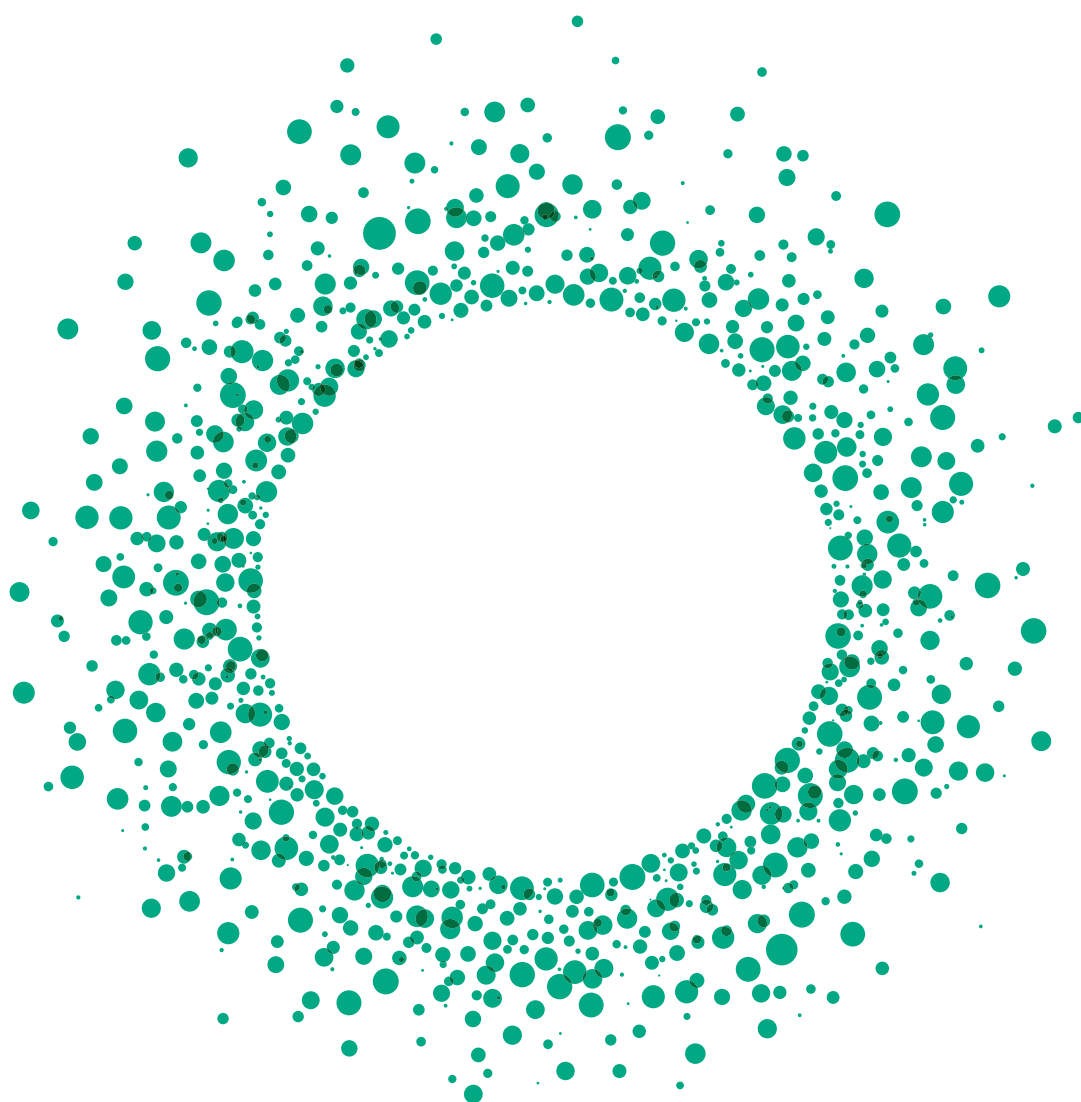


**NARODNA
INICIJATIVA U FIOCI:
ANALIZA KOLEKTIVNOG UČEŠĆA
GRAĐANA U PROCESU
DONOŠENJA ODLUKA**





British Embassy
Belgrade



UKaid
from the British people

Izrada ove brošure omogućena je uz podršku
Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj
brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno
odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Beograd, januar 2018.

REZIME

Narodna inicijativa predstavlja jedan od ključnih instrumenata građanske participacije u Srbiji. Njena važnost je dvojaka. S jedne strane, Ustav je postavlja u ravan sa izborima i referendumom i prepoznaje se kao treći vid putem kog građani ispoljavaju suverenost. S druge strane, narodna inicijativa, koja potiče iz porodice instrumenata direktne demokratije, omogućava građanima da svoje zahteve i potrebe formulišu i iznose ka zakonodavnoj vlasti, organizujući se odozdo prema gore.

Razgovori civilnog društva i institucija o unapređenju procedura za sprovođenje narodne inicijative vode se više od jedne decenije, ali se do 2017. godine stvari nisu promenile. Okvir za sprovođenje narodne inicijative i danas određuje Zakon iz 1994. godine, dok je propušteno čak i njegovo usaglašavanje sa Ustavom iz 2006. godine.

Pravni okvir i nedovoljno razvijena praksa upotrebe narodne inicijative pokazuju da u Srbiji ne postoji podsticajno okruženje za primenu ovog instrumenta građanske participacije. Brojne prepreke u pravnom i institucionalnom okviru mogu biti razlog za demotivisanost građana da koriste ovaj mehanizam. Kao neke od prepreka izdvajaju se restriktivan rok za prikupljanje potpisa podrške, koji je najkraći poznat u svetskoj uporednoj praksi, zatim formalni zahtevi koje građani treba da ispune i, na kraju, odsustvo obaveze za zakonodavnu vlast da podnetu narodnu inicijativu razmatra.

Nadovezujući se na postojeće debate, ova analiza služi tome da u javnom prostoru ponovo podstakne dijalog o narodnoj inicijativi, ali i o građanskom učešću u Srbiji. Uređenje instituta narodne inicijative posebnim zakonom je neophodno, kao i usaglašavanje i olakšavanje postupaka za njeno pokretanje i na republičkom nivou i na nivou lokalnih samouprava. Sve intervencije u pravcu poboljšanja ovog instrumenta treba da uvažavaju načelo participacije i unapređenja komunikacije građana i organa javnih vlasti u procesu pripreme i sprovođenja narodne inicijative. Na taj način bi se doprinelo: povećanju učešća građana u demokratskim procesima i većoj otvorenosti institucija, što su preduslovi za jačanje demokratije i stvaranje otvorene države.

UVOD

Uz izbore i referendum, narodna inicijativa predstavlja treći ključni instrument učešća u demokratskim procesima kroz koji građani Srbije ispoljavaju suverenost. Međutim, učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji može se opisati kao jednodimenzionalno – u stvarnosti, ono počinje i završava se izborima. U periodu između izbora javlja se zatišje građanskog učešća u političkom životu i procesima donošenja odluka. Ovaj fenomen prkosi i činjenici da građanima, pored narodne inicijative, na raspolaganju stoje i drugi participativni mehanizmi kako na republičkom tako i na lokalnom nivou.

Analiza položaja i dosadašnjih rezultata narodne inicijative predstavlja pokušaj da se posredstvom jednog participativnog mehanizma rasvetli odnos između građana i institucija u periodu između izbora. U teoriji, narodna inicijativa se svrstava u porodicu instrumenata direktne demokratije, u koju spadaju i referendum, plebiscit i narodni veto. Narodna inicijativa deli najviše sličnosti s referendumom, jer jedino ova dva oblika omogućavaju građanima da predlažu i učestvuju u usvajanju zakona i drugih propisa.¹ Međutim, u pravnom okviru Republike Srbije, narodna inicijativa postoji u užem obliku. Za razliku od referenduma, građani se ne izjašnjavaju neposredno da li će predlog narodne inicijative biti usvojen ili odbačen izlaskom na birališta. Krajnju reč u odlučivanju o građanskom predlogu ima Narodna skupština, odnosno skupština lokalne samouprave za inicijative koje se realizuju na lokalnom nivou. Ovaj tip inicijative se pronalazi u uporednoj svetskoj praksi, pod različitim nazivima. U teoriji se ponekad definiše i kao u potpunosti poseban mehanizam direktne demokratije u odnosu na inicijative koje su uređene tako da uključuju i referendum u krajnjem ishodu.²

Ova analiza polazi od pravnog karaktera narodne inicijative, kao Ustavom garantovanog prava građana da ispoljavaju ulogu nosioca suvereniteta Republike Srbije i tako utiču na proces donošenja odluka. **Narodna inicijativa** detaljno je uređena Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, dok je Zakonom o lokalnoj samoupravi regulisano pravo na pokretanje **građanskih inicijativa** kojima se utiče na proces donošenja odluka na lokalnom nivou. Međutim, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je 1994. godine, u sistemu koji učešće građana nije posmatrao iz perspektive demokratije. Ovaj zakon nije promenjen već više od 23 godine, čak

1 Jovanović, Milan, „Oblici direktne demokratije – narodna inicijativa i referendum”, Srpska politička misao, br. 4/2011, 2011, str. 34.

2 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, 2008, str. 83–93.

ni onda kada je postojala obaveza i rok da se čitav pravni okvir uskladi sa Ustavom iz 2006. godine.

Uvažavajući dosadašnje napore civilnog društva i dijalog sa institucijama o izmenama zakona, unapređenju mehanizma narodne inicijative i učešća građana u demokratskim procesima, ova analiza predstavlja doprinos povratku narodne inicijative, kao teme, u javni prostor posle skoro deset godina. Analiza se nadovezuje, ali i kritički razmatra već izrađene predloge, kako od strane civilnog društva tako i od strane institucija. Takođe, ona ne obuhvata samo pravne karakteristike narodne inicijative, već daje i odgovor na pitanje da li je ovaj instrument značajan za podsticanje debate u javnom prostoru, učešće građana u demokratskim procesima i otvaranje institucija za dijalog s građanima.

Težnjom da se pronađu odgovori na ova pitanja, na početku se analizira da li je narodna inicijativa više participativna u odnosu na druge mehanizme iz iste porodice, kakav je referendum. Zatim se daje osvrt na probleme u pravnom i institucionalnom okviru, dok se rešenja ne traže samo u usvajanju novog i boljeg zakona koji bi trebalo da, između ostalog, jasno definiše obaveze institucija u postupanju prema narodnoj inicijativi. Predlaže se i dovođenje u vezu narodne inicijative i drugih oblika učešća građana u demokratskim procesima, dok se ističe potreba da se podsticajna pravna i institucionalna rešenja stvaraju i na republičkom nivou i na nivou lokalnih samouprava. Jedino pravljjenjem veza između brojnih partikularnih i raštrkanih rešenja za građansko učešće može se ostvariti uticaj kako na razumevanje i interesovanje građana za korišćenje narodne inicijative i drugih mehanizama tako i na otvaranje institucija prema građanima. Na kraju analize, kritički se razmatraju postojeći predlozi za unapređenje instrumenta narodne inicijative civilnog društva, kao i nadležnih institucija.

ŠTA JE NARODNA INICIJATIVA I ZBOG ČEGA NAM JE ONA POTREBNA?

Da bi odgovorila na pitanje šta znači i zbog čega je značajna narodna inicijativa, analiza polazi od poređenja ovog mehanizma s drugim sličnim mehanizmima koji sa inicijativom dele najviše zajedničkih karakteristika. S obzirom na to da i narodnu inicijativu i referendum prepoznaje pravno-politički poredak Srbije i uređuje ih istim pravnim aktom, kao i na to da se u teoriji oba instrumenta svrstavaju u porodicu mehanizama direktne demokratije, zaključci o prirodi narodne inicijative izvode se na osnovu poređenja s referendumom.

Iako narodna, odnosno **građanska inicijativa** (eng. *civic initiative*) spada u red instrumenata direktne demokratije i postoji stanovište da su karakteristike i ishodi narodne inicijative najbliže karakteristikama i ishodima referenduma, ovom analizom se skreće pažnja na bitne razlike koje postoje među njima. Razlike koje se uočavaju su teorijske prirode, što neće biti u fokusu dalje rasprave. Razlike proizlaze i iz samog karaktera narodne inicijative i načina na koji se ona ostvaruje u pravnom i političkom poretku Republike Srbije.

Prva razlika ogleda se u činjenici da Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi u članu 1. prepoznaje samo referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja građana. Građani u narodnoj inicijativi učestvuju potpisom, a ne glasom (član 7. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi). Poslednja instanca odlučivanja o predlogu građana je zakonodavna institucija, odnosno Narodna skupština Republike Srbije. Na nivoima ispod republičkog su to skupština autonomne pokrajine ili skupština lokalne samouprave. Zbog toga se narodna inicijativa u Srbiji, kao mehanizam direktne demokratije, svrstava u tip narodne inicijative u užem smislu.³ Ovo nije neobično imajući u vidu uporednu svetsku praksu, gde se nailaze na brojni primeri uređenja ovakvog oblika narodne inicijative koji ne dovodi nužno do referenduma u krajnjem ishodu.⁴ Dok ga neki autori definišu kao uži oblik narodne inicijative⁵, drugi autori govore o „inicijativi za postavljanje zakonodavne agende”.⁶ Takođe, ovaj tip inicijative nosi i različite nazive u različitim zemljama. Ponekad se ovaj oblik naziva i **narodni predlog** (eng. *people's motions*), **pravo građana na pod-**

3 Narodna inicijativa u širem smislu podrazumeva raspisivanje referenduma u slučaju da predstavničko telo narodnu inicijativu ne usvoji i tako završnu reč o konačnoj sudbini predloga daje građanima: Ibid, 34.

4 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, 2008, str. 85.

5 Jovanović, Milan, „Oblici direktne demokratije – narodna inicijativa i referendum”, *Srpska politička misao*, br. 4/2011, 2011, str. 34.

6 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, 2008, str. 83–93.

nošenje predloga (eng. *submission rights*) ili **narodna zakonodavna inicijativa** (eng. *popular legislative initiatives*).⁷

Druga razlika u odnosu na referendum je da narodna inicijativa uvek odlikava sve elemente participativne demokratije, bez obzira na to da li se radi o obliku koji predviđa referendum, odnosno obliku koji ne predviđa neposredno izjašnjavanje građana o njenom sadržaju. To su jednak pristup učešću u formulisanju i izražavanju preferencija i interesa, zatim jednak pristup informacijama, kao i jednaka mogućnost za učestvovanje u političkoj komunikaciji o pitanjima koja se tiču javnih politika.⁸ Drugim rečima, svrha inicijative je da građanima omogući da se upuste u **proces zagovaranja** interesa i potreba pred javnim vlastima. Za razliku od referenduma, čija je suština u izražavanju narodne volje biranjem jednog od dva ponuđena odgovora na postavljeno pitanje, koje je najčešće povezano s postojećim ili planiranim aktivnostima vlasti, kroz narodnu inicijativu se odlikavaju odnosi između različitih društvenih aktera. U fazi formulacije predloga koji će biti podnet narodnom inicijativom, otvara se prostor za široko građansko učešće i dijalog između različitih zainteresovanih strana. U fazi zagovaranja ovog predloga, prikupljanje dovoljnog broja potpisa birača podrazumeva direktnu komunikaciju i mobilizaciju građana za određeni predlog. Na kraju, u fazi podnošenja i razmatranja predloga narodne inicijative, parlament, odnosno lokalna skupština razmatraju podnete inicijative građana.

Iz tog razloga narodnu inicijativu posmatramo kao instrument kroz koji se ostvaruje **moć građana** da utiču na proces donošenja odluka organizujući se odozdo.⁹ Time što omogućava građanima da se organizuju na različitim administrativnim nivoima i obrate institucijama, narodnom inicijativom se utiče na prisustvo i kvalitet javne debate u društvu, stepen političke kulture, kao i na otvorenost demokratskog sistema.

7 Ibid, 83.

8 Schiller, Theo, "Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy – some observations" in Pállinger, Z.T., Kaufmann, B., Marxer, W., Schiller, T. (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer VS, 2007: 60.

9 Da bi referendum mogao da bude pokrenut na isti način, potrebno je da građani ispune značajno zahtevnije formalne zahteve i krenu od toga da obezbede 100.000 potpisa podrške prema aktuelnom zakonskom okviru.

PREPREKE PRIMENI MEHANIZMA NARODNE INICIJATIVE

U primeni mehanizma narodne inicijative problemi se uočavaju na nekoliko nivoa. Problemi se odnose na učestalost pokretanja i korišćenja narodne inicijative, kao i pitanje koliko građani prepoznaju i poznaju svoja Ustavom garantovana prava. Zatim, otvara se problem (ne)odgovaranja nadležnih institucija, odnosno parlamenta, na inicijative građana, kao i atmosferu u kojoj građani nemaju poverenja da njihov angažman može da doprinose bilo kakvoj promeni u društvu.

U dosadašnjoj praksi pokazalo se da građani retko koriste narodnu inicijativu. Međutim, čak i kada se građani organizuju i podnesu predlog instituciji nadležnoj za usvajanje odnosnog akta, što je u ovom slučaju Narodna skupština Republike Srbije, ne postoje garancije da će njihov predlog biti razmatran. U poslednjih 16 godina, odnosno od 2001, nijedna podneta narodna inicijativa nije razmatrana u plenumu.¹⁰ Podatke o njihovom statusu unutar parlamenta moguće je pronaći samo za tri inicijative. U ovom momentu se na listi predloga zakona u proceduri nalaze tri predloga zakona inicirana od strane građana – dva koja su podneta u skupštinskom sazivu od 2007. godine i jedan predlog zakona koji je podnet u sazivu od 2008. godine.¹¹

Uvidom u internu evidenciju parlamenta, u sazivima od 2012. godine parlament je primio obaveštenje o pokretanju šest narodnih inicijativa. Od tog broja, tri inicijative su i podnete nakon što su formalni zahtevi u pogledu roka i broja potpisa ispunjeni. Međutim, nijedna od njih nije razmatrana i pisani trag o njihovom statusu nije moguće pronaći na zvaničnom sajtu parlamenta.¹² Takođe, ostaje nepoznato i šta se dogodilo s narodnim inicijativama podnetim pre 2012. godine, osim za gorenavedene tri iz 2007. i 2008. godine.

¹⁰ Do podatka o tome koji je tačan broj podnetih narodnih inicijativa nije lako doći – osim što ne postoji jedinstvena evidencija, uočeno je poistovećivanje mehanizama: npr. narodne inicijative i peticije (kakva je „Glasaj za bebe!“). Prema saznanjima iz prethodnih istraživanja, do 2011. godine nijedna podneta narodna inicijativa nije razmatrana.

¹¹ Radi se o Predlogu za izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Predlogu Zakona o klasifikaciji tajnih informacija, kao i Predlogu o zabrani pušenja u zatvorenim javnim i radnim prostorijama.

¹² Prema saznanjima iz odgovora Narodne skupštine Republike Srbije na upućen Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, radi se o Narodnoj inicijativi za razmatranje i usvajanje predloga Zakona o ratnim veteranima i članovima njihovih porodica (podneta 26.12.2012. sa **40.014** potpisa), Narodnoj inicijativi za donošenje Zakona o odlaganju plaćanja dospelih komunalnih i drugih obaveza i prekidu postupaka izvršenja (podneta 11.3.2015. sa **31.410** potpisa) i Narodnoj inicijativi za izmenu Zakona o porezu na dohodak građana (podneta 27.1.2016. sa **105.679** potpisa).

Sledeći problem koji se javlja odnosi se na znanje i poverenje građana u korišćenje participativnih instrumenata i učešće u demokratskim procesima. Prema istraživanju koje je sprovedeno 2010. godine, čak **92% ispitanika** nije posedovalo znanje o tome šta znači pojam narodna, odnosno građanska inicijativa.¹³ Takođe, građani ne prave razliku između narodne, odnosno građanske inicijative, i političke partije ili građanskog pokreta.¹⁴ Iako je ovo istraživanje sprovedeno pre sedem godina, ističemo da i danas postoji suštinsko nepoznavanje, čak i otuđenje građana od instrumenta koji su im na raspolaganju da iskažu interese i potrebe i utiču na odluke koje se donose na republičkom i lokalnom nivou. Prema istraživanju učešća građana u demokratskim procesima u Srbiji, koje CRTA sprovodi petu godinu zaredom, u proseku oko 17% građana veruje da svojim angažmanom može da utiče na promene u svojoj lokalnoj zajednici, dok svega 11% građana veruje da može da utiče na promenu na republičkom nivou.¹⁵

Poverenje građana u sopstveno učešće i poznavanje demokratskih procesa utiču na svrishodnost, kvalitet i rezultate participativnih mehanizama u jednakoj meri kao i kvalitet pravnog i institucionalnog okvira. Međutim, odnos između percepcije, poverenja i znanja, s jedne strane, i učinaka participativnih mehanizama, s druge strane, treba da budu predmet posebne analize i dubljeg istraživanja. U ovoj analizi, primarni fokus je na problemima koji proizlaze iz pravno-političkog i institucionalnog okvira. Činjenica je da se na taj način osvetljava samo jedna strana iste kovanice problema. Međutim, u slučajevima kao što je narodna inicijativa, neophodno je prvo ustanoviti da li su rešenja koja omogućavaju građansko učešće povoljna ili ne.

Ukratko, ključni problemi identifikovani u pravno-političkom i institucionalnom okviru su sledeći:

- Zakonske odredbe su nepovoljne po građansko organizovanje i korišćenje mehanizma narodne inicijative. U pitanju su: 1) izuzetno kratak rok, koji iznosi sedam dana za prikupljanje 30.000 potpisa; 2) zahtevi koji se postavljaju pred građane, predlagače zakona, o tome kako treba formulisati problem i predlog; 3) odsustvo zakonski definisane obaveza za nadležnu instituciju da uzme u razmatranje podnetu inicijativu građana, a samim tim i pravnog osnova za pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti ukoliko parlament ne razmatra predlog;
- Odsustvo jedinstvenog pravnog okvira koji uspostavlja i definiše različite participativne mehanizme koji se kreću u pravno-političkom prostoru (peticija, podnesak, predlog, molba itd.), što doprinosi nejasnoći i nerazumevanju kako samih pojedinačnih mehanizama tako i njihove međusobne povezanosti, odnosno dometa;

13 Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM i Fondacija Hajnrih Bel – HBS, Poznavanje instrumenata za uključivanje građana u kreiranje javnih politika, 2010: https://www.uticaj.rs/srbija_pravo_i_praksa#naslov1 (pristupljeno 31. 10. 2017)

14 Ibid.

15 Podaci generisani iz Istraživanja javnog mnjenja o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji za 2013, 2014, 2015, 2016. i 2017. godinu: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Ipsos Strategic Marketing, *Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji za 2017. godinu*, 2017, str. 27.

- Otežano pokretanje inicijative na lokalnom nivou, koju je u slučajevima nekih jedinica lokalne samouprave u Srbiji teže pokrenuti nego na republičkom nivou;
- Zbog praznina u postojećem pravnom okviru, javlja se opasnost da zakonodavni predlog koji inicijativom upućuju građani bude izjednačen s predlozima koje upućuje izvršna vlast ili narodni poslanici. To znači da građanski predlog može (ali ne nužno) da trpi određene posledice, kao što je povlačenje iz procedure prilikom konstituisanja svakog novog parlamentarnog saziva.

U nastavku analize ulazi se u detaljnije razmatranje pravno-političkih i institucionalnih uzroka problema.

PREPREKE PRIMENI MEHANIZMA NARODNE INICIJATIVE U POJEDINOSTIMA

U Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi ispoljava se neusklađenost s današnjim procesima demokratizacije i evropskih integracija. To su procesi koji zahtevaju nove i horizontalne modele upravljanja, institucije koje predstavljaju servis građana i odgovaraju na njihove potrebe i vlast koja odgovara za svoje postupke. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (u daljem tekstu Zakon) je usvojen 1994, a zatim neznatno izmenjen 1997. godine. To znači da je jedan od ključnih instrumenata kojim građani mogu da utiču na proces donošenja odluka i ispoljavaju suverenost koja od njih potiče (član 2. Ustava Republike Srbije), potekao u autoritarnom političkom sistemu koji mu je odredio i suštinu u skladu sa sopstvenim razumevanjem građanskog učešća.¹⁶

Jedna od ključnih prepreka za ostvarenje prava na narodnu inicijativu je rok koji građani imaju na raspolaganju da prikupe neophodne potpise za predaju inicijative parlamentu. Ovaj rok je najkraći u Evropi i iznosi svega sedam dana. Ukoliko se roku doda i zahtev građanima da prikupe 30.000 potpisa kako bi predložili „zakon, drugi propis i opšti akt“, kako je definisano Ustavom Republike Srbije (član 107), javlja se skoro nemoguća situacija za same građane. Time što zahteva izuzetan napor u prikupljanju minimalnog broja potpisa, ovaj proces zahteva ozbiljne resurse (u sredstvima, ljudima i znanju), koje građani i lokalne (grassroot) inicijative retko imaju na raspolaganju. U ovakvoj situaciji, pokretanje uspešne narodne inicijative zahteva vreme za planiranje i osmišljavanje, kako samog predloga inicijative tako i strategije komunikacije, prikupljanja neophodnih sredstava i kampanje, što dodatno otežava blagovremeno organizovanje građana.

Postupak sprovođenja inicijative, kako proceduralno tako i sadržinski, predstavlja izvor naredne serije problema. Pre svega, član 32. Zakona definisan je karakter samog predloga za promenu ili donošenje odgovarajućeg akta, odnosno drugog predloga na koji inicijativa može da se odnosi. Prvo se uočava da nije jasno šta može biti drugi predlog koji inicijativom može da bude obuhvaćen, ako to nije promena ili donošenje odgovarajućeg akta iz nadležnosti parlamenta (član 3. Zakona) – pa čak i donošenje akta kojim se poništava određeni zakon, odnosno predlog odluke o poništenju zakona. Ovo je naročito značajno ako se uzme u obzir i drugi deo istog člana koji obavezuje građane da „predlog mora biti sačinjen tako da se iz njega vide pravci promena, odnosno rešenja o kojima nadležni organ treba da se izjasni“. To

¹⁶ Stalna konferencija gradova i opština, *Građansko učešće na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, 2006, str. 40.

znači da građani narodnom inicijativom ispoljavaju svoje zakonodavno pravo na isti način na koji to rade i drugi predlagači zakona. Zakon obavezuje građane da podnesu razrađen i gotov predlog, što ponovo zahteva resurse i znanje koji su neophodni za analizu postojećeg stanja, pripremu predloga i izradu obrazloženja, koje može da uključi i zahtev za analizom efekata propisa (član 151. Poslovnika Narodne skupštine). Pored toga, član 33. Zakona, utvrđeno je da je inicijativni odbor dužan da na samom početku narodne inicijative dostavi predlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rešavanje o pitanju na koji se predlog odnosi. Nadležni organ, koji ne može biti drugi do parlament, izvršice notifikaciju (potvrdu prijema), ali ne i verifikaciju kojom bi utvrdio izvesne propuste u formulaciji inicijative i pružio ili obezbedio stručnu pomoć za unapređenje predloga građana na samom početku procesa.¹⁷

Pored **kratkog roka** za prikupljanje potpisa ozbiljna zamerka postojećem Zakonu je obaveza da se prikupljanje potpisa **prijavi Ministarstvu unutrašnjih poslova**. Ova odredba nam nameće zaključak da zakonodavac unapred pretpostavlja da aktivnosti građana u ostvarivanju njihovih građanskih prava zahtevaju nadzor i kontrolu policije. Ovakav stav je u suprotnosti s demokratskim uređenjem i vrednostima.

Svaki predlog za donošenje zakonodavnog akta koji građani predaju parlamentu, uključuje se u „put zakona“. To znači da predlog „putuje“ ka narodnim poslanicima, nadležnim odborima (za oblast u kojoj se predlog podnosi, za evropske integracije i za ustavna i zakonodavna pitanja), kao i Vladi (što je redovna procedura u svakom slučaju kada Vlada nije predlagač). Vlada daje mišljenje na predlog, dok odbori izveštavaju. I Vlada i odbori mogu dati **preporuku** Narodnoj skupštini da se predlog građana usvoji, odnosno ne usvoji u načelu. U sledećem koraku, nastavlja se postupak pretresa predloga u pojedinostima po odborima, pa se predlog tek onda uključuje u dnevni red sednice Narodne skupštine, iako za to ne postoji utvrđen rok (čl. 156. i 157. Poslovnika). Međutim, ostaje nejasno da li zakonodavna inicijativa koja potekne od građana stiče isti status kao i inicijativa koja potekne od drugih predlagača zakona. S jedne strane, činjenica je da je u pravnom okviru narodna inicijativa postavljena u „užem smislu“, gde se predlagačko pravo građana iscrpljuje momentom podnošenja predloga, čime možemo da zaključimo da se moć koju građani ispoljavaju u ovom smislu izjednačava s moći koju imaju i ostali predlagači zakona.¹⁸ S druge strane, a usled ove karakteristike narodne inicijative u Srbiji i nejasnoća koje postoje u pravnom okviru, postavlja se pitanje da li bi narodne inicijative u proceduri mogle da bude povučene prilikom konstituisanja svakog novog saziva parlamenta. Ako pretpostavimo da pravna praznina o statusu svih predloga zakona koji ne potiču od Vlade postoji, sledeće pitanje je kakve bi to obaveze stvorilo za građane, odnosno za inicijativni odbor u pogledu obnavljanja i ponovnog podnošenja predloga.

¹⁷ Stalna konferencija gradova i opština, *Građansko učešće na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, 2006, str. 40.

¹⁸ Širi smisao narodne inicijative podrazumevao bi obavezu Narodne skupštine da, u slučaju kada odbije predlog narodne inicijative, raspiše referendum kako bi sami građani mogli da se izjasne o predlogu: Stalna konferencija gradova i opština, *Građansko učešće na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, 2006, str. 38.

Na kraju, problem koji se nameće je činjenica da trenutno zakonodavno rešenje ne govori o tome šta se dešava ukoliko zakonodavno telo ne uzme narodnu inicijativu u razmatranje. Kao što smo naveli na početku, od 2007. godine u listi predloga zakona koji se nalaze u proceduri čekaju tri akta koja su potekla od građana kroz narodnu inicijativu, bez naznake da će ikada biti razmatrani.

Predlozi koje su građani uputili parlamentu kao narodnu inicijativu nema svoje izdvojeno mesto ili posebnu oznaku na skupštinskom sajtu, a takođe ne postoji ni arhiva koja bi omogućila pretraživanje i status do danas podnetih narodnih inicijativa. Time se građanima, ali i podnosiocima inicijative uskraćuje pravo da budu obavešteni ili da se upoznaju sa statusom inicijative.

Ostvarivanje narodne inicijative na lokalnom nivou

Građanima na lokalnom nivou instrument narodne inicijative omogućava da utiču na proces donošenja odluka, odnosno akata iz nadležnosti skupštine opštine. Pravni osnov proizlazi iz Zakona o lokalnoj samoupravi, ali se pravo i način ostvarivanja narodne inicijative u potpunosti preslikava iz važećeg Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

Prva razlika između narodne inicijative i građanske inicijative na lokalnom nivou je u terminologiji. Narodna inicijativa je preimenovana u **građansku inicijativu**. Suštinski i proceduralno se radi o istom instrumentu, te stoga nije jasno zbog čega u pravnom okviru obitavaju dva termina. Ova dilema, takođe, može da ima posledice i po to kako i koliko građani razumeju svrhu i suštinu ovog instrumenta. Druga razlika koja se javlja između narodne i građanske inicijative je u **broju potpisa** koje građani moraju da prikupe kako bi podneli određeni predlog. Ovde se dolazi i do najvećeg problema kada se radi o podnošenju predloga nadležnim lokalnim organima. Zakon o lokalnoj samoupravi prepušta gradovima i opštinama da statutom utvrde minimalan broj potpisa neophodan za pokretanje inicijative. Zakon o lokalnoj samoupravi kaže da taj broj ne može biti manji od 5% birača na teritoriji lokalne samouprave. Ovaj procenat je već sam po sebi značajan, ali činjenica da gradovi i opštine zadržavaju pravo da sami odrede da li će usvojiti minimum ili ići na veći broj potpisa neopravdano otežava građanima da koriste pravo pokretanja građanskih inicijativa. Posledice su vidljive i u praksi, gde recimo Grad Kragujevac svojim Statutom propisuje da je neophodno da minimum 25% građana s biračkim pravom podrži predlog građanske inicijative, što iznosi **38.570** potpisa.¹⁹ Kragujevac nije usamljeni slučaj, ali kao primer služi da ilustruje kako je građanima čak i lakše da se obrate Narodnoj skupštini Republike Srbije, nego lokalnim skupštinama i da time utiču na odluke koje se donose na nivou upravljanja koji je njima najbliži.

¹⁹ Izračunato na osnovu broju upisanih birača u birački spisak Grada Kragujevca prema podacima Republičkog zavoda za statistiku za Lokalne izbore za odbornike skupština opština i gradova i za predsednike opština i gradonačelnike u 2016. godini.

S druge strane, nailazi se i na određena odstupanja u načinu sprovođenja građanske inicijative po određenim pitanjima. Zakon o teritorijalnoj organizaciji propisuje posebne uslove za pokretanje inicijative o pitanjima koja se tiču osnivanja, ukidanja i promene teritorije opštine (član 12). Ovaj Zakon propisuje obavezu da predlog mora biti podnet od strane najmanje 10% upisanih birača u lokalnoj samoupravi gde se promena traži. Međutim, ova inicijativa se upućuje izvršnoj vlasti i Vlada tek nakon razmatranja zakonitosti i opravdanosti predloga inicijative, predlog dostavlja Narodnoj skupštini, koja zatim raspisuje savetodavni referendum. Ovde se radi o tipu inicijative koji odstupa i od Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i od Zakona o lokalnoj samoupravi. Takođe, s pravnog i teorijskog stanovišta ovo predstavlja sasvim novi tip inicijative, koji u odnosu na narodnu i na građansku inicijativu predviđa referendum, iako savetodavnog tipa. U ovoj novini nastaje i nova nejasnoća vezana upravo za uvođenje savetodavnog referenduma, jer u pravnom sistemu Srbije klasifikacija referenduma na različite tipove ne postoji, a samim tim ni njihove definicije, kao ni posebno uređenje njihovog sprovođenja. Pitanje ovog tipa bi svakako trebalo razmotriti daljim istraživanjima i analizama.

Odnos narodne inicijative i drugih instrumenata građanske participacije

Pravo građana da podnose **peticije** (i druge predloge) i tako se obraćaju organima javne uprave, našlo je svoje mesto i u Ustavu, ali nije konkretizovano odgovarajućim zakonom. Međutim, ako se krene od pitanja šta je suština peticije, zaključuje se da peticija, kao koncept, uključuje narodnu inicijativu, ali je svojim dosegom (ali ne i ishodom) šira od nje. Ova širina ogleda se u tome da se peticijom građani mogu obraćati svim državnim organima i organizacijama koja nose javna ovlašćenja (član 56. Ustava). To znači da peticija može biti upućena i ka zakonodavnoj vlasti, ali se ne ograničava samo na nju kao što je to slučaj s narodnom inicijativom. S obzirom na nepostojanje jedinstvenog pravnog okvira za peticiju, državni organi su ti koji mogu, ali nisu obavezni, da propišu uslove podnošenja peticije svojim internim dokumentima. Međutim, nekoliko zakonskih odredbi koje se odnose na peticiju (ili podnošenje drugih predloga) je dosta neprecizno i nalaze se u različitim propisima (Zakon o lokalnoj samoupravi ili Zakon o državnoj upravi). Zakon o lokalnoj samoupravi, na primer, tretira peticiju i druge forme obraćanja građana lokalnim institucijama kao građansku inicijativu.

Kada su usmerene ka zakonodavnoj vlasti, peticije i narodne inicijative se **preklapaju**. S obzirom na to da se i u jednom i u drugom slučaju predlozi građana odnose na donošenje, odnosno izmenu akata u nadležnosti Narodne skupštine, pretpostavlja se da za peticiju važe ista pravila koja važe i za narodnu inicijativu, a proizlaze iz postojećeg pravnog okvira – kako Ustava tako i Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika Narodne skupštine – koji konkretizuju prava i obaveze građana kao predlagača zakona. Ta pravila odnose se i na: formulisanje predloga, zatim na prikupljanje dovoljnog broja potpisa, rok koji je građanima na raspolaganju i način odlučivanja. Međutim, ovakva pretpostavka može izazvati dodatni problem i nedoumicu kod građana oko toga kada se podnosi narodna inicijativa, a kada peticija ima karakter inicijative,

odnosno koji od dva mehanizma se pokreće u kom trenutku. Istraživanje je pokazalo da je do danas najpoznatija peticija „Glasaj za bebe!“, koju je podržalo preko 130.000 građana svojim potpisima u prvih nedelju dana marta 2012. godine, morala da zadovolji pravne kriterijume koje zakon propisuje za narodnu inicijativu (formiranje inicijativnog odbora, poštovanje roka) za podnošenje građanskog predloga.

Međutim, razlika između peticije, „Glasaj za bebe!“ u odnosu na narodnu inicijativu je u tome da se njenim pokretanjem, iako je ona bila usmerena ka izmenama u zakonodavnom okviru, građani nisu obratili samo parlamentu već i Vladi, tražeći od obe grane vlasti da dođu do najboljeg rešenja.²⁰ Iz ovoga proizlazi i druga razlika koja se ogleda i u samoj formulaciji predloga i rešenja problema koji građani podnose peticijom – građani ne izlaze s gotovim predlogom i rešenjem već samo ističu problem i cilj. Prilikom podnošenja narodne inicijative, odnosno zakonodavnog predloga od strane građana, pravilo je strogo definisano, o čemu je bilo reči ranije. Ali ponovo nije jasno zašto je u slučaju peticije došlo do odstupanja i kako je obraćanje i predaja potpisa narodnoj skupštini u ovom konkretnom slučaju napravilo prostor i za uključivanje izvršne vlasti. Pretpostavka je da se radi o tome da peticija ima dodatnu vrednost u odnosu na narodnu inicijativu – **ona omogućava građanima da postave pitanje na agendu donosilaca odluka, od kojih se onda očekuje da pokrenu dijalog i dođu do rešenja problema.** Takođe, možemo da pretpostavimo da ovakva priroda peticije **ne zahteva stručnost kakva se zahteva od građana, predlagača zakona.** Dodatno, pretpostavka je da peticija kao takva **ima mnogo veći potencijal nego što je to slučaj s narodnom inicijativom, da utiče na otvorenost institucija, njihov međusoban dijalog i dijalog s građanima** – jer se zahtev ne iznosi niti se rešenje traži samo kroz jednu instituciju. Ali **sve ovo ostaje na pretpostavkama, koje su više utemeljene u teoriji ili na saznanjima iz prakse, nego što su zapisane u pravnom okviru** – akt koji bi regulisao uživanje prava na peticiju ne postoji.

Slična situacija postoji i na lokalnom nivou, gde pored građanske inicijative postoji **zbor građana** kao još jedan mehanizam za direktno učešće građana u procesu donošenja odluka. Međutim, zbor građana ostaje jedan nefunkcionalan mehanizam i pored toga što svojim karakterom omogućava građanima da se mobilišu oko pitanja koja se tiču zajednice, organizuju tako da raspravljaju, a zatim, većinom prisutnih, odlučuju o zahtevima i predlozima koje će uputiti skupštini ili organima i službama jedinice lokalne samouprave. Lokalnoj samoupravi je zatim na raspolaganju 60 dana da razmotre predloge i zahteve građana, kao i da o njima zauzmu stav i/ili donesu odgovarajući odluku ili meru. Ponovo, kao i u slučaju odnosa peticije i narodne inicijative, stiče se utisak da je zbor građana **fleksibilniji i mnogo pristupačniji mehanizam za građane** nego što je to slučaj s građanskom inicijativom. Zbor građana, osim što omogućava građanima da postavljaju određena pitanja na agendu donosilaca odluka, omogućava i intenzivniju i češću razmenu između njih samih. Time zbor građana zaista pruža prostor da

²⁰ Konferencija za štampu Inicijativnog odbora akcije, „Građani glasali za bebe, na redu izjašnjavanje vlasti“, Medija centar Beograd, 12. mart 2012. godine, http://www.mc.rs/upload/documents/izvestaji/2012/Mart/120312_Glasaj_za_bebe_Gradjani_glasali_za_bebe.pdf

proces zagovaranja ne bude usmeren samo „odozdo na gore“, kao što je slučaj s narodnom, odnosno građanskom inicijativom, već i horizontalno. Zbor građana pruža mogućnost građanima da kroz međusobnu razmenu stave i zagovarački proces i njegove rezultate u vlasništvo svih građana. Međutim, zbor građana se retko koristi i deluje da je, kao i u slučaju peticije, ovaj mehanizam odvojen i od narodne, odnosno građanske inicijative, ali i od ostalih instrumenata koje građani imaju na raspolaganju a koje kruže u pravno-političkom i javnom okruženju (npr. podnesci, pritužbe, peticije).

Iako svi ovi instrumenti imaju za cilj da omoguće direktnu komunikaciju građana kako o zajedničkim problemima tako i s nadležnim institucijama na različitim nivoima vlasti, **nedorečenost, nejasnoće, ograničavajući karakter ili jednostavno nepostojanje pravnog okvira, umanjuju prostor za njihovo korišćenje i učešće građana u demokratskim procesima.**

FIOKA ZA NARODNU INICIJATIVU: POSTOJEĆA REŠENJA I NJIHOV STATUS

Debata o postojećem pravnom okviru koji omogućava građanima da koriste pravo na narodnu inicijativu bila je aktuelna tokom 2009, 2010. i 2011. godine. Pokrenuta od strane civilnog društva, kao i nadležnog Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, umesto međusobne saradnje dovela je do dvostrukog rezultata na kraju procesa. Koaliciona organizacija civilnog društva izradila je **Model zakona o narodnoj inicijativi**²¹, koji je prošao proces javnih konsultacija.²² Međutim, negde na polovini procesa se saznalo da je i nadležno ministarstvo izradilo model, istoimenog naziva kao i važeći zakon: **Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi**.²³ Potonji model je prosleđen Venecijanskoj komisiji na mišljenje, koja je marta 2010. godine usvojila u najvećoj meri pozitivne komentare na rešenje koje je predložilo ministarstvo.²⁴ Do danas ni jedan ni drugi model nisu usvojeni, što nas ne ograničava da otvorimo fioku ministarstva, oduvamo prašinu i razmotrimo predložena rešenja za unapređenje pravnog okvira koji se tiče građanskog prava na narodnu inicijativu.

Rešenje koje je predložilo ministarstvo, a koje je dobilo mišljenje Saveta Evrope, predviđa produženje roka za prikupljanje potpisa na **90 dana** i daje mogućnost građanima da daju kako **konkretne predloge** (kako ga sada predlažu građani kada upućuju zakonodavne predloge) tako i **opšte predloge** (što predstavlja novinu i može se razumeti kao postavljanje pitanje na agendu). Takođe, ovim modelom zakona predloženo je i da skupština umesto dosadašnje notifikacije građanskog predloga pre početka prikupljanja potpisa, preduzima **verifikaciju**. Međutim, ovaj model zakona ipak ne definiše jasno prava i obaveze skupštine u procesu verifikacije. Skupština, prema ovom modelu, može da odluči da li da prihvati ili ne prihvati potencijalni građanski predlog na sednici koju zakazuje predsednik skupštine ako smatra da pitanje ne potpada pod nadležnost skupštine, ako nije formulisan kako treba, odnosno ako

21 Narodni parlament, Centar za unapređivanje pravnih studija, Udruženje građana „Sretenje“ i Resurs centar Negotin, *Model zakona o narodnoj inicijativi*, http://www.crnps.org.rs/xdoc/arhivavesti/model_zakona_o_narodnoj_inicijativ_begrad_14jul2010.pdf

22 Više o javnoj raspravi na: Centar za razvoj civilnog društva, „Zakon o narodnoj inicijativi – javna rasprava“, <http://cdcs.org.rs/sr/zakon-o-narodnoj-inicijativi-javna-rasprava/> i Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Izveštaj sa konferencije „Peticije i predlozi – pravo i praksa“, <http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=4&idSubSek=81&id=25&status=drugi>

23 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi*, 15. oktobar 2009. godine.

24 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law on Referendum and Civil Initiative of Serbia*, adopted by the Council for Democratic Elections at its 32nd meeting (11 March 2010) and by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (12–13 March 2010), Venice 2010.

je u suprotnosti sa Ustavom. Ovde se zapravo stvara prostor da građanska inicijativa bude odbačena u samom startu i građanima se ne daje prilika, niti im se stavlja na raspolaganje bilo kakva pomoć da svoj predlog poprave.

Iako verovatno ne bi bilo nemoguće da građani pokušaju da poprave predlog i ponovo ga podnesu, kroz ovakve odredbe promoviše se atmosfera nadmoći institucija nad građanima, a ne atmosfera međusobne saradnje, što ponovo može da utiče na odbijanje i otuđenje građana od njihovih institucija i demokratskih procesa. Važno je dodati i to da je ovaj model zakona zadržao obavezu da inicijativni odbor pre početka prikupljanja potpisa prijavi sprovođenje inicijative policiji, što ponovo govori u prilog iznetom stavu gde zakonodavac pretpostavlja da je neophodno kontrolisati građane u momentima kada oni iskazuju svoja prava.

Drugi model koji razmatramo je Model zakona o narodnoj inicijativi, koji je izradila koalicija nevladinih organizacija. Prvo što pada u oči je **razdvajanje inicijative od referenduma**. Međutim, ovaj model zadržava termin narodna inicijativa, što smatramo da ne odražava demokratski i participativni karakter ovog mehanizma i da nepotrebno zadržava dva naziva u pravnom okviru – narodna inicijativa na republičkom i građanska inicijativa na lokalnom nivou. I ovaj model zakona se bavi rokovima za prikupljanje potpisa. On predviđa **120 dana** za ovaj poduhvat. Mi možemo da kažemo da ne postoji utvrđeno pravilo niti međunarodni standard kada se radi o ovim rokovima, osim što je važeći rok od sedam dana najkraći u Evropi (ako ne i u svetu) i u svakom pogledu ograničavajuć. Rok koji treba ostaviti na raspolaganje građanima treba usaglasiti tako da on odgovara uslovima na terenu, omogući jednako informisanje i učešće, kao i da bude podsticajan za građansko organizovanje, a ne da proizvodi trošak, kao što je slučaj danas. Takođe, ovaj model je precizirao minimalan broj potpisa koje je neophodno prikupiti na republičkom nivou (30.000), nivou autonomne pokrajine (15.000), odnosno lokalne samouprave (5% građana koji imaju prebivalište na njenoj teritoriji). Ovaj predlog je značajno povoljniji za pokretače inicijativa u odnosu na važeće rešenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi, gde je za minimalan broj potpisa potrebno 5% birača. Kao i u slučaju roka, ni ovde ne postoji jedinstveno rešenje niti primer najbolje prakse. Ali je ponovo važno voditi računa da broj potpisa bude srazmeran roku. Na kraju, navešćemo još i da je ovaj model zakona predviđa podnošenje samo predloga opšteg akta (što u ovoj analizi tretiramo kao postavljanje pitanja na agendu) – ali smatramo da **ne treba ograničiti i mogućnost podnošenja konkretnog predloga**, naročito ako bi nadležna institucija ponudila odgovarajuću pomoć kroz, na primer, proces konsultacija ili savetovanja prilikom njegove izrade.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Narodna inicijativa, na način na koji je postavljena u važećim propisima Republike Srbije, u ovom trenutku se ne nalazi u službi građana. Isti zaključak izvodimo i za građansku inicijativu na lokalnom nivou. Njihove ograničavajuće odredbe odvajaju građane od demokratskih procesa i od procesa donošenja odluka i kreiranja javnih politika koje se odvija u institucijama i od strane njihovih izabраниh predstavnika. Deluje da je jedino učešće u neposrednom odlučivanju koje političke elite i donosioci odluka teže da priznaju, izjašnjavanje građana na izborima, ili na referendumu, koji u našoj, ali i u svetskoj praksi, radije služi da skine odgovornost donošenja teških političkih odluka s predstavnika javnih vlasti, nego što potiče od zahteva građana za neposrednim rešavanjem pitanja koja ih tište.²⁵

Zaključujemo da su referendum i narodna inicijativa, bez obzira na to što omogućavaju građanima direktno uključivanje u proces odlučivanja u demokratskim društvima, različiti prema karakteru, pravcu delovanja i krajnjim ishodima. Pravac referenduma u našem pravno-političkom okviru postavljen je tako da se uglavnom sprovodi „odozgo prema dole“ i njegova svrha je više politička, nego što je ostvarivanje uticaja na sadržaj javnih politika. Inicijativa izvorno predstavlja participativni mehanizam kroz koji građani ostvaruju komunikaciju sa institucijama i organizuju se za učešće u demokratskim procesima kako na republičkom tako i na lokalnom nivou – gde im je demokratija najbliža. Iz tog razloga, narodnu inicijativu analizirali smo odvojeno od referenduma, bez obzira na to što su oba mehanizma uređena istim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi.

Smatramo da je neophodno u sledećem pravnom rešenju razdvojiti inicijativu od referenduma iz dva razloga. Jedan smo već spomenuli, a tiče se razlika koje postoje između ova dva instrumenta. Drugi razlog je omogućavanje da se jedinstvenim pravim okvirom obuhvate kako inicijativa tako i drugi mehanizmi participativne demokratije i kolektivnog učešća građana u demokratskim procesima, kao što je **peticija**. Već smo zaključili da su svi ovi instrumenti ili raštrkani kroz postojeći pravni okvir ili njime u ovom trenutku nisu uređeni, tako da se između njih ne vidi veza, niti svrha njihovog postojanja. **Jedinstveno pravno rešenje bi doprinelo unapređenju sveukupnog participativnog pravnog okvira tako što bi uticalo, između ostalog, i na jasnoću i na afirmaciju ovih građanskih prava u javnosti.**

²⁵ Kao primer navodimo referendum održan 1998. godine kada su građani odgovarali na pitanje: „Da li prihvatate učešće stranih predstavnika u rešavanju problema na Kosovu i Metohiji?“. Kao trenutno najpoznatiji primer iz inostranstva navodimo Bregzit, gde su se građani Velike Britanije izjašnjavali o izlasku iz Evropske unije.

Postojeći pravni okvir je svakako neophodno promeniti u najbližoj budućnosti. Dosadašnje rasprave na ovu temu svakako mogu da budu od pomoći prilikom daljih analiza i pronalaženja najboljih rešenja kojim bi se unapredio okvir za građansku participaciju, ali takođe građanima vratilo poverenje u mogućnosti koje su im na raspolaganju da utiču na promene u društvu. Iako najbolje rešenje nije kodifikovano na svetskom nivou, neophodno je ipak rukovoditi se time da ne dođe do ekstenzivne regulacije, niti do rešenja koja mogu dovesti do zagušenja rada kako parlamenta tako i skupština opština i autonomne pokrajine. Rešenja svakako treba dizajnirati tako da ona stvaraju novi kanal političke komunikacije i participacije. Ona treba da budu izgrađena tako da ističu važnost artikulacije mišljenja, interesa i potreba, s jedne strane, i otvorenosti demokratskog sistema, s druge strane.²⁶ Takođe, inicijativa treba da počiva na principima demokratske jednakosti, transparentnosti i poverenja. Pored svih ovih principa i vrednosti koje treba da budu utkane u građansku inicijativu, važno je istaći i dodatnu vrednost samog procesa pokretanja, vođenja i, na kraju, predstavljanja institucijama. U tom pogledu, inicijativa ne samo da treba da obezbedi da pitanje bude rešeno ili bude postavljeno na agendu za rešavanje već, takođe, i da **podsticanjem javne debate utiče na otvaranje političkih procesa**.

Usvajanje sledećih preporuka doprinelo bi otklanjanju problema na koje ukazuje ova analiza i unapredilo demokratsko učešće građana u procesu odlučivanja:

- Potrebno je usvojiti jedinstveno pravno rešenje kojim bi se uredili različiti oblici i mehanizmi učešća građana u demokratskim procesima, kako na republičkom tako i na lokalnom nivou;
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je neophodno izmeniti u delu koji se odnosi na narodnu inicijativu, tako što bi se usvojio poseban zakon koji bi obuhvatio kako pravo na inicijativu tako i pravo na peticiju. Novi model zakona treba da uključi i pravne uslove koji obezbeđuju pokretanje inicijative i drugih instrumenata participativne demokratije na lokalnom nivou;
- Nova zakonodavna rešenja treba da: **revidiraju i produže rok** za prikupljanje potpisa na minimum tri meseca; **stepenuju opštost, odnosno konkretnost predloga** koji građani predaju nadležnom zakonodavnom telu (opšti predlog – postavljanje pitanja koje treba rešiti na agendu donosilaca odluka; konkretni predlog – predlog konkretnog akta koji treba da bude usvojen); **utvrde postupak za utvrđivanje odgovornosti donosilaca odluka** u slučajevima ignorisanja građanskih predloga, tako što bi se precizirao postupak i rok za odlučivanje o građanskoj inicijativi, odnosno koraci koji treba da uslede u slučaju da kada nadležna institucija ne uzima predloge građana u razmatranje. Jedan od dodatnih koraka predstavljala bi izmena Poslovnika Narodne skupštine u članovima 156. i 157, kako bi se utvrdio rok u kom se predlog mora naći na dnevnom redu sednice, a nakon pretresa po nadležnim skupštinskim odborima;

26 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, 2008: 64.

- Novim zakonodavnim rešenjem potrebno je **promeniti termin narodna inicijativa u građansku inicijativu**. Kao što smo naveli, termin građanska inicijativa više odslikava demokratski i participativni karakter instrumenta;
- Potrebno je da **ново zakonodavno rešenje bude jedinstveno za sprovođenje inicijative i na republičkom i na lokalnom nivou**, jer su postojeća rešenja razdvojena posebnim zakonima: Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Novo pravno rešenje treba, između ostalog, da predvidi podsticajne uslove kojima građani mogu da pokreću inicijativu na lokalnom nivou, kao i da sazivaju zbor građana, koji (kao instrumenti na nivou vlasti koji je najbliži građanima) predstavljaju preduslove razvijanja demokratske političke kulture. U tom pogledu, neophodno je da procenat birača koji pokreću ove mehanizme bude tačno definisan novim zakonodavnim okvirom, čime bi se izbeglo postojeće rešenje kojim se ovo pitanje uređuje statutima opština i gradova;
- Potrebno je **revidirati uslove pod kojim građani mogu da pokreću inicijative, a koji su propisani pojedinačnim zakonima** (kao što je na primer Zakon o teritorijalnoj organizaciji u članu 12), kako bi se oni uskladili s jedinstvenim okvirom za građansku participaciju;
- Neophodno je iskoristiti nove tehnologije tako da se olakša građanima sprovođenje narodnih inicijativa. U tom svetlu, neophodno je **omogućiti pokretanje narodnih inicijativa elektronskim putem i predvideti elektronsko prikupljanje potpisa**. Jedno od potencijalnih rešenja može biti unapređenje portala „eUprava“ i njegovo širenje u pravcu elektronske građanske participacije, gde bi bilo ponuđeno elektronsko pokretanje i sprovođenje narodnih inicijativa;
- Dobra komunikacija građana i institucija kroz participativne mehanizme podrazumeva postojanje pisanog traga o ovoj komunikaciji koji bi bio dostupan javnosti. Tako je neophodno da nadležna institucija, u ovom slučaju parlament, skupština opštine, odnosno autonomne pokrajine, pronađu adekvatno rešenje da **putem sajta učine dostupnom arhivu podnetih i planiranih inicijativa, kao i inicijativa u proceduri, s naznačenim statusom u procesu odlučivanja, odnosno odlukom i obrazloženjem prihvatanja ili neprihvatanja predloga građana**.

LITERATURA

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA i Ipsos Strategic Marketing, *Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji za 2017. godinu*, 2017.

Centar za razvoj civilnog društva, „Zakon o narodnoj inicijativi – javna rasprava“, <http://cdcs.org.rs/sr/zakon-o-narodnoj-inicijativi-javna-rasprava/>

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law on Referendum and Civil Initiative of Serbia*, adopted by the Council for Democratic Elections at its 32nd meeting (11. March 2010) and by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (12–13 March 2010), Venice 2010.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy – International IDEA Handbook*, 2008.

Jovanović, Milan, „Oblici direktne demokratije – narodna inicijativa i referendum“, *Srpska politička misao*, br. 4/2011, 2011.

Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM i Fondacija Hajnrih Bel – HBS, *Poznavanje instrumenata za uključivanje građana u kreiranju javnih politika*, 2010.
https://www.uticaj.rs/srbija_pravo_i_praksa#naslov1

Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM, *Izveštaj sa konferencije „Petitione i predlozi – pravo i praksa“*, <http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=4&idSubSek=81&id=25&status=drugi>

Konferencija za štampu Inicijativnog odbora akcije, „Građani glasali za bebe, na redu izjašnjavanje vlasti“, Medija centar Beograd, 12. mart 2012. godine, http://www.mc.rs/upload/documents/izvestaji/2012/Mart/120312_Glasaj_za_bebe_Gradjani_glasali_za_bebe.pdf

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi*, 2009.

Narodni parlament, Centar za unapređivanje pravnih studija, Udruženje građana Sretenje i Resurs centar Negotin, *Model zakona o narodnoj inicijativi*,

http://www.crnps.org.rs/xdoc/arhivavesti/model_zakona_o_narodnoj_inicijativ_beograd_14jul2010.pdf

Schiller, Theo, "Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy – some observations" in Pállinger, Z.T., Kaufmann, B., Marxer, W., Schiller, T. (eds.), *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*, Springer VS, 2007.

Stalna konferencija gradova i opština, *Građansko učešće na lokalnom nivou – Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama*, 2006.

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi,

http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_referendumu_i_narodnoj_inicijativi.html