraničeni dio. Mjesne zborove može sazvati vijeće mjesnog odbora ili lokalno predstavničko tijelo, a vodi ih predsjednik vijeća mjesnog odbora ili član vijeća kojeg odredi vijeće. Odluke na mjesnim zborovima se donose javnim glasovanjem, osim ako se na samom zboru, većinom prisutnih građana ne donose odluka o tajnom glasanju. Odluka donesena na zboru građana obvezatna je za vijeće mjesnog odbora, ali ne obvezuje predstavničko tijelo.

Sam način sazivanja i rada zborova građana se prepušta uređenju lokalnih statuta. Prema dostupnim podacima taj se oblik sudjelovanja građana iznimno rijetko koristi u praksi (Koprčić i Vukojić, 2013: 176).

4.5. Liste i kandidati građana u lokalnim izborima

Hrvatsko lokalno izborno zakonodavstvo izmijenjeno je 2012. donošenjem Zakona o lokalnim izborima (ZLI)⁴⁸ koji uređuje izbore za lokalna predstavnička tijela i za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i njihove zamjenike. Ipak, novi zakon nije doveo do suštinskih promjena u izbornom sustavu.

Naime, od 2001. članovi predstavničkih tijela biraju se proporcionalnim izbornim sustavom.⁴⁹ I prema prijašnjem zakonu⁵⁰ i prema ZLI pravo predlagati liste za izbor članova predstavničkih tijela imaju političke stranke i birači.⁵¹ Kada birači predlažu kandidacijsku listu,⁵² za pravovrijednost takve liste moraju prikupiti potreban broj potpisa birača te lokalne jedinice (što političke stranke nisu dužne činiti). Do 2012. potreban broj potpisa ovisio je o tome radi li se o općini (100

⁴⁸ NN 144/12.

⁴⁹ Na prvim lokalnim izborima 1993. pola vijećnika se biralo primjenom većinskog, a pola primjenom proporcionalnog sustava. Na izborima 1997. 3/4 vijećnika se biralo proporcionalnim sustavom (Koprčić, 2007: 341-342).

⁵⁰ Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01, 10/02, 15/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 44/05, 109/07.

⁵¹ Te se liste nazivaju „kandidacijskim listama grupe birača“ (čl. 18. ZLI).

⁵² Time je Hrvatska prešla sa odorskog tipa (u kojem su kao izvršna tijela postojali načelnici koji su istodobno bili predsjednici poglavarstva) na lokalističku varijantu monokratskog tipa izvršnog sloja s neposredno biranim načelnikom (o tipovima lokalnih izvršnih struktura Ivanišević, 2008; o problemima i opasnosti uvođenja tog sustava v. Koprčić, 2006a).

potpisa), gradu (150 potpisa) ili županiji (500 potpisa), dok ZLI potreban broj potpisa čini ovisnim o veličini lokalne jedinice te se taj broj kreće od 25 u jedinicama s manje od 350 stanovnika do maksimalnih 2.500 potpisa u jedinicama većim od 500.000 stanovnika.

Novo zakonsko uređenje je mnogo pravednije, jer uvodi načelo proporcionalnosti u kandidacijski postupak. Ipak, valja računati da je za osnivanje političke stranke potrebno manje članova (minimalno 100) nego što je potrebno potpisa građana za kandidiranje vlastitih lista. To je samo jedno od rješenja kojima se stimulira nezavisne lokalne političke aktere, pored izbornog sustava koji očigledno favorizira političke stranke. S druge strane, takva regulacija dovodi do osnivanja velikog broja političkih stranaka – dosta je ranijih nezavisnih lista kandidata preoblikovano u političke stranke.

Prvi neposredni izbori za lokalne čelnike održani su u svibnju 2009., a drugi u svibnju 2013. Kandidate za (grado)načelnike i župane mogu predlagati političke stranke i skupine birača. I političke stranke, kao i grupe birača moraju prikupiti potreban broj potpisa (35-5.000 u jedinicama s više od 500.000 stanovnika). Time su i političke stranke, barem u ovom pogledu, stavljene u slični položaj kao i skupine građana.

Političke stranke i dalje kontroliraju hrvatsku lokalnu politiku, jer nezavisni akteri uspijevaju osvojiti neproporcionalno malo mjesta u lokalnim vijećima kao i malo izvršnih pozicija. Tako je u lokalnim izborima 2009. udio glasova birača za nezavisne aktere bio 20,6%, ali su nezavisne liste uspijele dobiti tek 10% vijećnika, zahvaljujući izbornom pragu od 5% i primjeni d'Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate. Nezavisni kandidati za načelnička mjesta uspjeli su pobijediti u samo 48 lokalnih jedinica (od ukupno njih 556) (Koprčić, 2011: 93-99). Za izbore održane 2013. još uvijek ne postoje službeni rezultati, no prema neslužbenim rezultatima, situacija se nije promijenila, uzevši u obzir da su nezavisni kandidati pobijedili u svega 59 lokalnih jedinica (10,61%).⁵³

5. Zaključak

Participacija građana u lokalnoj samoupravi ima sve važniju ulogu. Prema je u gotovo svim europskim zemljama težište lokalnog upravljanja na predstavničkom tijelu, ipak postoji niz drugih mehanizama sudjelovanja građana koja trebaju ojačati demokratski legitimitet lokalne samouprave. U tom smislu i Europska povelja o lokalnoj samoupravi i njezin Protokol štite i promiču razne oblike neposredne demokracije.

U radu se analizira nekoliko formi participacije građana, ponajprije skupština svih građana lokalne jedinice, referendum, zbor građana te građanska inicijativa. Šire sudjelovanje građana nastoji se osigurati u putem submunicipalnih jedinica, mogućnošću opoziva neposredno izabranih dužnosnika za vrijeme

⁵³ <http://www.izbori.hr/2013/Lokalni/rezultati.html>

mandata, kao i mogućnošću građani da sudjeluju u izborima za lokalna tijela nezavisno od političkih stranaka.

Komparativno gledajući rijeke su zemlje s težištem na neposrednoj demokraciji, pri čemu kao praktično jedini primjer valja izdvojiti Švicarsku. No, ne postoji praktično ni jedna zemlja koja ne omogućava i u kojoj se ne koriste bar neki oblici participacije građana.

U Hrvatskoj je omogućen velik broj oblika participacije, ali se naravno najvažniji od njih rijetko koriste. Neke novine u pravnoj regulaciji, analizirane u radu, tiču se referendumna, posebno omogućavanja savjetodavnih referenduma, opoziva neposredno biranih lokalnih izvršnih čelnika, mjesne samouprave, te pozivlje nezavisnih lokalnih političkih aktera. Oni su doista samo dodatak posrednoj demokraciji, odnosno nadopuna predstavničke demokracije s težištem na djelovanju političkih stranaka. Ne samo pravna regulacija, nego još više njihova primjena traži dodatne napore od strane političkih stranaka, središnjih i lokalnih vlasti, ali i samih građana pa i akademske zajednice i stručnjaka.

Literatura

- Caringella, Francesco, Antonio Gimncato, Filippo Romano (2007) L'ordinamento degli enti locali: Commentario al Testo Unico. Wolters Kluwer Italia (PSOA)
- CEMR/DEXIA (2011) EU subnational government – 2010 Key Figures. <http://www.ccre.org/en/publications>
- CEMR/DEXIA (2012) Subnational Public Finance in the European Union. Summer 2012 <http://www.ccre.org/en/publications>
- CoE (1998) Structure and operation of local and regional democracy – Switzerland. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2000) Structure and operation of local and regional democracy – Austria. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2006) Structure and operation of local and regional democracy – Portugal. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2009) Structure and operation of local and regional democracy – Romania. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2009a) Structure and operation of local and regional democracy – Finland. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2010) Structure and operation of local and regional democracy – Czech Republic. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2011) Explanatory memorandum on citizen participation at local and regional level in Europe. 21st Session, 27th September 2011
- CoE (2011a) Local and regional democracy in Romania. 20th Session, CG(20)9, 3rd March 2011 https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1756725&Site=Congress#P246_28002
- CoE (2011b) Structure and operation of local and regional democracy – Estonia. Strasbourg: Council of Europe
- CoE (2012) Structure and operation of local and regional democracy – Greece. Strasbourg: Council of Europe
- Črnković, Mateja (2010) Lokalna samouprava u Poljskoj. Hrvatska javna uprava 4(10): 1059-1080
- Delanville, Frederic (2012) Special Status of Bratislava. Croatian and Comparative Public Administration 1(12): 71-84
- Dubajić, Daria (2010) Lokalna samouprava u Sloveniji. Hrvatska javna uprava 2(10): 465-487
- Dudzina, Agnieszka (2008) Non-party Lists in Local Election in Poland. U: Marion Reiser, Everhard Holtman (eds). Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Duspara, Sanja (2007) Lokalni referendum. Riznica 3/2007: 42-46
- Heurtax, Jerome (2005) The Direct Election of Mayors in Poland and the Paradox of the Depolitization of Local Politics. U: Herwig Reynaert, Kristof Steyvers, Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet (eds.) Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe. Brugge: Vanden Broele Publishers
- HRZnjač, Juraj (2011) Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu. Croatian and Comparative Public Administration 1(11): 43-69
- Ivanišević, Stjepan (2006) Teritorijalna osnova lokalne samouprave. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava-nastavni materijali. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište Ivanišević, Stjepan (2008) Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi. Institut za javnu upravu
- Klarić, Mirko (2010) Nova uloga mjesne samouprave. U: Jakša Barbić (ur.) Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU
- Koprić, Ivan (2005) Lokalna samouprava – nacrt skripta za studij javne uprave. <http://www.pravo.unizg.hr/vz>
- Koprić, Ivan (2006) Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj: problemi i višedimnsne orijentacije. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava: nastavni materijali. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište
- Koprić, Ivan (2006a) Neposredni izbor gradonačelnika i općinskog načelnika. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava: nastavni materijali. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište
- Koprić, Ivan (2007) Independent Local Lists in Croatia. Hrvatska javna uprava 7(2): 335-375
- Koprić, Ivan (2011) Nezavisni politički akteri u Hrvatskoj. U: Jakša Barbić (ur.) Izbor zašupnika u hrvatski Sabor i referendum. Zagreb: HAZU
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) Europski upravni prostor. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, Ivan (2013) Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: Lokalna samouprava i lokalni izbori. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, Ivan, Tijana Vukojičić Tomić (2013) Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijedori. U: Ivan Koprić (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Kostadinov, Biljana (2011) Referendum građanske inicijative. U: Jakša Barbić (ur.) Izbor zašupnika u hrvatski Sabor i referendum. Zagreb: HAZU
- Kühler, Daniel, Andreas Ladner (2003) Local government reform in Switzerland. *More for than by – but what about of?* U: Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich
- Ladner, Andreas (2011) Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy. U: John Lougging, Frank Hendriks, Anders Lidström (eds.) The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford etc.: Oxford University Press

- Loughlin, John, Frank Hendriks, Anders Lindström (eds.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Manojlović, Romea (2008) *Lokalna samouprava u Republici Italiji*. Hrvatska javna uprava 8(4): 1087-1103
- Manojlović, Romea (2011) *Public Sector Reform in Greece: Uncertain Outcome of 2010 Reforms*. Croatian and Comparative Public Administration 11(2): 337-379
- Manojlović, Romea (2013) *Proces decentralizacije u Grčkoj – moguća iskustva za Hrvatsku*. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Piasecki, Andrzej K. (2011) *Twenty years of Polish direct democracy at the local level*. U: Theo Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Reiser, Marion, Everhard Holtman (eds.) (2008) *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Ruus, Jüri (2011) *Democratic participation at the local level in post-communist states: Estonia, Latvia, Lithuania*. U: Theo Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schiller, Theo (2011) *Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview*. U: Theo Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schiller, Theo (2011a) *Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state*. U: Theo Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Smith, Michael L. (2011) *The uneasy balance between participation and representation: local direct democracy in the Czech Republic*. U: Theo Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Staiulescu, Anca Rodica (2012) *Special Status of Bucharest*. Croatian and Comparative Public Administration 3(12): 695-704
- Smerdel, Branko, Sokol, Smiljenko (2009) *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Swianiewicz, Pawel (2011) *Poland: Europeanization of Subnational Governments*. U: John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lindström (eds.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Temesi, Istvan (2012) *Special Status of Budapest*. Croatian and Comparative Public Administration 1(12): 5-39
- UCLG *Country profiles – Italy, Poland, Portugal, Romania, Switzerland*, http://www.cities-localgovernments.org/gold/country_profile_europa.asp#e49
- Vlada RH (2012) *Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*
- Wollmann, Hellmut (1998) *Kommunalpolitik – zu neuen (direkt)demokratischen Ufern? U: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.) Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Wollmann, Hellmut (2003) *German local government under the double impact of democratic and administrative reforms*. U: Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich

Pravni izvori

Međunarodni dokumenti

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08
- Dodatni protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u lokalnim poslovima – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Htmtl/207.htm>

Hrvatski pravni izvori

- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
- Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 109/07
- Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 19/13 – pročišćeni tekst
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Strani pravni izvori

- Romanian Law 2001-215 on Local Public Administration – <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwerom.htm>
- Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – decreto legislativo br. 267, donesen 18. kolovoza 2000., *Gazzetta ufficiale* br. 227, 28. rujna 2000.
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Makedonije, Službeni glasnik br. 5 od 29. 1. 2002.

Web stranice

- Državno izborni povjerenstvo Republike Hrvatske, <http://www.izbori.hr/2013Lokalni/rezult/rezultati.html>
- Vijeće Europe, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&DF=10/06/2013&CL=ENG>