

УДК:
321.7:342.34

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIII) X, vol=29
Бр. 3 / 2011.
стр. 161-178.

*Драган Ж. Марковић**
Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТСКИ НАЧИН ПРИПРЕМАЊА И ДОНОШЕЊА ОДЛУКА**

Сажетак

Основни циљ рада је да укаже на чињеницу да је савременом друштву све неопходнија непосредна демократија као неизоставни услов високотехнолозиране друштвене репродукције. Закључује се да доминација државне управе доводи до сужавања непосредне демократије и до отуђења власти од грађана. Због неизграђености демократских механизма, могућности утицаја грађана на садржину скупштинских одлука су веома мале. Закони од виталног значаја за друштвену заједницу доносе се без консултације грађана, чија се демократска права и обавезе утврђују независно од њихове воље.

За оптималан развој непосредне демократије неопходна је максимална децентрализација надлежности са републичког на локални ниво, која подразумева и одговарајућу финансијску децентрализацију, са чим иде и децентрализација власти и управљања. Однос између грађана и представничких органа не би се смео сводити на избор народних представника, већ већ би грађани морали имати одлучујући утицај на рад тих органа.

Кључне речи: демократија; децентрализација; демократски капацитети; политичке институције

Савременом друштву је уместо парламентарне, све неопходнија непосредна демократија као неизоставни услов високотехно-

* Научни саветник, Институт за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

логизирани и високосоцијализирани друштвене репродукције. У демократској заједници непосредни носилац суверенитета је сам народ, ма на ком нивоу се она организовала. Народни суверенитет се у демократској заједници не може отуђивати или ограничавати, већ се слободном вољом грађана заједнички остварује. Ради одржања самог живота, „грађани морају суделовати у доношењу одлука које утјечу на њихов живот“.¹⁾

За оптималан развој непосредне демократије била би неопходна максимална децентрализација надлежности са републичког на локални ниво, која подразумева и одговарајућу финансијску децентрализацију, са чим иде и децентрализација власти и управљања. Тежње за децентрализацијом су, међутим, у жестоком сукобу са централистичким тежњама да се што више послова и средстава концентрише у врху државе. Енормна централизација надлежности довела је, заједно са финансијском централизацијом, током транзиције 1990-их година, готово до замирања сваког облика непосредне демократије у Србији.

Доминација државне управе доводи до сужавања непосредне демократије и до отуђења власти од грађана. То се огледа у раду како општинских тако и републичке скупштине, које су уместо грађанима окренуте владајућим политичким странкама. Због неизграђености демократских механизма, могућности утицаја грађана на садржину скупштинских одлука су веома мале. Чак се и закони од виталног значаја за друштвену заједницу доносе без икакве организоване консултације грађана, чија се демократска права и обавезе утврђују независно од њихове воље.

Досадашње искуство показује да разлике у карактеру непосредног и посредничког одлучивања проистичу управо из разлика у природи друштвено-економских односа на којима се заснивају. Иницирање, доношење и спровођење одлука битно се разликују у посредничком и непосредном одлучивању. Кад се заједничке потребе задовољавају на бази административне концентрације и дистрибуције средстава, иницијативе потичу углавном од органа који и одлучују о тим средствима. Иницијативе које без материјалног покрића долазе изван ових органа немају много изгледа за реализацију услед чега се ретко и појављују. Истраживања показују да су

1) John Naisbitt, *Мегатрендови*, „Глобус“, Загреб, 1985., стр. 167.

у локалним заједницама које егзистирају на дотацијама из буџета иницијативе од стране грађана веома ретке или их уопште нема.²⁾

Да ли ће се поједине иницијативе реализовати зависи, пре свега, од тога да ли стварно изражавају заједнички интерес и да ли ће као такве бити прихваћене од већине грађана. Могуће је да одређене иницијативе изражавају заједнички интерес а да не буду прихваћене због несхватања, као и обратно, да из заблуде буду прихваћене иницијативе које тај интерес не изражавају.

Да би појединачна иницијатива прерасла у колективну иницијативу, не само да мора изражавати интерес већине којој се упућује, већ мора бити прецизно дефинисана и до краја разумљива за све који учествују у њеном прихватању и остваривању. Недовољно убедљиве иницијативе немају изгледа на успех и кад су објективно у интересу оних којима се упућују.

Али и кад је сасвим убедљива, покренута иницијатива неће успети ако за њено остварење не постоје објективни услови, због чега се пре покретања одређених иницијатива мора што подробније испитивати њихова остваривост. Зато се непосредна демократија тешко може остваривати без систематских научних испитивања заједничких потреба и објективних могућности њиховог задовољавања, те редовног упознавања јавности с оствареним сазнањима.

Припрема демократских одлука мора се стога организовати тако да већина већ у фази покретања заједничких акција игра одлучујућу улогу, јер ко има иницијативу тај фактички и одлучује. Ради тога би се о свакој покренутој иницијативи морали непосредно изјашњавати сви заинтересовани, тако да се она прихватањем од стране већине претвара у њихову колективну иницијативу. Покренуте иницијативе могу се прихватити и остваривати појединачно или кумулативно, што зависи пре свега од степена хитности и могућности доношења одлука од виталног интереса.

За разлику од посредничког одлучивања, непосредно одлучивање по својој природи искључује сваки монопол на иницијативу, па самим тим и хијерархијске односе који из њега проистичу. Иницијативност овде не зависи од каквог монопола, већ пре свега од

2) Види: Драган Марковић, *Локална самоуправа- перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007. ; Драган Марковић, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2009.

степенa мотивисаности сваког субјекта да се ангажује у покретању заједничких акција.

Већ самим покретањем иницијативе почиње припрема одлуке. Сваки предлог за покретање одређене акције мора поред циља који се жели постићи, назначавати и основне услове за његово остварење. Тиме се истовремено назначује не само предмет, већ и основни елемент одлуке коју треба донети. Тако се прихватањем одређене иницијативе унапред предодређује основна садржина одговарајуће одлуке.

Онај ко покреће иницијативу има, по правилу, одлучујућу улогу у целом процесу припремања одлуке. У систему непосредног одлучивања ова се улога преноси на све чланове друштвене заједнице. Уколико грађани учествују у покретању заједничких акција, они ће учествовати и у припремању одлука којима се утврђују заједнички циљеви и начин њиховог остваривања. Суштина непосредне демократије и јесте у томе да сви заинтересовани субјекти непосредно учествују у целом поступку припремања и доношења одлука.

Кад је одлучивање у функцији задовољавања заједничких потреба, онда је, у ствари, и неизбежно да у њему сви заинтересовани субјекти учествују од почетка до краја. Да би донели ефикасну одлуку, субјекти одлучивања морају претходно отклонити све неспоразуме до којих може долазити у њиховим међусобним односима. Ради тога је неопходно њихово политичко договарање путем којег ће заједнички изналазити најприхватљивија решења за усклађивање сродних и превазилажење противречних интереса. Политичким договарањем се, у ствари, интереси различитих субјеката своде на заједнички именитељ који се у њиховом даљем комуницирању појављује као заједнички интерес.

С обзиром на такву улогу, политичко договарање представља најзначајнију фазу у припремању демократских одлука. Кад је утврђен заједнички интерес и постигнут начелан договор о његовом остваривању, даљи поступак се практично своди на конкретизацију тог договора и нормативно уобличавање одлуке. Уколико у политичком договарању непосредно учествују сви заинтересовани субјекти, у следећим фазама неће долазити до неспоразума који би доводили у питање постигнути договор.

То претпоставља да је политички договор довољно конкретан и да јасно одређује суштину одлуке. Поред циља који се жели

постићи он мора да назначује и услове односно начин извођења заједничке акције који одговарају свим или бар већини заинтересованих субјеката. Тиме се у основи унапред дефинише цео ток и исход заједничке акције, што је једна од битних претпоставки њеног успешног извођења. Да би био прихваћен и реализован, политички концепт програма и плана задовољавања заједничких потреба мора поред назначивања конкретних потреба да дефинише и редослед њиховог задовољавања, изворе и начин удруживања средстава, резултате који ће се постићи и учешће заинтересованих субјеката у њиховом коришћењу.

Ефикасност политичких договора зависи не само од тога колико они изражавају заједнички интерес, већ и да ли у њима учествују сви заинтересовани субјекти. Уколико се сви субјекти одреде за одређена решења у фази политичког договарања, сигурно је да ће се они за њих изјаснити и при доношењу одлука. Насупрот томе, неучествовање свих заинтересованих субјеката у политичком договарању може имати за последицу да се они при доношењу одлука због несхватања не изјасне за договорена решења и кад она изражавају њихове интересе.

Опште учешће заинтересованих субјеката у политичком договарању не подразумева, међутим, и општу сагласност с постигнутим договорима. Док постоје супротстављени интереси, такву сагласност објективно није могуће увек постићи. Због тога ће у одређеним ситуацијама долазити до конфронтације различитих ставова који се не могу усагласити, па ће политички договор представљати ставови које је прихватила већина. Тиме се значај договарања не умањује, јер је и при доношењу демократских одлука одлучујући глас већине.

Доследно спровођење политичког договора представља најзначајнији услов који у фази припремања одлуке треба испунити. Зато је најцелисходније да се његова разрада и нормативно уобличавање поверавају грађанима који су се највише ангажовали и у његовом изграђивању.

Поред доследне разраде политичких договора у којима су непосредно учествовали сви заинтересовани субјекти, у фази припреме одлука морају бити испуњена бар још два значајна услова. Један је прецизно и јасно формулисање предлога одлука тако да буду до краја разумљиви за све учеснике одлучивања; и други, правовремено упознавање учесника одлучивања како са самим пред-

лозима одлука тако и са свим осталим елементима потребним за одлучивање.

Кад су испуњени ови услови, само доношење демократских одлука не представља посебан проблем. Њиме се само потврђује опредељење колективно изражено кроз политичко договарање. То показује да је доношење одлуке органски повезано с њиховом припремом и да је активно учешће у припреми битан услов стварног учешћа у доношењу одлука.

Да би се омогућило истински демократско одлучивање, самом изјашњавању мора претходити јавна расправа у којој сви грађани могу активно учествовати у сучељавању различитих предлога и мишљења. Она се може организовати на масовним скуповима, преко јавних медија или по мањим скуповима са којих се сумирају резултати расправе. У сваком случају, да би се избегла импровизација, у расправу се мора улазити са темељито припремљеним предлозима и образложењима, сачињеним на основу научних истраживања и стручних анализа којима се јасно дефинишу заједничке потребе и интереси.

Јавна расправа би морала претходити свим облицима непосредног одлучивања грађана, без чега се они практично сведе на средство манипулисања отуђених центара економске и политичке моћи за остваривање њихових интереса и ставова. Она би могла представљати значајну демократску смерницу и за доношење скупштинских одлука уколико њихово полазиште чине интереси и потребе грађана. Проблем је, међутим, што се одборници и посланици уместо интересима и потребама грађана, руководе директивама својих странака, односно њихових руководстава, који првенствено гледају страначке интересе, због чега се, вероватно, законодавном регулативом јавна расправа и не предвиђа.

Јавну расправу, као облик утицаја радних људи и грађана на садржину одлука увео је Устав СФРЈ 1974. године. Законом је била предвиђена и обавезна претходна расправа о расписивању референдума. У периоду транзиције законодавном регулативом се, међутим, јавна расправа не предвиђа, па се чак и устав доноси без претходне јавне расправе, чиме се суштински сужавају демократска права грађана.

Али без обзира на законодавну регулативу, на зборовима грађана је доношењу демократских одлука претходила јавна расправа у којој су разматрани предлози одлука, изношени лични ставови и

сучељавана мишљења учесника збора. Данас су могућности за јавну расправу знатно проширене, и сем на зборовима грађана, води се на скуповима разних организација (удружења грађана, друштвених организација, организованих покрета и других тзв. невладиних организација) и преко средстава јавног информисања. Да би јавна расправа утицала на садржину одлука, потребно је да се њихови нацрти или предлози правовремено јавно објављују, и то тако да буду свима подједнако доступни, због чега није довољно да су објављени на интернету, који је многим грађанима недоступан. Одлуке би морале бити тако образложене да се виде потребе, циљеви и услови њиховог доношења и спровођења, из чега грађани могу препознати своје интересе.

Са резултатима јавне расправе доносиоци одлука се морају правовремено упознавати и исте разматрати ради кориговања својих нацрта или предлога. Са одлукама које нису добиле претходну јавну подршку не би требало улазити у процедуру њиховог доношења. Расправу са јавних скупова треба синтетизовати у заједничке ставове учесника, уз које се доносиоцима одлука могу упућивати и издвојена појединачна мишљења.

Предлози одлука који добијају јавну подршку, сигурно ће кроз непосредно изјашњавање грађана бити усвајани, што је поуздана гаранција да ће се донесене одлуке поштовати и добровољно спроводити. Под истим условом може се рачунати на уважавање и спровођење скупштинских одлука, уз истовремено јачање поверења бирача према одборницима и посланицима у скупштинским телима.

Све одлуке личним изјашњавањем грађана доносе се већином гласова, која зависно од значаја одлуке и опредељења самих грађана, може бити проста или квалификована. Иако треба настојати да се у демократском поступку одлучивања постигне што већа сагласност, консензус не би могао представљати правило јер до опште подударности интереса долази само изузетно а кад она постане правилом, потреба за сваким управљањем као друштвеним односом ће престати.

Непосредно учешће свих заинтересованих субјеката у доношењу демократских одлука је битна претпоставка и за њихово демократско спровођење. Демократске одлуке се, у ствари, и не могу спроводити другачије него као што се и доносе, то јест организованим акцијом свих чланова друштвене заједнице.

Док у непосредном одлучивању одлучујућу улогу и у доношењу и у спровођењу одлука имају грађани, у представничком одлучивању одлучујућу улогу и у доношењу и у спровођењу одлука играју изабрани представници. У представничкој демократији на изабране представнике пада практично сва одговорност за доношење одлука. Због тога спровођење одлука које доносе представнички органи, и кад оне изражавају интересе већине грађана, нужно претпоставља ослањање на принуду. Кад не учествују у доношењу одлука, грађани не осећају одговорност за њихово спровођење ни онда када су свесни да су оне у њиховом интересу. Отуда је неопходна претња принудом, па и сама принуда која подразумева постојање посебног, за такву функцију квалификованог апарата.

Кад грађани непосредно одлучују, они се сами ангажују на спровођењу донесених одлука. Остваривање заједничких одлука јавља се као непосредна животна потреба грађана коју у погледу ефикасности не може заменити никаква спољашна принуда. Према истраживањима, грађани су одлуке које су непосредно доносили знатно уредније извршавали од одлука које су у њихово име доносили изабрани органи.³⁾

Да би се ангажовали на спровођењу одређених одлука, грађани морају, пре свега, схватити њихов значај. Спремност за спровођење одлука изражава се већ кроз политичко одређивање за решења која изражавају заједнички интерес.

Непосредно изјашњавање грађана за одређене одлуке поготову представља гаранцију да ће се они добровољно ангажовати на њиховом спровођењу. Оно је дефинитивна потврда колективне решености да се заједничком акцијом остваре одређени заједнички интереси. Пошто се доношење одлука заснива на слободном самоодређењу грађана, и њихово спровођење главни ослонац налази у добровољној активности.

Уколико, међутим, заједничке потребе не изражавају општи интерес свих грађана, у спровођењу одлука не може се рачунати на пуну добровољност. Појединци ће настојати да избегну извршење одлука које не одговарају њиховим интересима. Због тога се овде поставља проблем односа мањине према одлукама за које се изјаснила већина, као што се у систему представничке демократије јавља проблем односа већине према одлукама које доноси мањина.

3) Истраживања су вршена 2010. године у организацији ДО „Локална самоуправа“.

Али док се представничка демократија, управо због потребе покорвања већине мањини, мора ослањати првенствено на државну принуду, главни ослонац за остваривање одлука непосредне демократије не представља државна принуда већ јавно мњење које се формира већ у току демократског одлучивања. Ако је већина изгласала одређену одлуку, она је заинтересована и за њено остваривање, па је ради тога спремна и да изврши јавни притисак на преосталу мањину, који је, по правилу, ефикаснији од државне принуде јер осуда најближе средине обично теже пада.

Демократске одлуке обавезни су да извршавају сви на које се односе, без обзира да ли су у њиховом доношењу учествовали и да ли су се изјаснили за или против. Али за разлику од државних одлука, одговорност за извршавање овде није само према изабраним органима већ према свим грађанима јер сви и одлучују, тако да се систем непосредне демократије, насупротив хијерархијској субординацији државне управе, ослања на узајамну одговорност грађана.

Па ипак, појединци ће, без обзира на моралну осуду, настојати да избегну извршавање одлука, чак и онда кад оне одговарају њиховом интересу. Кад осећање узајамне одговорности изостане, државна принуда преостаје као неизбежно средство да се интереси већине заштите, али она овде није главно већ помоћно средство да се остваривање донесених одлука обезбеди.

Непосредна демократија не може се развијати без непосредног учешћа грађана у одлучивању о судбоносним питањима заједничког живота и рада, како на локалном, тако и на вишим, нивоима друштвеног организовања.⁴⁾ Пошто се одлуке морају доносити у складу са уставом и законом, за развој опште демократизације друштва је од пресудног значаја да се оне доносе плебисцитарним изјашњавањем грађана.

У досадашњем развоју демократије испољено је читаво богатство форми самоодлучивања грађана. Мада су збор грађана и референдум релативно најчешће практиковани, непосредно изјашњавање је не ретко вршено и путем писмене изјаве или усмене изјаве и анкете, при чему су ове форме у разним срединама и приликама коришћене зависно од конкретних потреба. Њихов избор је вршен сасвим слободно, често и независно од тога како је непосредно изјашњавање нормативно регулисано. Већ прва искуства

4) Види: Миша Стојадиновић, „Демократија у XXI веку“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр 1/2010, стр. 157 и 158.

непосредног одлучивања потврдила су да је за њега примарно пре свега слободно одређивање грађана док је сам начин изјашњавања од секундарног значаја.

За разлику од представничке демократије, којој је неопходан унифицирани и непроменљиви механизам, непосредна демократија захтева еластичну организацију која подразумева коришћење различитих форми не само у различитим заједницама, већ и у једној истој заједници, зависно од конкретних потреба.

Да би се непосредна демократија доследно остваривала, неопходно је да се за сваку акцију проналазе такве форме организовања које ће највише доприносити њеном успешном извођењу. Функционална флексибилност организовања чини, према томе, једно од битних обележја непосредне демократије. Због тога су нецелисходни покушаји тражења јединственог шаблона који би важио за све и у свакој прилици.⁵⁾

Збор грађана

Збор, поред референдума, представља основни облик непосредног изјашњавања и одлучивања грађана. Као и референдум и збор грађана омогућава непосредно учешће свих заинтересованих субјеката и подразумева да се одлуке доносе одређивањем већине учесника. Пошто за доношење сложенијих одлука референдум сам за себе није довољан, о њима се претходно мора расправљати на збору. Предност збора управо је у томе што се заинтересовани субјекти могу изјашњавати и усаглашавати ставове не само о целини одлуке већ и о појединостима. О нормативним актима, или програму задовољавања заједничких потреба, на пример, референдумом се није могуће изјаснити док се о њиховим појединим одредбама или ставкама не постигне претходна сагласност већине заинтересованих субјеката на збору.

У време средњовековне Србије у 12. и 13. веку „на сеоским зборовима се већало и одлучивало о значајним заједничким пословима“.⁶⁾ Законом из 1866. године надлежности збора су биле: да бира посланике и поверенике за народну скупштину, одборнике и

5) Види: Драган Марковић, *Од посредне ка непосредној демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2010., стр. 111-121.

6) Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 192.

њихове заменике за општински одбор, да даје мишљење о спајању општина и припајању села или засеока.⁷⁾

У надлежност збора према закону из 1889. године спадали су између осталог и: бирање заступника за окружну скупштину, бирање и смењивање општинског председника, одборника и њихових заменика, одлучивање о спајању и раздвајању општина и села и одлучивање о општинском прирезу.

Зборови бирача су се јавили још у току НОБ-е, а први пут су уведени Уставом СФРЈ 1946. године и радили су повремено када се по потреби сазову бирачи. Главна улога збора бирача била је у завођењу самодоприноса и кандидовању одборника и посланика.⁸⁾

Поред збора бирача, у време самоуправљања од 1950-1990. године, један од најчешћих и најмасовнијих облика договарања и одлучивања били су зборови грађана. Њих су самоиницијативно, без законске обавезе сазивали органи локалне самоуправе кад је требало расправљати и одлучивати о питањима од заједничког интереса за грађане одређеног насеља или општине.

Уставом СФРЈ 1974. године права и дужности зборова знатно су проширени: они су утврђивали смернице за рад делегата, непосредно су одлучивали о пословима утврђеним законом, вршили контролу над радом органа и носилаца јавних овлашћења.

Законодавна регулатива у последњој деценији 20. века није предвиђала могућност сазивања зборова грађана, па су они ретко и сазивани сем кад је требало уводити самодопринос. Тек је Законом о локалној самоуправи из 2002. године (члан 67) предвиђено да збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа локалне самоуправе. Путем збора, као облика демократског утицаја, грађани имају могућност да на организован начин износе представничком телу и другим органима локалне самоуправе ставове и мишљења, подносе предлоге, упућују захтеве.

Збор грађана се може јављати у двојакој улози: као облик претходног изјашњавања и као облик коначног одлучивања. Досадашње искуство указује на неопходност да се најзначајније одлуке доносе путем личног изјашњавања уз претходно колективно раз-

7) Види: Исто, стр. 211.

8) Види: др Мићо Царевић, *Општина у друштвено-политичком уређењу СФРЈ*, „Глас“, Бања Лука, 1980., стр. 124.

матрање на зборовима. О многим питањима може се уз пуну слободу личног опредељивања одлучивати и на самом збору.

Иако на први поглед изгледа једноставно, доношење интегралних одлука путем зборова је ипак сложеније него путем референдума и њему сличних облика личног изјашњавања. Ни у сасвим малим заједницама није практично могуће обезбедити ефикасно договарање на јединственом збору. Да би се омогућило активно и равноправно учешће свих заинтересованих субјеката, неопходно је да се зборови организују по мањим стамбеним јединицама.

При организовању више зборова јавља се проблем конституисања јединствене одлуке. Да би се до такве одлуке дошло, неопходна је јединствена организација изјашњавања која, пре свега, подразумева да се на свим зборовима расправља о истоветном предлогу. Могућности сумирања резултата изјашњавања су тројаке: да се одлука конституише на основу опредељења већине учесника са свих зборова; на основу опредељења већине зборова и путем демократске конфронтације ставова зборова у надлежном органу.

Кад ће се која од ових могућности користити зависи пре свега од карактера одлуке и услова одлучивања. Прва могућност пружа пуну гаранцију да ће интегрална одлука изражавати опредељење већине непосредних учесника одлучивања. Због тога је целисходно да се она користи при доношењу значајних одлука које по својој природи захтевају сагласност већине грађана, утолико пре што друга и трећа варијанта скривају у себи и могућност да интегрална одлука не изрази увек опредељење већине.

Референдум

Референдум омогућава највећу слободу и релативно највећу објективност у непосредном изјашњавању субјеката одлучивања. Он искључује могућност директног утицаја на опредељивање, па тиме и могућност политичког или било каквог притиска на ове субјекте. Тиме се обезбеђује релативно највећи степен равноправности која представља једно од основних обележја непосредног одлучивања. За доношење једноставних одлука референдум је сасвим довољан облик изјашњавања.

Из Закона о референдуму и народној иницијативи (чл. 1, 2, 10, 25 и 26) произилази следеће: да је референдум облик одлучивања о питањима утврђеним Уставом и законом, као и о питањима из над-

лежности скупштине територијалне јединице локалне самоуправе за која то скупштина одреди; да референдум може бити у форми претходног изјашњавања о питањима о којима се расписује или ради потврђивања акта или одлуке коју је донео надлежни орган ; да право изјашњавања на референдуму припада грађанима који имају изборно право; одлука донета на референдуму је обавезна што значи да је надлежни орган у случају претходног референдума дужан да донесе одређени акт у складу са вољом грађана предметом на референдуму, најкасније у року од 60 дана по одржавању референдума ; кад се ради о накнадном референдуму, референдуму ради потврђивања акта или одлуке, акт или одлука је усвојен даном одржавања референдума, односно проглашавањем тог акта.⁹⁾

Код доношења одлука на референдуму од посебног је значаја равноправност свих учесника у одлучивању. Већ самом одлуком о расписивању референдума морали би се обезбедити услови за једнаку могућност изјашњавања свим учесницима у одлучивању.

Нарочито је значајно да питање о коме се грађани изјашњавају путем референдума буде прецизно и на јасан начин формулисано да се на њега може одговорити са „за“ или „против“.

Да би се обезбедило максимално учешће на референдуму, неопходно је да буду прецизно назначени време и место одржавања референдума и то на начин који омогућава свим грађанима да се изјасне.

Да би се могли припремити за изјашњавање на референдуму, сви грађани морају бити упознати са одлуком о расписивању референдума . Време од објављивања одлуке до одржавања референдума мора бити довољно дуго да би омогућило припрему грађана за изјашњавање.

Приликом одлучивања мора се обезбедити потпуна слобода изјашњавања сваког учесника у одлучивању. Орган који руководи гласањем не може ни на који начин утицати на изјашњавање. Мора се омогућити изјашњавање гласањем и оним грађанима који се из објективних разлога не могу изјаснити у времену одређеном за изјашњавање.

9) Види: др Милан Влатковић, Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006, ДО „Локална самоуправа Србије“, Београд, 2006., стр. 263.

Одлучивање референдумом не може се у суштини свести само на изјашњавање за или против предлога одлуке. Да би то изјашњавање имало стварни смисао, грађани морају до краја знати за шта се изјашњавају, што претпоставља њихово активно учешће и у самом састављању предлога одлука. Интереси и воља већине грађана треба да буду изражени већ у самом предлогу одлуке са којим се излази на референдум. У том случају, изјашњавањем за или против грађани само потврђују своје, у процесу припреме одлуке, већ изражено опредељење.

Гласање на референдуму врши се тајно, појединачно и непосредно. Тајност гласања обезбеђује се самим начином спровођења референдума, који је законом утврђен тако да над изјашњавањем учесника референдума нико не може вршити контролу ни утицати на њихово опредељење. Само гласање сваки учесник референдума обавља појединачно и лично. Појединац не може своје право изјашњавања пренети на друго лице, нити се приликом гласања може вршити колективно договарање.

Потписивање изјаве

Поред референдума, као ефикасни облици личног изјашњавања грађана, у пракси су се већ потврдили анкета, писмена и усмена изјава. По правилу, коришћен је онај облик изјашњавања који је највише одговарао карактеру одлуке и условима одлучивања. Кад класични референдум није могао у потпуности изразити неопходна опредељења грађана, коришћена је анкета путем које су добијана шира изјашњења о условима спровођења самоуправне акције.

Писмена изјава нашла је доста широку примену у случајевима који не захтевају анонимно изјашњавање. Један од разлога је и знатно већа једноставност и рационалност оваквог начина изјашњавања, јер не захтева процедуру карактеристичну за референдум. Да би се утврдила опредељења заинтересованих субјеката, треба само прикупити њихове потписе. Кад год је, међутим, унапред извесно да неће бити потребна провера аутентичности личних изјава, писмена изјава се може заменити усменом, која је практично још једноставнија.

Равноправност у изјашњавању мора бити обезбеђена и кад се одлучује потписивањем односно давањем посебне изјаве у пи-

сменом облику. У том циљу свака посебна изјава мора имати исту садржину. У случају кад је грађанин неписмен или због телесног оштећења није у могућности да изрази своју вољу, он може овласти друго лице да у његово име потпише изјаву.

Спровођењем изјашњавања потписивањем изјаве руководи комисија коју образује орган који је одредио овај облик изјашњавања. Комисија која руководи давањем писмене изјаве врши следеће полове: стара се о законитом спровођењу поступака изјашњавања; одређује место давања изјава; именује чланове одбора који спроводе поступак давања писмених изјава на одређеном месту; врши техничке припреме за спровођење поступка; утврђује и објављује резултат спроведеног поступка.

Изјашњавање потписивањем изјаве се врши на тај начин што грађанин лично потписује предлог одлуке или другог акта и тиме се изјашњава за усвајање одређеног акта. Они грађани који не потпишу изјаву, сматра се да су се изјаснили против одређене одлуке или акта. Одлука о којој су се грађани изјашњавали потписивањем изјаве сматра се донетом ако се за њу изјаснила већина грађана.

Ради стварања друштвених претпоставки за развој непосредне демократије, личним изјашњавањем грађана би требало одлучивати нарочито о: статусним питањима државе, располагању националном имовином, уставу и системским законима, територијалној организацији републике, дугорочним развојним програмима и плановима, удруживању у међународне организације и заједнице, међународним уговорима од посебног значаја за суверенитет и развој државе, кључним питањима остваривања људских права, заштите живота, здравља и животне средине, избору народних посланика и председника републике, као и о другим питањима судбоносним за опстанак и развој друштвене заједнице.

Однос између грађана и представничких органа не би се смео сводити на избор народних представника, већ би се морао изградити демократски механизам преко којег би грађани на рад тих органа имали одлучујући утицај. Ради тога, било би неопходно да се значајне скупштинске одлуке доносе на основу претходног потврђивања у јавној расправи или другим облицима непосредног изјашњавања грађана чијим би се опредељењима њихови изабрани представници руководили у свом иступању и одлучивању.

Dragan Z. Markovic
DEMOCRATIC WAY OF PREPARING
AND BRINGING DECISIONS

Summary

Basic objective of this paper is to underline a fact that indirect democracy in modern world has been increasingly becoming necessary one as it is an unavoidable precondition for hi-tech social reproduction. The author came to conclusion that domination of the state administration has decreased the capacity of indirect democracy and it has led to the alienation of the government from citizens. Due to the lack of democratic mechanisms, there are very few opportunities for the citizens to make influence on the content of the Parliament's decisions. The laws that are of vital importance for the society are being enacted without consultations with the citizens and so their democratic rights and obligations are being defined independently of their will.

For purpose of optimal development of indirect democracy it is necessary to provide a maximum decentralization of republic jurisdictions to local ones, which implies an appropriate implementation of financial decentralization along with the decentralization of the government and administration. Relations between the citizens and their representative bodies should not be narrowed to an election of the people's representatives and instead of it the citizens should have a decisive influence on activities of these bodies.

Key Words: *democracy, decentralization, democratic capacity, political institutions*

ЛИТЕРАТУРА

- Влатковић, Милан др: *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006.*, ДО „Локална самоуправа Србије“, Београд, 2006.
- *Демократија*, ЦИД, Подгорица, 2001.
- Јовановић, Милан Н.: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Маринковић, Радивоје : *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Марковић, Драган: *Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

- Марковић, Драган, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2009.
- Марковић, Драган: *Од посредне ка непосредној демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Naisbitt, John: *Мегатрендови*, Глобус, Загреб, 1985.
- *Србија – политички и институционални изазови*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Стојадиновић, Миша, „Демократија у XXI веку“, *Политичка ревија*,
- Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2010.
- Хелд, Дејвид: *Демократија и глобални поредак*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.

Resume

Previous experience has shown that differences in the character of direct and indirect decision-making have derived from differences in the character of socio-economic relations that they are based on. Initialization of some decisions, the decision making and the decision implementation greatly differ in cases of direct and indirect decision making. When some communal needs are met on the basis of administrative concentration (capacity) and distribution of resources then the initiatives come mostly from the bodies which make decision regarding these resources.

Preparation for democratic decisions needs to be organized in the way that majority of the citizens has decisive role already in the phase of initiative for communal actions, as those who make initiatives factually do make decisions regarding the initiatives. In order to achieve this, all the citizens directly connected with the initiatives should directly express their opinion regarding the initiatives, so that in case that the majority votes for some initiative it becomes their collective initiative.

Direct democracy cannot be developed without direct participation of the citizens in making decisions regarding their collective life and work issues of vital importance, both on local and upper level of social organization. Since the decisions should be made in accord with the Constitution and Law, plebiscite expression of the will of the citizens is of vital importance for development of general democratization in society.

In previous development of democracy there has been expressed a variety of forms of the citizens' self-decision making. First experiences with direct decision-making have confirmed that for direct decision-making a prime pre-

condition is a free self-determination of the citizens, while the way of its expression is of secondary importance. Contrary to representative democracy which demands an unified and unchangeable mechanism, indirect democracy demands an elastic (adaptable) organization which implies implementation of different forms not only in diverse communities but also within one community, depending on its concrete needs.

Овај рад је примљен 5. јула 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. августа 2011. године.