



Stalna konferencija  
gradova i opština

Standing Conference  
of Towns and Municipalities

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN



m<sup>s</sup>p 

Municipal Support Programme  
Program podrške opštinama

# Referendum and Civil Initiative Referendum i građanska inicijativa



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



## 2 USTAVNE I ZAKONSKE ODREDBE O REFERENDUMU I NEKA OTVORENA PITANJA LOKALNOG REFERENDUMA

Prof. dr Stevan Lilić

### 2.1 Vladavina prava

Koncept *pravne države* i princip *vladavine prava* (rule of law) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.<sup>12</sup> U odnosu na državu, poseban značaj principa vladavine prava je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) odluka državnih organa. Bez principa vladavine prava nezamisliva je i svaka savremena pravna država. Ni savremena država, ni lokalne zajednice ne mogu se više posmatrati kao instrumenti vlasti, već kao organizacije koje su politički i stručno orijentisane ka razvoju i opštem blagostanju društva (*bono publico*) i poboljšanju kvaliteta života, *pružanju javnih usluga svojim građanima i zaštiti njihovih prava*. Kako se ističe, demokratske i odgovorne vlasti imaju dužnost da svojim građanima pružaju javne usluge. Bitan aspekt ove dužnosti je i omogućiti građanima ostvarivanje prava na *referendum* i drugim oblicima *neposrednog izjašnjavanja građana*. Stanje u oblasti ostvarivanja referenduma u određenoj zemlji obično najbolje reflektuje stanje postojećeg zakonodavstva o ovim pitanjima.

### 2.2 O referendumu u Ustavu Srbije

Ustav Republike Srbije<sup>13</sup> na više mesta spominje referendum i druge oblike neposrednog izjašnjavanja građana. Tako, prema Ustavu:

- Suverenost pripada svim građanima Republike Srbije. Građani ostvaruju *suverenost referendumom*, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраних predstavnika (čl. 2).
- Teritorija Republike Srbije je jedinstvena i neotuđiva. O *promeni granice* Republike Srbije odlučuju građani *referendumom* (čl. 4).
- Narodna skupština: (...) 8. raspisuje *republički referendum*; (...) (čl. 73).
- Narodna skupština može odlučiti da o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti odluku donesu građani *republičkim referendumom*. Narodna skupština je dužna da odluči o zahtevu za raspisivanje republičkog referenduma koji podnese najmanje 100.000 birača. (čl. 81).

<sup>12</sup> Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, Stevens Carswell, London/Toronto, 1985.

<sup>13</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 1/90.

- poslovima *opštine* građani odlučuju *referendumom* i preko svojih predstavnika u skupštini opštine. Skupštinu opštine čine odbornici izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem (čl. 116).
- Narodna skupština usvaja *akt o promeni Ustava* dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i stavlja ga na republički referendum radi potvrđivanja. Akt o promeni Ustava smatra se konačno usvojenim ako se za njega na *republičkom referendumu* izjasni više od polovine ukupnog broja birača. Akt o promeni Ustava proglašava Narodna skupština. (čl. 113).

### **2.3 Zakonske odredbe o referendumu**

Pitanje referenduma reguliše poseban *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi* (1994)<sup>14</sup>, koji uređuje način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative.

Prema ovom Zakonu, *referendumom* građani odlučuju o pitanjima za koja je to Ustavom i zakonom određeno i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno skupštine autonomne pokrajine, opštine i grada za koja skupština to odluči. Referendum se može raspisati i radi *prethodnog izjašnjavanja*, odnosno radi *potvrđivanja akta* koji je doneo nadležni organ. O pitanjima određenim statutom autonomne pokrajine, opštine ili grada, odnosno o drugim pitanjima iz njihove nadležnosti referendum se sprovodi na način i po postupku utvrđenim ovim Zakonom, ako nekim drugim zakonom nije drukčije određeno.

Na način utvrđen ovim Zakonom građani putem *narodne inicijative predlažu* promenu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno skupštine autonomne pokrajine, opštine ili grada, *raspisivanje referenduma* o određenom pitanju i podnose druge predloge u skladu s Ustavom, zakonom i statutom.

Akt o raspisivanju referenduma o pitanjima iz nadležnosti autonomne pokrajine, opštine i grada donosi skupština autonomne pokrajine, odnosno opštine ili grada u skladu sa statutom. Od dana raspisivanja do dana sprovođenja referenduma ne može proteći manje od 15 ni više od 90 dana.

Građani s dela teritorije Republike, odnosno autonomne pokrajine, opštine ili grada mogu odlučiti na referendumu o pitanjima koja su od značaja za te građane.

Organi za sprovođenje referenduma su *komisija i glasački odbor*. Komisije u opštinama obrazuje republička komisija kad se referendum raspisuje za teritoriju Republike ili njen deo, pokrajinska kad se referendum raspisuje za

<sup>14</sup> Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/94, 11/98.

teritoriju autonomne pokrajine ili njen deo, a gradska kad se referendum raspisuje za teritoriju grada ili njen deo. Aktom o obrazovanju organa za sprovođenje referenduma u autonomnoj pokrajini, opštini i gradu utvrđuju se njihovi zadaci.

Referendum je *punovažan ako je na njemu glasala većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak* u skladu s ovim Zakonom. Odluka o pitanju koje je bilo predmet izjašnjavanja na referendumu smatra se donetom ukoliko je za nju glasala većina građana, ako Ustavom, zakonom ili statutom nije za to predviđen veći broj.

Akt koji je potvrđen na referendumu *proglašava se* u skladu s Ustavom, zakonom i statutom. Odluka doneta na referendumu obavezna je. Kad su se građani referendumom prethodno izjasnili o određenom pitanju, organ koji donosi akt kojim se uređuje to pitanje dužan je da ga donese u skladu s voljom građana izraženom na referendumu, u roku određenom aktom o raspisivanju referenduma, a najkasnije u roku od 60 dana od dana održavanja referenduma. Ako su se građani referendumom izjasnili za potvrđivanje akta, akt je usvojen danom održavanja referenduma, odnosno danom proglašavanja tog akta. Ako građani referendumom nisu potvrdili akt, *smatra se da taj akt nije ni donet*.

Ako građani referendumom nisu potvrdili akt, odnosno nisu se izjasnili za pitanje koje je bilo predmet izjašnjavanja, o tom aktu, odnosno pitanju ne može se ponovo odlučivati na referendumu u roku kraćem od šest meseci od dana glasanja na referendumu.

Građanin ima pravo, u roku od 24 sata od trenutka kad je doneta odluka, odnosno izvršena radnja ili je učinjen propust, da podnese *prigovor* komisiji za sprovođenje referenduma ako smatra da su time učinjene nepravilnosti u sprovođenju referenduma.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi takođe uređuje način ostvarivanja *narodne inicijative*. Tako građani, radi ostvarivanja narodne inicijative, obrazuju *inicijativni odbor* od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Inicijativni odbor može obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa na pojedinim mestima.

*Predlog* za promenu ili donošenje odgovarajućeg akta, odnosno drugi predlog obuhvaćen narodnom inicijativom mora biti sačinjen tako da se iz njega *jasno vide pravci promena*, odnosno rešenja o kojima nadležni organ treba da se izjasni. Ovaj predlog potpisuju članovi inicijativnog odbora.

Inicijativni odbor dostavlja predlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rešavanje o pitanju na koji se predlog odnosi radi obaveštenja da se za taj predlog *prikupljaju potpisi*. Inicijativni odbor prijavljuje prikupljanje potpisa Ministarstvu unutrašnjih poslova — organizacionoj jedinici u opštini na čijoj će se teritoriji prikupljati potpisi.

## 2.4 Zakonske odredbe o lokalnom referendumu

Zakon o lokalnoj samoupravi (2002)<sup>15</sup> sadrži posebnu glavu o neposrednom učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave u okviru koje su predviđeni sledeći modaliteti: a) građanska inicijativa, b) zbor građana i c) referendum.

Građani putem *građanske inicijative* predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom. O ovom predlogu, skupština je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga. Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može da bude manji od 10% birača.

*Zbor građana* se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom. Zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da, u roku od 60 dana od održavanja zbora građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane. Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuje se statutom i odlukom skupštine opštine.

Skupština jedinice lokalne samouprave *može na sopstvenu inicijativu* da raspiše *referendum* o pitanjima iz svoga delokruga.

Skupština jedinice lokalne samouprave *dužna je da raspiše referendum* o pitanju iz svoga delokruga na zahtev građana u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom.

Odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana.

Skupština jedinice lokalne samouprave dužna je da raspiše referendum na delu svoje teritorije prave o pitanju koje se odnosi na potrebe, odnosno interese stanovništva toga dela teritorije, na način utvrđen zakonom i statutom.

<sup>15</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/02.

## 2.5 Zaključak

Imajući u vidu navedene ustavne i zakonske odredbe o referendumu i narodnoj, odnosno građanskoj inicijativi, ovom prilikom ukazaćemo na neka otvorena pitanja u vezi sa lokalnim referendumom.

- *Referendum — Plebiscit.* Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa ovu vrstu lokalnog referenduma (u švajcarskoj terminologiji „plebiscit“) u slučaju kada opštinska skupština raspisuje referendum po sopstvenoj inicijativi radi sticanja podrške građana.
- *Referendum na zahtev građana.* Zakon o lokalnoj samoupravi, predviđa ovu vrstu obaveznog lokalnog referenduma u slučaju kada opštinska skupština raspisuje referendum po zahtevu građana.
- *Referendum na osnovu inicijative građana.* Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, proizilazi da ova vrsta lokalnog referenduma može uslediti kao posledica inicijative građana.
- *Odnos Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o lokalnoj samoupravi* zasniva se na principu odnosa materijalnog i procesnog zakona.
- *Zakon o lokalnoj samoupravi je materijalni zakon* i ne sadrži odredbe o procedurama referenduma.
- *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je procesni zakon* koji sadrži odredbe o načinu sprovođenja referenduma, ukoliko nije drugačije regulisano.

## SADRŽAJ

<b>1 REFERENDUM I INICIJATIVA U EVROPI, TRENDVI I RAZVOJ</b>	<b>1</b>
1.1 Činjenice i brojevi.....	1
1.2 Razlozi.....	2
1.3 Preporuke Saveta Evrope .....	2
1.4 Pregled .....	4
<b>2 USTAVNE I ZAKONSKE ODREDBE O REFERENDUMU I NEKA OTVORENA PITANJA LOKALNOG REFERENDUMA</b>	<b>5</b>
2.1 Vladavina prava .....	5
2.2 O referendumu u Ustavu Srbije .....	5
2.3 Zakonske odredbe o referendumu.....	6
2.4 Zakonske odredbe o lokalnom referendumu .....	8
2.5 Zaključak .....	9
<b>3 REFERENDUM I GRAĐANSKA INICIJATIVA, ZNAČENJA I FUNKCIJE</b>	<b>10</b>
3.1 Uvodne napomene.....	10
3.2 Inicijativa i referendum u širem kontekstu učešća građana .....	10
3.3 Referendum.....	13
3.4 Građanska inicijativa.....	15
<b>4 MODEL ODLUKE O REFERENDUMU I GRAĐANSKOJ INICIJATIVI (SA KOMENTAROM)</b>	<b>17</b>
4.1 Značaj učešća građana u lokalnom odlučivanju .....	17
4.2 Model Odluke o referendumu i građanskoj inicijativi .....	18
<b>Aneks 1 — Model Odluke o referendumu i građanskoj inicijativi</b>	<b>41</b>

## TABLE OF CONTENT

<b>1 REFERENDUM AND INITIATIVE IN EUROPE, TRENDS AND DEVELOPMENTS</b>	<b>1</b>
1.1 Facts and Figures .....	1
1.2 Reasons .....	2
1.3 Recommendations of the Council of Europe .....	2
1.4 Outlook.....	4
<b>2 CONSTITUTIONAL AND STATUTORY PROVISIONS ON REFERENDUM AND SOME OPEN QUESTIONS REGARDING THE LOCAL REFERENDUM</b>	<b>5</b>
2.1 Rule of Law .....	5
2.2 Referendum in the Serbian Constitution.....	5
2.3 Legal Provisions on Referendum .....	6
2.4 Legal Provisions on Local Referendum .....	8
2.5 Conclusion.....	9
<b>3 REFERENDUM AND CITIZENS' INITIATIVE, NOTIONS AND FUNCTIONS</b>	<b>10</b>
3.1 Introduction .....	10
3.2 Initiative and Referendum in a broader context of citizens' participation .....	10
3.3 The Referendum.....	13
3.4 The Citizen's Initiative.....	15
<b>4 MODEL DECISION ON REFERENDUM AND CIVIL INITIATIVE (WITH COMMENTS)</b>	<b>17</b>
4.1 Importance of Citizens' Participation in Decision-Making at the Local Level .....	17
4.2 Model Decision on Referendum and Citizens' Initiative .....	18
<b>ANNEX 1 — MODEL DECISION ON REFERENDUM AND CIVIL INITIATIVE</b>	<b>41</b>



## PREDGOVOR

Pravo građana na referendum i inicijativu je jedan od suštinskih vidova demokratije. Ovo pravo im omogućava da učestvuju u formulisanju i donošenju odluka u svojoj zemlji. Suštinska demokratska prava su osnov predanosti građana demokratskim vrednostima i njihovog aktivnog zalaganja za ostvarivanje tih vrednosti.

Vladavina prava i demokratski principi su, osim toga, mostovi i garanti uspešne tranzicije. Kada se za građane obezbede suštinski demokratski instrumenti, onda politika prestaje da znači monopol političkih elita, a mudrost naroda postaje vodilja koja pokazuje put u budućnost. Uvođenje stvarnih demokratskih instrumenata je i jedan od osnovnih preduslova za integrisanje Srbije u Evropu.

Građanska inicijativa i referendum su dugo bili kategorije karakteristične samo za Švajcarsku. Istorija neposredne demokratije u tom okruženju je fascinantna. Koreni neposrednih demokratskih instrumenata u Švajcarskoj sežu mnogo vekova unatrag, sve do tzv. „Landsgemeinden“ (zbor, na otvorenom, svih građana muškog pola starijih od 18 godina) na kojem se raspravljalo i glasanjem odlučivalo i koji je funkcionisao kao generalna skupština muškaraca za regulisanje pravnih pitanja. Ovaj politički koncept je uticao i na Rusoa, pa tako i na francuske revolucionare koji su napisali Ustav od avgusta 1793. sa klauzulom o referendumima na inicijativu građana. Međutim, taj pravni dokument nikada nije stupio na snagu. U Švajcarskoj, pak, posle 1830, referendum na nivou kantona postaje uobičajen. A onda, krajem prošlog veka, inicijative i referendumi postaju popularni širom Evrope.

Danas Švajcarska svoje iskustvo sa inicijativom i referendumom može da prenosi partnerima širom sveta. Svaka zemlja, naravno, mora da izradi sopstveni model i metode prilagođene svojim potrebama. U Srbiji, vlada Švajcarske pomaže ovaj proces kroz Program podrške opštinama — MSP koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju — SDC.

Ova konkretna brošura je rezultat zajedničkog rada stručnjaka iz Švajcarske i Srbije, uz pomoć Stalne konferencije gradova i opština — SKGO i predstavnika partnerskih opština MSP-a, a to su Arilje, Čačak, Čajetina, Kraljevo, Požega i Užice. Na čelu dva pomenuta pravna tima su bili profesor Walter Kälin sa Univerziteta Bern i profesor Stevan Lilić sa Univerziteta Beograd.

U začetku procesa unapređivanja pravnog okvira za građansku inicijativu i referendum bila je želja da se građani uključe u donošenje odluka i da se obezbede osnove za neposrednu demokratiju. Brošura „Model opštinske odluke o građanskoj inicijativi i referendumu“ se zasniva na *Zakonu o lokalnoj samoupravi* Republike Srbije. Izrađena je prema švajcarskom iskustvu i prilagođena specifičnim uslovima u Srbiji.

Ovom vrednom knjižicom — „Model opštinske odluke o građanskoj inicijativi i referendumu“ švajcarski MSP i njegove partnerske opštine daju još jedan<sup>1</sup> doprinos jednoj značajnoj oblasti lokalne uprave. Brošura će, preko SKGO, kao glavnog partnera na ovom projektu, biti dostavljena svim opštinama u Srbiji. Siguran sam da će ideje iz ove brošure biti od koristi opštinama u Srbiji za pravno regulisanje neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi.

Wilhelm Meier  
Ambasador Švajcarske, Beograd

---

<sup>1</sup> Prva brošura, pod naslovom „Pregled opštinskih statuta“, objavljena je 2004.

## FOREWORD

The right of citizens to have access to referendum and initiative is crucial for democracy. It allows them to participate in the decision-making and decision-shaping of a country. Genuine democratic rights are essential for citizens' commitment, and their active contribution in fostering democratic values.

Rule of law and democratic principles are furthermore bridges and guarantors for successful transitions. By providing citizens with the crucial democratic instruments, politics ceases to be a monopoly of political elites, and the wisdom of the people becomes the guide showing the way into the future. The introduction of real democratic instruments is also one of the essential pre-requisites for Serbia's European integration.

Citizens' initiative and referendum have for a long been time unique characteristics of Switzerland. The history of direct democracy in this context is fascinating. The roots of the Swiss direct democratic instruments reach back to many centuries ago, to the so called "Landsgemeinden", which functioned as general assemblies of male citizens to settle law. This political concept influenced Rousseau and consequently the French revolutionaries who wrote the Constitution of August 1793, containing a clause for citizen-initiated referendums. But this legal document has never come into effect. In Switzerland, however, after 1830 referendums became common at the cantonal level. Then, by the end of the last century initiatives and referendums became quite popular all over Europe.

Today Switzerland can share its experience in the field of initiative and referendum with partners from all over the world. Of course, every country has to work out its own model and methods, adapted to its needs. In Serbia, the Swiss government contributes to the process by the Municipal Support Programme (MSP), an implementing partner of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).

This very brochure is the result of joint efforts of experts from Switzerland and Serbia, supported by the Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM) as well as representatives of the MSP partner municipalities – Arilje, Čačak, Čajetina, Kraljevo, Požega and Užice. The two legal teams have been led by Professor Walter Kälin of the University of Bern and Professor Stevan Lilić of the University of Belgrade.

The wish to involve citizens in decision making and to secure grounds for direct democracy was at the origin of the process for improving the municipal legal framework for citizens' initiative and referendum. The "Model Municipal Decision on Citizens Initiative and Referendum" is based on the Serbian "Law on Local Self-Government". It was elaborated in the light of the Swiss experience and adapted to the specific Serbian context.

With this valuable booklet on the "Model Municipal Decision on Citizens Initiative and Referendum" the Swiss Municipal Support Programme and its partner municipalities contribute again<sup>1</sup> to a key issue in local governance. The brochure will be made available to all municipalities in Serbia through dissemination by the SCTM, a crucial partner of the project. I am sure that the ideas in the booklet will be helpful to the Serbian Municipalities for their legal work concerning direct citizens' participation.

Wilhelm Meier  
Ambassador of Switzerland, Belgrade

---

<sup>1</sup> The first booklet, published in 2004, is titled „Review of Municipal Statutes“