



Stalna konferencija
gradova i opština

Standing Conference
of Towns and Municipalities

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

m^sp 

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



4 MODEL ODLUKE O REFERENDUMU I GRAĐANSKOJ INICIJATIVI (SA KOMENTAROM)

4.1 Značaj učešća građana u lokalnom odlučivanju

Jedan od bitnih uslova za razvoj lokalne demokratije je učešće građana u lokalnom odlučivanju. Iako Ustav Srbije (SgRS, br. 1/90), sadrži opšte odredbe o referendumu i inicijativi građana, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (SgRS, br. 48/98 i 11/98) i Zakon o lokalnoj samoupravi (SgRS, br. 9/02), kao i opšti pravni akti opština (statuti i drugi), ne sadrže odgovarajuće odredbe koje bi omogućile aktivnije učešće građana u lokalnom odlučivanju.

Oblici učešća građana koje predviđa Zakon o lokalnoj samoupravi su: referendum, građanska inicijativa i zborovi građana. Srpski švajcarski i pravni timovi izradili su model opštinske odluke o referendumu i građanskoj inicijativi sa ciljem poboljšanja pravnih mehanizama za učešće građana u lokalnom odlučivanju.

Ovaj model predstavlja prelazno rešenje u reformi pravnog sistema koja ima za cilj detaljniju pravnu regulaciju učešća građana u lokalnom odlučivanju.

Odredbe ovog modela odluke rezultat su zajedničkog rada švajcarskom pravnom tima u sastavu: Prof. Walter Kälin, Mirjam Strecker i Mengistu Arefaine i srpskog pravnog tima u sastavu: prof. Stevan Lilić, prof. Predrag Dimitrijević i Dragan Vujčić.

Komentari pojedinih članova, koje je sačinio srpski pravni tim, predstavlja moguća rešenja pravne regulacije referenduma i građanske inicijative, koje stavljamo na raspolaganje lokalnim vlastima u Srbiji.

4.2 Model Odluke o referendumu i građanskoj inicijativi

Skupština opštine [naziv opštine], u skladu sa članom [broj člana]²⁰ Statuta opštine [naziv opštine] (Službeni glasnik opštine [naziv opštine], [broj SG] i članovima 66 i 68 Zakona o lokalnoj samoupravi (SgRS 9/02) i sa Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi (SgRS 48/98, 11/98), donosi sledeću odluku:

I OPŠTE ODREDBE

Član 1 – Predmet odluke

Ovom odlukom se uređuje sprovođenje referenduma i građanske inicijative u opštini [naziv opštine].

Zakon o lokalnoj samoupravi (SgRS 9/2002), kao materijalni zakon u ovoj oblasti, propisuje neposredne oblike učešća građana u odlučivanju i ostvarivanju lokalne demokratije. Sa druge strane, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (SgRS 48/94 i 11/98) reguliše postupak sprovođenja referenduma i narodne inicijative i na nivou lokalne samouprave, pa se on kao procesni zakon komplementarno primenjuje zajedno sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. Na osnovu ovih zakona, jedinice lokalne samouprave bliže razrađuju procedure neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi putem statuta i odluka. Postupak referenduma i narodne inicijative reguliše se posebnim odlukama koje donose skupštine jedinica lokalne samouprave.

Član 2 – Opštinska komisija za referendum i građansku inicijativu

Radi sprovođenja referenduma i građanske inicijative, Skupština opštine obrazuje i bira članove Komisije za referendum i građansku inicijativu (u daljem tekstu: Komisija).

Mandat Komisije traje četiri godine.

Komisija ima od 5 do 9 članova koji ne mogu istovremeno obavljati funkciju odbornika Skupštine opštine.

Predsednik i zamenik Komisije moraju biti diplomirani pravnici.

Komisija obavlja poslove utvrđene ovom odlukom.

U cilju zakonitog i efikasnog sprovođenja postupka referenduma i inicijative građana i koordinacije svih učesnika u ovom postupku (stručna pomoć,

²⁰ Odredba modela Statuta (slučaj u da se vrši dopuna statute):

- 1 "Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi su sledeći: referendum, građanska inicijativa i zbor građana.
- 2 Način sprovođenja oblika neposrednog učešća građana i formiranje tela koje će biti zaduženo za sprovođenje referenduma i građanske inicijative, biće utvrđeni odlukom Skupštine opštine."

pravna zaštita i sl.), Skupština opštine je dužna da obrazuje jedinstvenu Komisiju kao njeno radno telo za sprovođenje referenduma i građanske inicijative. Skupštini su povereni poslovi u vezi sa referendumom, i u tu svrhu se obrazuje posebna Komisija. Nadležnost i postupak rada Komisije bliže se uređuje ovom odlukom. Mandat članova Komisije vezan je za trajanje mandata Skupštine. Zbog prirode posla ove Komisije, njen predsednik i zamenik predsednika bi trebalo da budu diplomirani pravnici sa iskustvom u izbornim pitanjima. Komisija se bira većinom glasova prisutnih odbornika. Pitanja predlaganja i načina izbora članova Komisije, bliže se uređuje Statutom.

Član 3 – Pomoć opštinske uprave

Opštinska uprava je dužna da pruži stručnu i administrativno-tehničku pomoć oko sprovođenja referenduma i građanske inicijative, posebno u vezi sa formulisanjem građanske inicijative.

Opštinska uprava predstavlja stručnu službu lokalne samouprave. Ona je različito organizovana, kao jedinstvena služba ili je resorno podeljena na sekretarijate, odseke i odeljenja, zavisno od veličine lokalne samouprave i obima poslova koju ona vrši. Načelnik opštinske uprave ili odeljenja bliže određuje lica ili službe koje će konkretno pružiti stručnu pomoć oko sprovođenja referenduma i građanske inicijative (uredno vođenje biračkih spiskova i dr.). Opštinska uprava pruža stručnu pomoć ne samo građanima, (inicijativnom odboru) već i samoj Komisiji. Odnosi Komisije i Opštinske uprave su odnosi saradnje i uzajamne pomoći.

II REFERENDUM

Član 4 – Referendum

Putem referenduma, građani prihvataju ili odbijaju odluke Skupštine opštine.

Referendum je instrument neposrednog izjašnjavanja građana o predlogu odluke Skupštine. Premet referenduma mogu biti samo odluke Skupštine opštine, a ne i opštinskog veća, uprave i drugih organa i službi opštine. Glavni razlog što samo odluke opštinske skupštine mogu da podležu referendumu je taj što referendum u velikoj meri usporava proces donošenja odluka (usporavanja stupanja na snagu odluke koja podleže referendumu, obaveza da se odluke koje idu na referendum objavljuju itd.). Nije praktično da se to omogući svim odlukama koje donose opštinski organi.

Referendum se zato ograničava na odluke koje donese Skupština opštine. Referendum pretpostavlja formalno postojanje odluke Skupštine o kojoj građani glasaju. Ishod izjašnjavanja građana o prethodno već formulisanoj odluci, putem glasanja, može da bude prihvatanje odluke ili njeno odbijanje. Ukoliko građani na referendumu prihvate odluku Skupštine, ona stupa na snagu, a ukoliko odluka Skupštine bude odbijena na referendumu, smatra se da nije ni podneta.

Član 5 – Opštinski referendum

Skupština opštine može, na sopstvenu inicijativu, da raspiše referendum o nekoj svojoj odluci.

Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 68 definiše pravo Skupštine da na svoju inicijativu raspiše referendum o pitanjima iz svog delokruga sa ciljem pridobijanja podrške za svoje sopstvene odluke. U ovom slučaju, da bi jedno pitanje postalo referendumsko, nije potrebno prethodno sakupljati potpise građana. Skupština je ta koja, u cilju rešavanja nekog pitanja iz svog delokruga, odlučuje da raspiše referendum, odnosno zatraži od građana da se neposredno izjasne za ili protiv određene odluke iz njenog delokruga. U pitanju su odluke koje su od posebnog značaja za život i rad građana, a čiji legitimitet donošenja zahteva neposredno učešće građana u njenom donošenju ili primeni. Skupština tako pribavlja legitimitet nekim svojim važnim odlukama koje su od interesa za građane opštine, odnosno grada. S druge strane, opština na ovaj način odgovornost za neke važne odluke prenosi neposredno na građane. To bi najčešće bile odluke o preduzimanju krupnijih investicionih poduhvata, promena statusa lokalne samouprave (u skladu sa zakonom i sl.), o kojima postoje podeljena mišljenja, a većina građana treba da primenjuje takvu odluku.

Referendum na delu teritorije (čl. 69 Zakona o lokalnoj samoupravi) nije obuhvaćen ovim modelom odluke.

Član 6 – Narodni referendum

Skupština opštine dužna je da, na zahtev građana, kada prikupe najmanje 10% potpisa birača sa pravom glasa na teritoriji opštine, raspiše referendum o nekoj svojoj odluci u roku od 60 dana od dana objavljivanja te odluke u službenom glasilu opštine.

Osim odluke objavljene u službenom glasilu opštine, građani preko službenog glasila biti obavešteni o mogućnostima raspisivanja referenduma protiv te odluke, u roku do kojeg se mora obrazovati referendumski odbor u skladu sa članom 8, stav 2 i članom 9 ove odluke, o apsolutnom broju potrebnih potpisa i rokovima za početak i okončanje prikupljanja potpisa.

Ovaj oblik referenduma pokreću sami građani svojim predlogom kao inicijalnim aktom. Da bi predlog bio pravno valjan za pokretanje procedure raspisivanja referenduma, potrebno je da se obezbedi najmanje 10% potpisa

upisanih birača na teritoriji opštine. Značaj narodnog referenduma je da građani opštine mogu da kontrolišu rad opštinske skupštine. U skladu sa principom transparentnosti, građani pre svega moraju da budu informisani o svim odlukama protiv kojih mogu da pokrenu referendum, ako to žele. Objavljivanje odluka koje mogu da budu predmet narodnog referenduma je od suštinskog značaja, jer ako građani ne znaju za odluke koje je donela Skupština, ne mogu da ostvare svoje opravdo na narodni referendum.

Štaviše, radi olakšavanja učešća građana, oni moraju da dobiju sva potrebna obaveštenja o započinjanju postupka za narodni referendum (sve odluke koje se tiču uslova i postupaka za održavanje takvog referenduma, datum do kojeg treba da se uspostavi referendumski odbor, potreban apsolutni broj potpisa i vreme za prikupljanje potpisa). Sve ove informacije treba da se objavljuju uz svaku odluku Skupštine koja može da podleone narodnom referendumu.

Član 7 – Odluke koje ne mogu biti predmet referenduma

Sledeće odluke ne mogu biti predmet opštinskog ili narodnog referenduma:

- a. Odluke koje propisuje zakon i propisi za koje nije nadležna opština;**
- b. Izbori i imenovanja za koja je nadležna Skupština opštine;**
- c. Budžet;**
- d. Odluke o disciplinskim merama koje izriče Skupština opštine;**
- e. Interne odluke kojima se uređuje procedura rada Skupštine opštine.**

Iako predmet referenduma jesu po pravilu sva pitanja iz delokruga Skupštine jedinica lokalne samouprave, postoje razlozi da se učine izvesni izuzeci, odnosno da se taksativno odrede pitanja koje ne mogu biti predmet referenduma. Potrebno je tačno reći koje skupštinske odluke nikada ne mogu biti predmet referenduma. To su izuzeci koji ne mogu biti referendumski pitanja, bez obzira na vrstu referenduma (obavezni, opštinski ili narodni). Smisao ove negativne enumeracije jeste očuvanje zakonitosti, obezbeđivanje efikasnosti rada Skupštine i lokalne uprave. To su odluke koje se odnose na budžet, izbore i imenovanja, nenadležnost lokalne samouprave, pojedinačne disciplinske mere, odnosno odluke kojima se regulišu interna procesna pitanja Skupštine i sl. O ovim pitanjima građanima je uskraćena mogućnost da se izjašnjavaju neposrednim oblicima demokratije, jer bi to isuviše usporilo rad Skupštine ili bi otvorilo mogućnost odlučivanja o konkretnim merama ili pitanjima koja nisu u nadležnosti Skupštine. O svim ovim pitanjima građani mogu odlučivati posrednim putem preko svojih predstavnika – odbornika.

U narednom tekstu ukratko objašnjavamo razloge isključivanja navedenih kategorija odluka.

Odluke koje su unapred određene zakonima višeg ranga (tačka a): u nekim slučajevima opština nema diskreciono pravo stavljanja neke odluke na snagu jer je u zakonima višeg ranga već predodređen sadržaj odluke. U takvom slučaju, tj. kad opštinska skupština nema to diskreciono pravo, građani ne mogu da intervenišu, jer zakoni višeg ranga i njih obavezuju.

Izbori i imenovanja koja učini opštinska skupština (tačka b): Zakon o lokalnim izborima, Zakon o lokalnoj samoupravi i Statut regulišu ko je nadležan za izbore ili imenovanja. U slučaju nekih izbora i prema ovim zakonima nadležni su građani. U slučaju nekih drugih, zakon označava opštinsku skupštinu kao nadležno telo. Ako bi se dopustio referendum protiv odluka opštinske skupštine u izboru npr. članova opštinskih komisija ili imenovanju članova opštinske uprave, to bi rezultiralo u promeni sistema nadležnosti i odgovornosti koje pravni okvir nalaže.

Budžet (tačka c): Vreme je često suviše kratko, čak i za skupštinu da na vreme usvoji budžet, jer on može da bude usvojen tek kada vlada izađe sa svojim budžetom. Zato nije praktično dodatno usporavati proces usvajanja budžeta time što bi se uvodila i mogućnost referenduma.

Disciplinarne odluke (tačka d): disciplinarni postupci imaju za cilj obezbeđivanje pravnog i propisnog funkcionisanja opštinske uprave. One treba da se zasnivaju na dokazima i pravnim argumentima, a ne ili bar ne samo na političkim razmatranjima. Prema tome, takve odluke ne bi trebalo da donose građani.

Interna proceduralna regulativa opštinske skupštine (tačka e): regulisanje internog funkcionisanja rada opštinske skupštine je u nadležnosti same skupštine i zato građani ne bi trebalo da imaju mogućnost da u ovom domenu intervenišu.

Član 8 – Zadržavanje od stupanja na snagu odluka Skupštine koje su predmet referenduma

Odluke Skupštine opštine koje su predmet referenduma neće stupiti na snagu dok traje period prikupljanja potpisa ili, ukoliko je prikupljeno dovoljno potpisa, pre održavanja referenduma.

Odluka opštinske skupštine koja je predmet referenduma stupa na snagu ako u roku od 8 dana od dana objavljivanja odluke u službenim glasilu nije obrazovan referendumski odbor u skladu sa članom 9. ove odluke i ukoliko Komisiji nisu dostavljeni zapisnici sa sednice na kojoj je obrazovan referendumski odbor.

Smisao ove odredbe je pravna sigurnost građana, odnosno sprečavanje naknadne derogacije odluke koja nije prihvaćena na referendumu. Rok od osam dana od objavljivanja je dovoljan da referendumski odbor objavi postupak prikupljanja i podnese Komisiji zapisnik sa sastanka na kome je taj

odbor uspostavljen. U slučaju da referendumski odbor u datom roku objavi postupak za referendum i da se dovoljan broj potpisa prikupi pre održavanja referenduma, tokom celog tog perioda odluka lokalne skupštine neće stupiti na snagu. Ako se odluka lokalne skupštine odbaci na referendumu, smatraće se ništavnom.

III POTPISI

Član 9 – Odbor za referendum

Odbor za referendum obrazuje najmanje 1% građana sa biračkim pravom na teritorije opštine, s tim da broj članova nije veći od 100.

Zapisnik sa sastanka o obrazovanju odbora za referendum sadrži:

- spisak imena članova odbora,
- jedinstveni matični broj građana,
- adresu stanovanja i svojeručni potpis svih članova overene od strane nadležnog organa.

Zapisnik se dostavlja Komisiji pre početka prikupljanja potpisa.

Odbor za referendum jeste inicijativno telo koje čine najmanje 1%, ali ne više od 100 registrovanih birača koji žive na teritoriji opštine. Članovi odbora su ovlašćeni i odgovorni za sakupljanje potpisa. Rezultat radnji članova odbora, tj. činjenica da se oni konstituišu kao referendumski odbor, uz informaciju iz stava 2 ove odredbe, beleži se u zapisnik koji se upućuje nadležnoj komisiji.

Član 10 – Lista za narodni referendum

Odbor za referendum će Komisiji dostaviti referendumsku listu pre početka prikupljanja potpisa.

Lista za narodni referendum sadrži sledeće:

- a. Tekst: „Svojim potpisom podržavam sprovođenje narodnog referenduma o sledećoj odluci: [uneti naziv i datum kada je odluka donesena]“;

b. U referendumsku listu građani koji je potpisuju moraju uneti sledeće podatke:

- o ime i prezime
- o adresu stanovanja
- o jedinstveni matični broj građana;
- o potpis i
- o datum potpisivanja

c. Imena i prezimena svih članova odbora za referendum;

d. Potpise svih članova odbora za referendum;

e. Dan početka i završetka prikupljanja potpisa.

Komisija za referendum je telo koje je uspostavljeno da oceni da li su propisane radnje preduzete u skladu sa zakonom. Komisija kontroliše referendumsku listu pre početka prikupljanja potpisa. Ovo predstavlja preventivnu kontrolu koja ima za cilj da obezbedi zakonitost i pravilnost postupaka referenduma.

Propisivanje sadržaja (stav 2) važno je iz razloga transparentnosti. Građani moraju znati šta potpisuju (tj. moraju znati sadržinu odluke koja je u pitanju), kao i ko zapravo stoji iza prikupljanja potpisa (tj. ko je član referendumskog odbora), jer ova okolnost može biti od uticaja da li će dati ili uskratiti svoje potpise.

Član 11 – Verifikacija referendumske liste

Komisija će, u roku od 24 časa od trenutka podnošenja, verifikovati referendumsku listu ukoliko su ispunjeni uslovi propisani članom 10 ove odluke.

Komisija ima veoma kratak rok od 24 sata da proveri listu kako bi sprečila eventualne manipulacije i obezbedila efikasnu proceduru referenduma. Vremenski rok je kratak jer građani imaju 60 dana za prikupljanje potpisa i ne treba ih dugo blokirati.

Odobrovanje referendumske liste je i u interesu referendumskog odbora — kad se ova lista jednom odobri, Komisija više ne može da se vraća na ovu odluku. Referendumski odbor koji prikuplja potpise na osnovu odobrenih lista može tako da bude siguran da to radi u skladu sa zakonom.

Član 12 – Prikupljanje potpisa

Potpise prikupljaju članovi odbora za referendum, koji odgovaraju za proveru identiteta lica koja daju svoj potpis.

Građanin upisan u birački spisak opštine može samo jednom da potpiše referendumsku listu. Prilikom potpisivanja, proverava se identitet potpisnika.

Po isteku roka za prikupljanje potpisa, odbor za referendum dostavlja Komisiji konačnu referendumsku listu.

Referendumski odbor je odgovoran prikupljanje potpisa i proveru identiteta potpisnika. Na može da razne osobe šalje na razna mesta da pitaju građane da li žele da potpišu referendumsku listu. U interesu je samog referenduskog odbora da proveri identitet potpisnika. Odbor treba da se uveri da su prikupljeni potpisi valjani da imao uvid u to koliko je još potpisa potrebno. Ovaj odbor odlučuje o tome kako da proverava identitet potpisnika i njihovo glasačko pravo (npr. privremene ili stalne lične karte ili drugi odgovarajući dokumenti).

Po isteku roka iz člana 10 pod e, referendumski odbor Komisiji upućuje konačnu referendumsku listu.

Član 13 – Odluka o verifikaciji prikupljenih potpisa

Ako Komisija, nakon provere ispravnosti potpisa utvrdi da je u smislu člana 6, stav 1 ove odluke, dostavljen potreban broj potpisa, dužna je da u roku od 15 dana od dana dostavljanja, verifikuje referendumsku listu i odboru za referendum potvrdi u pisanoj formi.

Ako Komisija, nakon provere ispravnosti potpisa utvrdi da nije prikupljen potreban broj potpisa koji je propisan članom 6 ove odluke, pozvaće odbor za referendum da u roku od 48 dostavi potreban broj potpisa. Ako se u navedenom roku ne prikupi potreban broj potpisa, Komisija donosi odluku kojom prikupljanje potpisa proglašava nevažećom i koju sa detaljnim pisanim obrazloženjem dostavlja odboru za referendum.

U skladu sa ovim članom, odluke Komisije objavljuju se u službenom glasilu opštine.

Kad Komisija primi ispunjenu referendumsku listu, proverava da li potpisani imaju pravo da glasaju u okviru opštine, pa ako nije potpisao više od jednog puta, obaveštava odbor o rezultatima provere potpisa. Postupak provere mora da bude brz, pa je u tom smislu utvrđen rok od 15 dana za rad Komisije. Nakon isteka ovog roka Komisija obaveštava odbor o ishodu provere i ukoliko se utvrdi da je referendumska lista nepotpuna u smislu broja potpisa ili drugih formalnih nedostataka, zatražiće od odbora da listu upotpuni u naknadom roku od 48 sati. Propuštanje ovog roka dovodi do proglašavanja postupka prikupljanja potpisa nevažećim. Ova odluka mora biti posebno obrazložena, kako bi se sprečile eventualne zloupotrebe i manipulacije da bi se omogućila pravna verifikacija razloga koji su doveli do odluke Komisije, jer sv i koji su listu potpisali, pa čak i oni koji su odbili da je potpišu, žele da znaju da li je, ili nije, prikupljen dovoljan broj potpisa. Odluka Komisije mora da se objavi.

IV IZJAŠNJAVANJE NA REFERENDUMU

Član 14 – Odluka o raspisivanju opštinskog referenduma

Ako Skupština opštine odluči da na sopstvenu inicijativu raspiše referendum o nekoj od svojih odluka, dužna je da o tome donese odluku o raspisivanju opštinskog referenduma.

Odluka o raspisivanju opštinskog referenduma sadrži sledeće:

- područje na kojem će se održati glasanje
- tekst odluke o kojoj će se građani na referendumu izjašnjavati
- pitanje na koje građani treba da daju odgovor: „Da li prihvatate odluku [uneti naziv i datum odluke] – da ili ne?“
- dan održavanja opštinskog referenduma i vreme u kojem će se sprovesti glasanje.

Od dana objavljivanja odluke o raspisivanju opštinskog referenduma do dana glasanja, ne može proteći manje od 15, niti više od 60 dana.

Odluka o raspisivanju opštinskog referenduma i glasanju građana objavljuje se u službenom glasilu opštine.

U slučaju opštinskog referenduma kada Skupština želi da obezbedi legitimitet nekoj odluci iz svog delokruga koja može biti predmet referenduma dužna je da na vreme i vrlo precizno obavesti građane o svojoj nameri, odnosno da objavi samo glasanje o referendumskom pitanju, kao i da sam tekst odluke o kojoj će se građani izjasniti glasanjem učini dostupnom građanima radi upoznavanja. U tom smislu, odluka o raspisivanju referenduma mora da sadrži podatke koji su gore navedeni. Centralni deo ove odluke jeste sama sadržina odluke o kojoj građani glasaju. Ova odluka mora biti potpuna.

U cilju blagovremenog obaveštavanja javnosti o referendumu, odluka o referendumu mora biti javno objavljena. Objavljivanje odluke o referendumu je veoma važno, jer posle objavljivanja odluke počinje da teče rok. Svaka opština u svojoj odluci treba da utvrdi konkretan rok za održavanje glasanja, koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Smisao objavljivanja odluke je da se građanima da vremena da se o njoj izjasne. Konkretan rok zavisiće od teritorije opštine, broja stanovnika, složenosti teme, planiranih aktivnosti opštine, godišnjih odmora itd. Dan za glasanje treba da se odredi tako da može da učestvuje maksimalan broj građana (npr. običnim vikendom, a ne tokom godišnjih odmora). Odluka se ne smatra valjanom sve dok ne bude javno objavljena.

Član 15 – Odluka o raspisivanju narodnog referenduma

Kada Komisija potvrdi ispravnost prikupljenih potpisa, objavljuje odluku o raspisivanju narodnog referenduma.

Odluka o raspisivanju narodnog referenduma sadrži sledeće:

- područje na kojem će se sprovesti glasanje;
- tekst odluke o kojoj će se građani na referendumu izjašnjavati;
- pitanje na koje građani treba da daju odgovor: „Da li prihvatate odluku [uneti naziv i datum odluke] – da ili ne?“;
- dan održavanja narodnog referenduma i vreme u kojem će se sprovesti glasanje.

Od dana objavljivanja odluke o održavanju narodnog referenduma do dana glasanja, ne može proteći više od 15, niti manje od 60 dana.

Odluka o raspisivanju narodnog referenduma i glasanju građana objavljuje se u službenom glasilu opštine.

Komentar iz člana 14 ove odluke shodno se primenjuje i na član 15, s tom razlikom što u slučaju narodnog referenduma Komisija za referendum, nakon postupka provere i potvrđivanja ispravnosti prikupljenih potpisa, donosi odluku kojom objavljuje raspisivanje narodnog referenduma.

Član 16 – Glasanje građana na referendumu

Glasanje građana na referendumu o odluci Skupštine opštine biće sprovedeno onog dana koji je utvrđen odlukom o raspisivanju referenduma.

Glasanje građana na referendumu sprovodi se u skladu sa odredbama zakona i propisa kojima se uređuje procedura sprovođenja referenduma.

Komisija potvrđuje rezultate glasanja na referendumu.

Ako su građani većinom glasova potvrdili odluku Skupštine opštine o kojoj se glasa na referendumu, pod uslovom da je glasalo više od polovine od ukupnog broja upisanih birača u opštini, ona stupa na snagu 8. dana od dana potvrđivanja rezultata glasanja od strane Komisije.

Ako pri glasanju nije postignuta potrebna većina, odluka Skupštine opštine koja je bila predmet izjašnjavanja na referendumu smatra se nepostojećom.

Odluka Komisije kojom se potvrđuje rezultat glasanja građana na referendumu objavljuje se u službenom glasilu opštine.

Postupak glasanja sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi (SgRS 9/2002) i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (SgRS 48/94 i 11/98), statuta opštine, odnosno odlukom o raspisivanju referenduma (čl. 15. modela odluke). Komisija potvrđuje rezultate glasanja, i ta odluka mora biti javno objavljena. Ukoliko je više od polovine upisanih birača glasalo za odluku, ona stupa na snagu u roku od 15 dana nakon potvrđivanja rezultata glasanja. Ukoliko građani nisu u dovoljnom broju glasali za odluku, Komisija svojom odlukom o rezultatima glasanja proglašava referendum nevažećim, odnosno smatra se da odluka nije doneta.

Član 17 – Izmena odluka

Odluka koju su građani potvrdili, odnosno odbili glasanjem na referendumu ne može ponovo biti stavljena na dnevni red Skupštine opštine u roku kraćem od 18 meseci od dana glasanja na referendumu.

Predlog odluke, odnosno odluka koja je bila predmet referenduma ne može se zameniti nekom drugom odlukom tokom određenog vremenskog perioda iz razloga pravne sigurnosti i poštovanja neposredno izražene volje građana na referendumu. Štaviše, takva ista odluka ne može uopšte biti predmet razmatranja, niti se može biti stavljena na dnevni red Skupštine. Međutim, pošto se realne okolnosti, potrebe i interesi građana, pa i interesi lokalne zajednice kao celine mogu promeniti, principijelna nepomenjivost rezultata referenduma vremenski je ograničena na period od 18 meseci. Nakon isteka ovog roka ista odluka koja je usvojena na referendumu ili predlog odluke koji je bio odbijen na referendumu može ponovo biti stavljen na dnevni red Skupštine i o njoj se odbornici mogu izjasniti.

V GRAĐANSKA INICIJATIVA

Član 18 – Građanska inicijativa

Građanskom inicijativom građani predlažu Skupštini opštine izmenu ili dopunu Statuta, odnosno donošenje, izmenu ili dopunu drugog opšteg akta iz nadležnosti Skupštine opštine.

Građansku inicijativu potpisuje najmanje 10% građana upisanih u birački spisak opštine u roku od 60 dana od dana otpočinjanja prikupljanja potpisa.

Inicijativa je pravni instrument kojim građani stvaraju neposredne promene u normativnoj regulaciji na lokalnom nivou. Predlog inicijative potiče od samih građana, za razliku od referenduma koji je baziran na formalnoj, već pripremljenoj, pravno-tehnički uobličenoj i objavljenoj odluci Skupštine o kojoj građani glasaju.

Međutim, obim i sadržaj predloga inicijative su ograničeni. Predmet inicijative ne mogu biti sve teme od lokalnog značaja, odnosno sva pitanja koja se odnose na potrebe i interese građana na lokalnom nivou. Građani se ne mogu izjašnjavati o svim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave. Predmet građanske inicijative ne mogu biti odluke svih organa lokalne samouprave, već samo odluke lokalne skupštine. Ukoliko bi se predmet inicijative proširio i na opšte akte svih lokalnih organa, kao i na sve opšte akte same lokalne skupštine, postupak inicijative bi postao znatno komplikovaniji, a pravna sigurnost građana na lokalnom nivou bi bila dovedena u pitanje.

Građani putem inicijative mogu Skupštini jedinice lokalne samouprave da predlažu promene koje se sastoje u *donošenju* nekog opšteg akta iz skupštinske nadležnosti, kao i *izmenu ili dopunu* Statuta ili drugih opštih akata iz nadležnosti lokalne skupštine. Predmet inicijative građana ne može biti donošenje Statuta kao najvažnijeg pravnog akta lokalne samouprave, već samo njegova izmena ili dopuna (videti čl. 19, stav 2a ove odluke). Što se tiče svih drugih opštih akata iz skupštinske nadležnosti, oni se mogu ne samo menjati i dopunjivati putem inicijative, već i donositi.

Da bi postupak inicijative bio zakonito i pravilno pokrenut i vođen (od prikupljanja potpisa do redovnih i vanrednih pravnih lekova), kao i da bi odluka doneta na ovaj način bila pravno valjana, potrebno je da se ispune formalni zakonski uslovi, kao što je minimalni cenzus građana (10% registrovanih birača), rok za prikupljanje potpisa (60 dana) i sl.

Član 19 – Predlog odluke

Građanska inicijativa sadrži predlog odluke. Predlog odluke može da se odnosi samo na jedno pitanje iz nadležnosti Skupštine opštine.

Predlog odluke se može odnositi na:

- a) Izmenu, odnosno dopunu Statuta ili**
- b) Donošenje novog opšteg akta u obliku nove odluke ili**
- c) Izmenu i dopunu postojećeg opšteg akata u obliku odluke ili**
- d) Ukidanje opšteg akata.**

Predlog odluke mora da sadrži jasan i konkretan tekst u vidu nacrtu odluke.

Predlog u inicijativi treba da ima u pravno-tehničkom smislu jasno formulisanu buduću odluku, u formi nacrtu odluke, koja će se i primenjivati ukoliko bude usvojena. Da bi građani tačno znali o čemu se izjašnjavaju, da

ne bilo nejasnoća, dvosmislenosti i podele glasova građana, nacrt buduće odluke treba da bude ograničen samo na jedno pitanje (npr. istim predlogom ne može da se traži da se glavna ulica zatvori za motorni saobraćaj, da se radnje zatvaraju u 6 popodne, a restorani otvaraju u 11 pre podne). Takav predlog građane može da dovede u dilemu, jer glasanjem samo sa DA ili NE ne mogu da izraze svoju volju. predlog predlozi mogu građane da opredele jedan predlog, protiv nekog predloga ili da ih stave u dilemu. Zato predlog treba da se odnosi na samo jedno pitanje iz delokruga skupštine, odnosno ne sme da kombinuje više različitih tema (ideja), da se ne bi podelila mišljenja građana. Kombinacija različitih pitanja u jednom predlogu dozvoljena je samo izuzetno — kada se različita pitanja podnose na istu temu i kad su suštinski povezana (npr. predlog da se jedna ulica zatvori za motorni saobraćaj, a da se neka druga otvori — da bi se izbeglo zagušenje).

Zakon o lokalnoj samoupravi je *ex lege* isključio neke odluke kao inicijative. Tako, Statut ne može biti donet putem građanske inicijative. Svi drugi opšti akti skupštine mogu biti predmet građanske inicijative.

VI ODBOR ZA GRAĐANSKU INITIATIVU I PRIKUPLJANJE POTPISA

Član 20 — Odbor za građansku inicijativu

Odbor za građansku inicijativu obrazuje najmanje 1% građana sa biračkim pravom na teritoriji opštine, s tim da broj članova nije veći od 100.

Zapisnik sa sastanka o obrazovanju odbora za građansku inicijativu mora da sadrži:

- spisak imena članova odbora,
- jedinstveni matični broj građana,
- adresu stanovanja i svojeručni potpis overen od strane nadležnog organa.

Zapisnik se dostavlja Komisiji pre početka prikupljanja potpisa.

U cilju preciznog pravnog regulisanja postupka građanske inicijative, jedno od osnovnih pitanja koje treba odrediti je ko može da pokrene inicijativu. Tačno je da je to inicijativa građana i da oni pokreću inicijativu, ali posredstvom posebnog tela — odbora za građansku inicijativu koji inicira postupak. Njega čine najmanje 100 birača u opštini. To je minimum koji treba da garantuje ozbiljnost predloga odluke i smislenost pokretanja buduće procedure. U tom smislu, zapisnik sa konstitutivnog sastanka odbora treba da sadrži detaljne podatke o članovima odbora. Na raspolaganju treba da bude obrazac (model)

protokola. Ovaj zapisnik odbor je dužan da preda Komisiji za referendum i građansku inicijativu pre nego što se otpočne sa prikupljanjem potpisa. Komisija vrši proveru zapisnika.

Član 21 – Lista za građansku inicijativu

Odbor za građansku inicijativu dostavlja Komisiji listu za građansku inicijativu pre početka prikupljanja potpisa.

Lista za građansku inicijativu sadrži sledeće:

- a. Tekst: „Svojim potpisom podržavam sledeći predlog odluke: [uneti naziv i datum kada je donet nacrt odluke]“;**
- b. U listu za građansku inicijativu građani koji je potpisuju moraju uneti sledeće podatke:**
 - o **Ime i prezime;**
 - o **Adresa stanovanja;**
 - o **Jedinstveni matični broj građana;**
 - o **Potpis;**
 - o **Datum potpisivanja.**
- c. Imena i prezimena svih članova odbora za građansku inicijativu ;**
- d. Potpise svih članova odbora za građansku inicijativu;**
- e. Datumi početka i završetka prikupljanja potpisa i**
- f. Klauzulu kojom se odboru za građansku inicijativu daje ovlašćenje da može povući predlog odluke u slučaju da Skupština opštine donese odluku o istom ili sličnom pitanju.**

Veoma je važno regulisati način pokretanja inicijative i sam postupak prikupljanja potpisa. Međutim, pre nego što se počne sa prikupljanjem potpisa postoji prethodni postupak provere koju vrši Komisija. Naime, pre nego što se uopšte počne sa prikupljanjem potpisa kojima se građani izjašnjavaju o predlogu odluke, inicijativni odbor dužan je da Komisiji dostavi listu potpisa za građansku inicijativu. Komisija vrši kontrolu formalne ispravnosti liste za građansku inicijativu. S obzirom na značaj i pravne posledice građanske inicijative, lista ima strogu formu sa unapred propisanim sastavnim delovima. Stroga forma treba da garantuje da će predlog odluke o kojoj će se građani izjašnjavati biti nedvosmisleno jasan i precizan, da će potpisi građana biti autentični, da će biti sprečena bilo kakva manipulacija sa potpisima građana, da će se unapred znati vremenski rok za prikupljanje potpisa, da članovi odbora garantuju pravilnost i zakonitost postupka, da se spreči bespredmetnost postupka inicijative ukoliko skupština u međuvremenu usvoji isti ili slični predlog odluke, kao i da građani znaju ko je nosilac inicijative. Prema tome, ova lista mora da sadrži klauzulu o mogućem povlačenju odluke.

Član 22 – Odluka o prihvatanju građanske inicijative

Komisija utvrđuje:

- a. da li predlog odluke odgovara zahtevima koji su propisani u stavu 1, člana 18, odnosno u članu 19 ove odluke;
- b. da je inicijativni odbor Komisiji dostavio zapisnike u skladu sa članom 20. ove odluke;
- c. da li lista za građansku inicijativu odgovara zahtevima propisanim u članu 21. ove odluke;
- d. da predlog odluke nije u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima;
- e. da predlog odluke i lista za građansku inicijativu ne podstiču nasilje ili rasnu, jezičku, etničku ili versku mržnju.

U roku od 15 dana od prijema liste za građansku inicijativu, Komisija je dužna da:

- a. u pisanoj formi potvrdi odboru za građansku inicijativu da su lista za građansku inicijativu i predlog odluke prihvaćeni u skladu sa zahtevima koji su propisani u ovom članu i
- b. u pisanoj formi obavesti odbor za građansku inicijativu o apsolutnom broju potrebnih potpisa, odnosno o datumu kada počinje i kada se završava period za prikupljanje potpisa.

Kada Komisija potvrdi predlog odluke, više ga nije moguće menjati.

Ako Komisija donese odluku kojom ne potvrđuje građansku inicijativu, dužna je da tome dostavi detaljno pisano obrazloženje odboru za građanske inicijative.

Odluke koje Komisija donese u skladu sa ovim članom objavljuju se u službenom glasilu opštine.

Predmet prethodnog postupka kontrole koju vrši Komisija nije samo formalna ispravnost liste za građansku inicijativu, već se kontrolišu i formalni i materijalni elementi koje ona sadrži (i.e. mogućih budućih odluka koje mogu imati pravno dejstvo ako ih podrži većina birača). Komisija proverava sadržinu i formu samog predloga o kojem građani treba da se izjašnjavaju, u smislu da li formulisana sadržina predloga uopšte *ex lege* može biti predmet inicijative, odnosno da li je suprotna zakonu i drugo, da li predlog ispunjava formalne uslove preciznosti i jasnoće i da li se odnosi na samo jedno pitanje. Komisija odlučuje samo o tome da li je predlog prihvatljiv, tj. da li zadovoljava sve zahteve iz članova 18 – 21 ove odluke. Ovo ni u kom slučaju ne znači političku procenu o tome da li inicijativu treba prihvatiti ili odbaciti.

Postupak prethodne kontrole Komisije je vremenski limitiran na 15 dana od dana prijema liste za inicijativu. Priroda i smisao ove prethodne procedure

nalaže efikasnost rada komisije koja ne može bezgranično proveravati liste i tako kočiti građansku inicijativu.

Ishod prethodnog postupka može biti dvojak. Komisija može doneti odluku o prihvatanju ili neprihvatanju sprovođenja daljeg postupka građanske inicijative. U prvom slučaju, Komisija treba da izda pisanu potvrdu odboru o prihvatanju same liste i predloga odluke, kao i obaveštenje koliki je apsolutni broj potpisa potreban da se prikupi i za koji vremenski period. Jednom prihvaćen predlog odluke od strane komisije ne može se više menjati. Jedino u takvoj formulaciji on može biti predmet izjašnjavanja građana. U drugom slučaju, ukoliko Komisija ne prihvati građansku inicijativu, o tome donosi pisanu odluku koja treba da sadrži detaljno obrazloženje neprihvatanja sprovođenja inicijative građana.

Bez obzira na vrstu odluka (prihvatanje ili neprihvatanje) Komisije, princip javnosti zahteva da ove odluke budu zvanično objavljene u službenom glasilu opštine, kako bi se građanska javnost obavestila o ishodu predloga za inicijativu i kako bi se građanima omogućilo da koriste predviđena pravna sredstva.

Član 23 – Prikupljanje potpisa

Potpise prikupljaju članovi odbora za građansku inicijativu, koji odgovaraju za proveru identiteta lica koja daju svoj potpis.

Građanin upisan u birački spisak opštine može samo jednom da potpiše listu za građansku inicijativu. Prilikom potpisivanja, proverava se identitet potpisnika.

Najkasnije poslednjeg dana isteka roka za prikupljanje potpisa, odbor za građansku inicijativu dostavlja Komisiji konačnu listu za građansku inicijativu.

Procedura prikupljanja potpisa je veoma važna faza u celokupnom postupku sprovođenja građanske inicijative. To je zapravo i centralna faza postupka, jer se ovde građani neposredno svojim potpisom izjašnjavaju o konkretnom predlogu odluke. Takođe, u fazi prikupljanja potpisa moguće su i mnoge zloupotrebe pa sve to zahteva pažljivu pravnu regulaciju i pravno definisanje (prava i obaveze) učesnika u ovom postupku. Potpisnici mogu biti samo ona lica koja imaju pravo glasa na teritoriji lokalne samouprave, odnosno birači koji su upisani u birački spisak. Potpis o konkretnom predlogu odluke može se dati samo jednom.

Lica koja neposredno prikupljaju potpise dužna su da prilikom potpisivanja proveravaju identitet potpisnika. Nije propisan način kako će se to činiti, ali se to čini uvidom u ličnu kartu, putnu ispravu i sl. Ukoliko su lica neposredno i lično poznata licima koja proveravaju identitet potpisnika, nije potrebno posebno ispravama proveravati njihov identitet, ali je u interesu odbora da proveri identitet i pravo glasa svih potpisnika. Ov o zbog toga što, ako komisija utvrdi da ima mnogo nevažećih potpisa, postoji rizik da se ne prikupi potreban broj potpisa.

Nakon isteka roka za prikupljanje potpisa odbor je dužan da dostavi Komisiji gotove i zaključene liste za građansku inicijativu radi njihove verifikacije.

Član 24 – Odluka o prihvatanju građanske inicijative

Ako Komisija, nakon provere ispravnosti potpisa, utvrdi da je u smislu stava 2. člana 18. ove odluke, dostavljen potreban broj potpisa dužna je da u roku od 15 dana od dana prijema konačne liste za građansku inicijativu verifikuje inicijativu i odboru za građansku inicijativu to pisano potvrdi.

Ako Komisija, nakon provere ispravnosti potpisa utvrdi da nije prikupljen potreban broj potpisa koji je propisan stavom 2, člana 18, pozvaće odbor za građansku inicijativu da u roku od 48 dostavi potreban broj potpisa. Ako se u navedenom roku ne prikupi potreban broj potpisa, Komisija donosi odluku kojom proglašava da je inicijativa neuspela, uz pisano obrazloženje odboru za građansku inicijativu.

U skladu sa ovim članom, odluke Komisije objavljuju se u službenom glasilu opštine.

Nakon postupka prikupljanja potpisa sledi faza verifikacije, odnosno provere ispravnosti prikupljenih potpisa. Postupak verifikacije lista vrši Komisija. Njen zadatak je da proveri da li je prikupljen potreban broj potpisa i da li su potpisi formalno ispravni. Ako Komisija konstatuje da je sakupljen potreban broj važećih potpisa o tome će pisano obavestiti odbor za građansku inicijativu.

Ako Komisija konstatuje da nije sakupljen potreban broj važećih potpisa, pozvaće odbor da u naknadnom roku od 48 sati dopuni liste potrebnim brojem potpisa. Ukoliko odbor ni u ovom roku ne uspe da prikupi potreban broj potpisa, Komisija će prikupljene potpise proglasiti nevažećim, o čemu će u pisanoj formi obavestiti odbor.

Saglasno načelu javnosti, sve vrste odluka koje Komisija donosi objavljuju se u službenom glasilu opštine.

VII IZJAŠNJAVANJE O PREDLOGU INICIJATIVE

Član 25 – Odluka Skupštine opštine o predlogu odluke

Ako se prikupi dovoljan broj potpisa, predlog odluke se dostavlja Skupštini opštine na razmatranje i usvajanje u roku od 60 dana od dana objavljivanja odluke, u skladu sa odredbom stava 1. člana 24. ove odluke.

Ako Skupština opštine usvoji predlog odluke, dužna je da o tome pisano obavesti odbor za građansku inicijativu i Komisiju.

Ukoliko u postupku verifikacije, koju obavlja Komisija za referendum i građansku inicijativu, Komisija donese pozitivnu odluku, odnosno odluku o prihvatanju građanske inicijative i istu objavi (čl. 24), sledi procedura glasanja u Skupštini opštine. Ovde se predlog odluke razmatra u *političkom*, a ne pravnom smislu. Skupština opštine treba da razmatra i glasa o predlogu odluke građanske inicijative. Skupština opštine dužna je da u roku od 60 dana od dana objavljivanja odluke Komisije kojom je prihvaćena inicijativa, stavi na dnevni red i razmotri predlog odluke koji je proistekao iz građanske inicijative.

Obratiti pažnju na to da član 26, stav 2 kaže da u slučaju da opštinska skupština ne donese odluku u roku od 60 dana, Komisija objavljuje odluku o neposrednom izjašnjanju građana o predlogu inicijative.

Postoje dva moguća ishoda glasanja u Skupštini opštine. Skupština može ili da prihvati ili da odbije predlog odluke.

Ako Skupština izglasavanjem prihvati predlog odluke, dužna je da o tome pisano obavesti odbor za građansku inicijativu i Komisiju. Na taj način ideja građana pretočena u normativnu odluku, povodom koje je sproveden mukotrpan posao prikupljanja potpisa, postaje pravno obavezujuća odluka koju je i Skupština glasanjem potvrdila i koja pravno važi. Može se reći da je u ovom slučaju inicijativa uspeła.

Član 26 – Odluka da se pristupi neposrednom izjašnjanju građana o predlogu odluke

Ako Skupština opštine odbije predlog odluke, Komisija je dužna da u roku od 15 dana od dana donošenja ovakve odluke, o tome obavesti odbor za građansku inicijativu, kao i da donese odluku da se pristupi neposrednom izjašnjanju građana o predlogu inicijative.²¹

Ako Skupština opštine ne donese odluku u roku koji je određen u stavu 1. člana 25. ove odluke, Komisija je dužna da u roku od 15 dana po isteku ovog roka, objavi odluku da se pristupi neposrednom izjašnjanju građana o predlogu inicijative.

²¹ Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da se odluka o referendumu na zahtev građana donosi od strane opštinske skupštine. Ovaj i naredni član idu korak dalje i predviđaju rešenje u slučaju da skupština odbije zahtev.

Odluka da se pristupi neposrednom izjašnjavanju građana o predlogu odluke sadrži sledeće:

- područje na kojem će se održati glasanje;
- tekst predloga odluke o kojoj će se građani na glasanju izjašnjavati;
- pitanje na koje građani treba da daju odgovor: „Da li prihvatate odluku [uneti tekst odluke] – da ili ne?“;
- datum i vreme održavanja glasanja.

Od objavljivanja odluke da se pristupi neposrednom izjašnjavanju građana o predlogu odluke do dana glasanja ne može proteći manje od 15, ni više od 60 dana.

Odluka da se pristupi neposrednom izjašnjavanju građana o predlogu odluke objavljuje se u službenom glasilu opštine.

Iako je povodom predloga odluke građanske inicijative prethodno prikupljen dovoljan broj potpisa građana i Komisija je na osnovu toga donela odluku o prihvatanju građanske inicijative, Skupština može da odbije takav predlog odluke. Ukoliko Skupština odbije predlog odluke građanske inicijative, na taj način što ga ne izglasa (tzv. „negativna“ odluka), Komisija je dužna da u roku od 15 dana od dana kada je Skupština donela ovu odluku, raspiše neposredno izjašnjavanje građana o predlogu odluke i da o objavljivanju glasanja građana, obavesti odbor za građansku inicijativu.

Ako skupština opštine ne izglasa predlog odluke koji je proistekao iz građanske inicijative, na taj način što ne donese bilo kakvu odluku, tzv. „ćutanje“ Skupštine opštine, i to u roku od 60 dana od objavljivanja odluke Komisije kojom je prihvaćena inicijativa, Komisija je dužna da, u naknadnom roku od 15 dana, koji teče od dana isteka roka od 60 dana, objavi raspisivanje neposrednog izjašnjavanja građana o predlogu odluke putem glasanja o predlogu. Ovo je zbog toga da se skupština opštine spreči da blokira čitav proces.

Prema tome, ukoliko Skupština odbije predlog ili ne donese odluku u roku, građani treba da o tom predlogu glasaju neposredno.

U tom slučaju inicijativa građana ima stvarne efekte u procesu ostvarivanja lokalne demokratije. Građani mogu da predlože i usvoje novu pravnu regulativu na lokalnom nivou, čak iako većina u skupštini ne prihvati njihov predlog. To je *realna* ili stvarna inicijativa, jer predlog odluke građana, koji je ispunio sve formalne i materijalne uslove, ne može biti zaustavljen neizglasavanjem u Skupštini, niti pak njenim ćutanjem. Predlog odluke koji nije prošao Skupštinu ide na referendum, odnosno neposredno glasanje svih građana opštine o predlogu odluke građanske inicijative. To je pravna zaštita prava građana na inicijativu putem referenduma. Glasovi građana, prema tome, imaju veću pravnu moć od glasova odbornika.

Ovo rešenje prevazilazi i proširuje zakonski okvir dat u Zakonu o lokalnoj samoupravi (čl. 66, st.2). Međutim, stav 3. istog člana predviđa da je za inicijativu potrebno najmanje 10% potpisa glasača tako da nema mnogo

smisla da se inicijativa građana tumači na ovako „mekan“ način. Imajući u vidu da je prikupljanje potpisa 10% građana zahtevan posao, nije verovatno da bi se ovaj mehanizam koristio u slučaju da se očekuje samo obrazložena odluka opštinske skupštine. Model odluke, dakle, predviđa da se građanska inicijativa oblikuje kao realna inicijativa, tj. da se predvidi glasanje građana u slučaju da opštinska skupština ne prihvati predlog inicijative.

Odluka kojom se raspisuje (objavljuje) glasanje građana treba da sadrži bitne formalne elemente, kako bi građani znali o čemu će glasati, kada i gde će glasati. Informisanje javnosti mora biti i blagovremeno, jer od objavljivanja glasanja do samog glasanja mora proteći rok koji ne može biti kraći od 15 niti duži od 60 dana (jer kao na referendumu, ovaj period zavisi od veličine opštine, broja stanovnika, složenosti teme, aktivnosti opštine, godišnjih odmora itd.). Odluka o objavljivanju glasanja građana pošto je namenjena najširoj javnosti u opštini, odnosno gradu, mora biti objavljena u službenom glasilu opštine (načelo javnosti, publiciteta).

Član 27 – Povlačenje predloga odluke

Odbor za građansku inicijativu može da povuče predlog odluke sve do utvrđivanja datuma neposrednog izjašnjavanja građana.

Može se dogoditi da Skupština stavi na dnevni red i glasanjem donese odluku koja je ista ili slična predlogu odluke iz građanske inicijative. U tom slučaju nema svrhe sprovođiti postupak neposrednog glasanja građana na referendumu o predlogu odluke, jer je ona u istom ili nešto izmenjenom i dopunjenom obliku već usvojena na sednici Skupštine. Odbor donosi odluku o povlačenju predloga odluke čim prestane potreba za njegovim donošenjem, jer je predlog odluke u međuvremenu donet od Skupštine na njenu inicijativu, kao samostalna skupštinska odluka.

Predlog se može povući i iz drugih razloga, ali najkasnije dok se ne odredi datum neposrednog glasanja građana. Datum glasanja utvrđuje se u odluci o neposrednom izjašnjavanju građana na referendumu. Nakon utvrđivanja datuma glasanja o predlogu odluke, javnost je upoznata sa tim, pa odbor predlog više ne može povući.

Član 28 – Neposredno izjašnjavanje građana o predlogu odluke

Dan za glasanje građana o predlogu odluke utvrđuje se odlukom da se pristupi neposrednom izjašnjavanju građana o predlogu odluke.

Glasanje se sprovodi u skladu sa zakonom i drugim propisima kojima se uređuje procedura sprovođenja referenduma.

Komisija potvrđuje rezultate glasanja.

Ako su građani većinom glasova potvrdili predlog odluke, pod uslovom da je glasalo više od polovine od ukupnog broja birača upisanih u birački spisak opštine, odluka stupa na snagu 15. dana od dana potvrđivanja rezultata glasanja od strane Komisije. Ako u

prethodnom izjašnjavanju nije dobijena potrebna većina, predlog odluke se odbija.

Odluka Komisije o potvrđivanju rezultata glasanja o predlogu inicijative objavljuje se u službenom glasilu opštine.

Postupak glasanja građana o predlogu odluke može imati dvojaki ishod. Građani mogu, većinom glasova, potvrditi ili odbiti predlog odluke. Ukoliko su građani na neposrednom izjašnjavanju, većinom glasova, potvrdili predlog odluke proistekle iz inicijative, predlog stupa na snagu petnaestog dana nakon što je Komisija odlukom potvrdila rezultate glasanja. Bitan uslov je da je za predlog odluke glasalo više od polovine od ukupnog broja registrovanih glasača u opštini.

S druge strane, ukoliko su građani na referendumu glasali tako da se povodom predloga odluke nije dobila potrebna većina, Komisija predlog odluke odbija. Potrebna većina je prosta ili obična većina od ukupnog broja glasova građana koji su izašli na glasanje, ali pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja registrovanih glasača u opštini. Ovakav ishod glasanja pokazuje da predlog odluke koji je formulisan na inicijativu građana ali ga Skupština nije prihvatila, nije dobio širu podršku građana na referendumu, pa se kao takav definitivno odbija.

Član 29 – Izmena odluka

Odluka koju su građani potvrdili neposrednim izjašnjavanjem ne može biti stavljena na dnevni red Skupštine opštine u roku koji je kraći od 18 meseci od dana glasanja.

Odluka koju su građani potvrdili neposrednim glasanjem se izvesno vreme ne može menjati. Takva odluka doneta je neposrednim izjašnjavanjem građana i predstavlja oblik neposredne demokratije. Neposredno izjašnjavanja građana treba poštovati i ovako izražena volja ne može se menjati bar za izvesno vreme, ni na koji način, pa ni odlukama Skupštine, kao oblikom posredne demokratije. Nepromenljivost ovih odluka važi za period od 18 meseci od dana kada su je građani izglasali, i za to vreme odluka ili pitanje koje je tom odlukom regulisano ne može biti stavljeno na dnevni red Skupštine. Postoji, dakle, zabrana da se to pitanje, koje je bilo predmet neposrednog izjašnjavanja građana na referendumu uopšte nađe na dnevnom redu u skupštinskoj proceduri, najmanje u roku od 18 meseci. Treba poštovati neposredno izjašnjavanje građana i volju koju su tom prilikom izrazili građani. Odluku koju su građani potvrdili na referendumu neposrednim glasanjem treba poštovati i to pokazuje ozbiljnost i stav prava prema demokratiji.

Međutim, pravna nepromenljivost odluka koje su građani neposrednim glasanjem doneli nije vremenski neograničena, već se vezuje samo za određeno vreme od osamnaest meseci. Razlog tome leži najpre u činjenici da se nakon izvesnog vremena mogu promeniti okolnosti koje su postojale u vreme izglasavanja te odluke, pa da je i u interesu samih građana da se ta odluka promeni. Takvo stanje ne može biti ostavljeno bez mogućnosti da se

izmeni, iako će politička celishodnost lokalne vlasti nalagati da takva odluka ne bude menjana bez ozbiljnih razloga.

VIII PRAVNA SREDSTVA

Član 30 – Žalba protiv odluka Komisije

Svaki građanin upisan u birački spisak opštine, odbor za referendum i odbor za građansku inicijativu imaju pravo da podnesu prigovor na regularnost sprovođenja neposrednog izjašnjavanja građana u roku od 24 sata od trenutka zvaničnog objavljivanja rezultata glasanja građana na referendumu ili o građanskoj inicijativi u službenom glasilu opštine.

Prigovor se podnosi Komisiji.

Komisija odlučuje o prigovoru u roku od 48 sati od trenutka prijema prigovora.

Protiv odluke Komisije, kao i u slučaju da Komisija ne donese odluku u propisanom roku, može se uložiti žalba Vrhovnom sudu Srbije od strane lica čiji je prigovor odbijen.

Odluka Vrhovnog suda je konačna.

U ovom članu regulisana je pravna zaštita u slučaju nepravilnog sprovođenja samog glasanja. Pošto sama komisija ne sprovodi glasanje građana, dobro je da ona bude prva zakonodavna instanca, uz mogućnost prigovora Vrhovnom sudu kao drugoj instanci. U svim ostalim slučajevima (nepravilnosti u vršenju kontrole) ne bi bilo dobro da komisija deluje kao arbitar u odnosu na sopstveno ponašanje. Zato prigovori na rad komisije idu direktno Vrhovnom sudu (videti član 31.).

Osim odbora za referendum ili odbora za građansku inicijativu, i svaki pojedini glasač ima pravo da uložiti prigovor. Ovo zbog toga što je u interesu svakog pojedinog glasača da se proces odlučivanja, u kojem i on sam ima svoju ulogu, odvija legalno i fer. Svaki glasač ima pravo na to da se glasanje ne verifikuje ukoliko ne odražava stvarnu volju građana.

Prema Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi (član 27), rok za podnošenje prigovora počinje od kada je „odluka doneta“. Ovakva formulacija je neprecizna, jer nije jasno da li je to trenutak zatvaranja izbornih mesta, trenutak potvrđivanja ili pak objavljivanja odluke. Trenutak objavljivanja rezultata, kao početak ovog kratkog roka, najjasnija je formula i s obzirom na okolnost da se smatra da su jedino od tog trenutka rezultati poznati građanima.

Za postupanje po prigovoru nadležna je komisija, tako da sve prigovore građani upućuju njoj. Postupak je hitan. Rok za podnošenje prigovora je 24 sata po objavljivanju rezultata u službenom glasilu, a komisija je dužna da u roku od 48 sati od prijema prigovora postupi i reši po prigovoru građana.

Član 31 – Prigovor na odluku o rezultatu neposrednog izjašnjavanja građana

Ako građanin, odbor za referendum ili odbor za građansku inicijativu smatraju da je Komisija postupala nepravilno prilikom obavljanja svojih funkcija prema članovima 11, 13, 22. i 24. ove odluke, mogu podneti žalbu Vrhovnom sudu Srbije u roku od 48 sati od trenutka dostavljanja odluke komisije.

Vrhovni sud o žalbi odlučuje u roku od 48 sati od trenutka njenog prijema.

Odluka Vrhovnog suda je konačna.

Komisija za referendum i građansku inicijativu ima veoma važnu kontrolnu funkciju u postupku sprovođenja referenduma i građanske inicijative. Osnovna funkcija Komisije, osim kontrole postupka sprovođenja referenduma, je i kontrola prethodnih radnji, kao što su zapisnik odbora i provera ispravnosti referendumske liste. Nakon prikupljanja potpisa, Komisija u postupku provere ispravnosti prikupljenih potpisa donosi odluku o verifikaciji prikupljenih potpisa. Zbog takve koncentracije kontrolnih ovlašćenja, potrebno je obezbediti pravna sredstva zaštite u slučaju nepravilnog rada komisije u vršenju njenih kontrolnih ovlašćenja. Pod nepravilnim radom podrazumevaju se različite povrede prava i pravnih interesa, prekoračenja i zloupotrebe ovlašćenja i sl.

Pravo na žalbu imaju građani kao pojedinci i odbor za referendum, odnosno odbor za građansku inicijativu. Vrhovni sud, kao najviši redovni sud u Republici, nadležan je da postupa po žalbi u ovoj materiji. Predmet žalbe ne nepravilnost u radu Komisije u smislu člana 11 (verifikacija referendumske liste), člana 13 (odluka o verifikaciji potpisa), člana 22 (odluka o prihvatanju građanske inicijative, člana 24 (odluka o verifikaciji građanske inicijative).

Rok za podnošenje prigovora je 48 sati od prijema odluke od komisije. Odluka Vrhovnog suda je konačna.

Posebno rešenje je omogućeno za pravnu verifikaciju odluke komisije koja potvrđuje rezultate glasanja (član 30) a rokovi za podnošenje prigovora su različiti (24 sata).

Član 32 – Stupanje na snagu

Ova odluka stupa na snagu 8. dana od dana objavljivanja u službenom glasniku opštine [uneti ime opštine].