

DOI 10.51558/2490-3647.2024.9.2.997

UDK 373.2:81'243

Primljeno: 20. 06. 2024.

Pregledni rad

Review paper

**Rebeka Kotlo, Ivan Tomić**

## **LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI – ANALIZA NORMATIVNOG OKVIRA KROZ PRIZMU MEĐUNARODNIH STANDARDA S POSEBNIM OSVRTOM NA GRAĐANSKU PARTICIPACIJU**

U članku autori analiziraju normativni okvir lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini prema međunarodnim standardima s posebnim osvrtom na građansku participaciju. U radu se obrađuje normativna regulacija lokalne samouprave uz analizu relevantnih akata Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti koji se odnose na Bosnu i Hercegovinu. Pored postojećeg normativnog okvira autori istražuju mogućnosti primjene deliberativne demokracije kroz analizu pilot projekta *Razvoj demokratskog sudjelovanja u gradu Mostaru* te mogućnost uvođenja mehanizama elektroničke demokracije. Rezultati istraživanja ukazuju da se osnovni problemi u funkcioniranju lokalne samouprave ogledaju u složenom višestupanjskom normativnom okviru, neadekvatnom sustavu financiranja lokalne samouprave te nedovoljnom korištenju postojećih demokratskih mehanizama koji promoviraju građansku participaciju u jedinicama lokalne samouprave. Radi efikasnijeg korištenja postojećih mehanizama i jačanja građanske participacije autori predlažu primjenu nekonvencionalnih modela demokracije, deliberativne i elektroničke demokracije. Primjena tih mehanizama mogla bi osnažiti demokratičnost lokalne samouprave i doprinijeti jačanju povjerenja građana u lokalnu vlast.

**Ključne riječi:** lokalna samouprava; Europska povelja o lokalnoj samoupravi; građanska participacija; deliberativna demokracija; elektronička demokracija

## 1. UVOD

Lokalna samouprava najbliži je i najefikasniji način ostvarivanja društvenih funkcija države. Različita istraživanja pokazala su da građani najviše očekivanja imaju od jedinica lokalne samouprave, čak i u onim poslovima koji ne predstavljaju nadležnosti lokalne samouprave (Martinović 2013). Upravo zbog blizine te razine vlasti građanima relevantni europski akteri nastoje normativnom inkorporacijom načela supsidijarnosti u unutarnje pravne sustave promovirati dodjeljivanje i vršenje ovlasti od jedinica lokalne samouprave.

Bosna i Hercegovina suočava se s mnogim iskušenjima ostvarenja efikasne lokalne samouprave kako zbog složenosti državnog uređenja, tako i zbog manjka privrženosti europskim načelima lokalne samouprave. Iako je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, i dalje postoje ozbiljni propusti na koje upozoravaju nadzorna tijela Vijeća Europe.

S obzirom na složenost problematike autori će se u radu fokusirati na analizu demokratskog potencijala normativnih rješenja o lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini. U radu će se koristiti normativna metoda. Uz postojeći regulatorni okvir lokalne samouprave analizirat će se preporuke i izvješća Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti o stanju lokalne i regionalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Osim toga, analizirat će se uvođenje i implementacija modela deliberativne demokracije u Gradu Mostaru. *De lege ferenda*, ukazat ćemo na značaj preporuke Odbora ministara Vijeća Europe o elektroničkoj demokraciji te ispitati mogućnost uvođenja elektroničke demokracije na razini lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Deliberativna i elektronička demokracija mogu biti pogodno sredstvo za jačanje građanske participacije na lokalnoj razini čime bi se istodobno osnažio demokratski potencijal jedinica lokalne samouprave, a potencijalno i povećalo zadovoljstvo građana s ovom razinom vlasti.

## 2. LOKALNA SAMOUPRAVA I DEMOKRACIJA – POJAM I POVEZANOST

Iako se nastanak lokalne samouprave kakvu danas poznajemo vezuje uz modernu državu na prijelazu iz feudalizma u kapitalizam, njezine začetke možemo tražiti u najranijim vremenima civilizacije. U suvremenom smislu lokalna samouprava se uspostavlja u građanskoj revoluciji koja je srušila feudalni poredak i apsolutnu monarhiju (Mujakić 2016). Koprić (2018) navodi da je lokalna samouprava utemeljena

u Engleskoj u kojoj se njeni začeci mogu tražiti još početkom 13. stoljeća dok ee moderna lokalna samouprava javlja u 19. stoljeću.

Lokalna samouprava shvaća se kao „izraz i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva i, na toj osnovi, oblik ograničenja i protuteže središnjoj državnoj vlasti“ (Koprčić 2018: 3). Među mnoštvom definicija lokalne samouprave, ističe se ona iz članka 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi:

„Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.“

Iz navedene definicije posebno proizlazi da lokalna samouprava ne podrazumijeva samo dodjeljivanje ovlasti jedinicama lokalne samouprave, nego jedinice lokalne samouprave moraju biti u mogućnosti zbiljski takve ovlasti provoditi. Takvo ozbiljenje podrazumijeva da jedinice lokalne samouprave imaju učinkovita sredstava za ostvarivanje javnih poslova [Report CG-FORUM(2020)02-05: 11].

U stavku drugom navedenog članka predviđeno je da će se ovo pravo ostvarivati posrednim sudjelovanjem građana kroz izbor članova vijeća ili skupština na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Osim posrednog sudjelovanja, u Povelji je istaknuta i nemogućnost ograničavajućeg tumačenja predmetne odredbe u odnosu na primjenu zborova građana, referendum ili drugih oblika neposrednog sudjelovanja građana kada je to dopušteno zakonom. Iz ovog stavka najjasnije proizlazi veza između lokalne samouprave i lokalne demokracije: koncept lokalne samouprave ne podrazumijeva puki prijenos ovlasti sa središnje razine na lokalnu nego postavlja zahtjev pred jedinice lokalne samouprave da izravno ili neizravno izraze volju lokalnog stanovništva [Report CG-FORUM(2020)02-05: 13].

Lokalna samouprava u većoj ili manjoj mjeri podrazumijeva građansku participaciju koja se najlakše ostvaruje upravo na lokalnoj razini. Participaciju kao element lokalne samouprave ističu mnogi autori, pri čemu se pod tim pojmom podrazumijeva „način na koji pojedinci sudjeluju u političkom procesu“ (Sadiković 2008: 205).

„Kao jedno od temeljnih načela lokalne demokracije, pravo na sudjelovanje građana u demokratskim procesima podrazumijeva implementaciju načela supsidijarnosti, pravo svih građana da budu informirani, uporabu novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija radi pružanja građanima jasnih informacija kao i primanja informacija o njihovim potrebama i problemima te stvaranje sustava suradnje temeljenog na povjerenju između kvalificiranog osoblja te građana i njihovih predstavnika“ (Musa, Dobrić Jambović 2018: 286).

Sudjelovanje građana u obavljanju poslova jedinica lokalne samouprave odvija se kroz različite oblike. Kao tradicionalni oblici participacije izdvajaju se referendum, građanska inicijativa, deliberativne skupštine, različiti oblici sublokalnog upravljanja te povremeni savjetodavni sastanci građana (Koprić, Klarić 2015). Aktivno sudjelovanje građana naglašeno je i u samom terminu samouprave. Neki autori posebno ističu terminološku razliku između vladanja (*eng. government*) i upravljanja (*eng. governance*) pri čemu se pod vladanjem misli na hijerarhijski način odlučivanja i vođenja političkog procesa, dok se kod upravljanja naglasak stavlja na decentralizirani i participativninačin odlučivanja (Zlokapa 2009). Prema tome, razlika nije samo terminološka, nego se očituje u načinu odlučivanja na lokalnoj razini. Ovakva terminološka razlika može se komparirati s modelima uspostave lokalne samouprave ovisno o tome smatra li se lokalna samouprava izvornom institucijom odvojenom od centralnog državnog sustava ili kao sastavni dio državnog sustava uspostavljen kao vid administrativne decentralizacije (Živanović 2012).

Između lokalne samouprave i demokracije postoji snažna povezanost i međuu-vjetovanost. Demokracija u najjednostavnijem značenju podrazumijeva takav politički sustav u kojem o vršenju vlasti ili povjeravanju vlasti izabranim predstavnicima odlučuje narod. Budući da lokalna samouprava predstavlja ostvarivanje javne vlasti na razini najbližoj građanima, evidentno je da su građani najviše zainteresirani ostvariti demokraciju na lokalnoj razini. Martinović (2013) navodi da građani većinu svojih interesa ostvaruju upravo na lokalnoj razini. Iz navedenog proizlazi da bi građani ponajprije trebali biti zainteresirani za ostvarivanje vlasti ili utjecaja na vlast na lokalnoj razini uz poštivanje i promicanje demokratskih procedura i praksi koje će im omogućiti najviši stupanj ostvarenja njihovih potreba i interesa. Prema Živanoviću (2012) stupanj ostvarenja prava na lokalnu samoupravu u nekom društvu predstavlja istinski test prave demokracije.

Povezanost demokracije i lokalne samouprave snažno je naglašena i u preambuli Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja se poziva na načela i ideale zajedničke baštine članica Vijeća Europe među koja nesumnjivo pripadaju načela demokracije i lokalne samouprave. U preambuli se ističe da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava, izrijeком se poziva na pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima kao jedno od demokratskih načela. U preambuli se zaključno iskazuje uvjerenje da je snaženje lokalne samouprave važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti, a posebno se ističe potreba postojanja demokratski oblikovanih odlučujućih tijela na lokalnoj razini.

Uspostava lokalne samouprave u nekoj državi može se promatrati i kao oblik samoograničenja centralne vlasti koja kroz ustavne i zakonske akte povjerava građanima da takvu vlast nadziru, ograničavaju, a posebice participiraju u njoj. Termin samoograničenja u ovom kontekstu podrazumijeva da centralni državni organi, svjesno da se potrebe građana mogu najbolje ostvariti na najnižoj razini upravljanja, svjesno dodjeljuju nadležnosti nižim razinama čije izvršavanje centralne vlasti neće moći preispitivati sa stajališta svrsishodnosti, ali također dodjeljuju pravo građanima da nadziru takvu vlast te osiguravaju normativne pretpostavke građanske participacije. Države koje na takav način svjesno samoograničavaju vlast središnjih organa u korist nadzornih uloga građana u teoriji se nazivaju otvorenim lokalnim samoupravama.

### **3. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI**

#### ***3.1. Normativni okvir***

Ustav BiH kao najviši pravni akt, izuzev statusa Brčko Distrikta, ne sadrži druge odredbe o lokalnoj samoupravi. Na državnoj razini ne postoji niti zakonska regulacija lokalne samouprave. Jedini pravni dokument koji važi na cijelom teritoriju države je Europska povelja o lokalnoj samoupravi koju je BiH ratificirala 2002. godine.

Ustav FBiH ne navodi lokalnu samoupravu kao načelo, nego u pojedinim odredbama regulira da se lokalna samouprava ostvaruje u općini. Ustav RS lokalnu samoupravu navodi kao element na kojemu se temelji ustavno uređenje ovog entiteta. Na zakonskoj razini u FBiH lokalna samouprava regulirana je Zakonom o načelima lokalne samouprave u FBiH, dok je u RS regulirana Zakonom o lokalnoj samoupravi RS. Pored navedenih akata, s obzirom da se entitet FBiH sastoji od 10 federalnih jedinica, materija lokalne samouprave regulirana je i propisima tih razina vlasti. Osim akata koji izravno reguliraju lokalnu samoupravu, normativni okvir lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čine i zakoni kojima se regulira pripadnost javnih prihoda, zakoni o proračunima, zakonski akti o slobodi pristupa informacijama te drugi akti kojima se (ne)izravno regulira predmetna materija.

Zbog kompleksnog normativnog okvira lokalne samouprave nerijetko i stručnjaci nisu sigurni kojoj razini vlasti je dodijeljena određena nadležnost. Česti su pozitivni, ali i negativni sukobi nadležnosti između različitih razina vlasti. U pravilu više razine pokazuju intenciju prisvajanja „poželjnih“ nadležnosti, dok nižim razinama prenose „nepoželjne“ pri čemu takav prijenos često ne prati osiguravanje odgovarajućeg financijskog okvira za realizaciju istih. U takvim uvjetima nejasne raspodjele nadlež-

nosti, neodgovarajuće fiskalne decentralizacije, nerazumijevanja državnog i društvenog uređenja od različitih aktera koji participiraju u donošenju odluka o lokalnoj samoupravi ne iznenađuje nizak stupanj sudjelovanja građana. Ovakav zaključak potvrđuju i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti o stanju lokalne i regionalne demokracije u Bosni i Hercegovini. Iako su preporuke dane u vremenskom razmaku od sedam godina (Recommendation 324, 2012; Recommendation 356, 2014; Recommendation 442, 2019), u svim preporukama Kongres sa zabrinutošću konstatira da nije ostvarena jasna raspodjela nadležnosti između različitih razina vlasti, posebno između federalne, kantonalne/županijske i lokalne razine. U svim preporukama naglašena je i potreba osiguravanja odgovarajućeg financijskog okvira uključujući dodjelu dovoljnih financijskih sredstava lokalnim vlastima razmjerno njihovim ovlastima i odgovornostima. Ovakav stav Kongresa ujedno je i obveza BiH na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja stipulira obvezu razmjernosti financiranja i nadležnosti, ali i raznolikosti i evolutivnosti sustava financiranja kako bi mogli slijediti promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti. Potreba jasnije regulacije lokalne samouprave istaknuta je i u Akcijskom planu Vijeća Europe za BiH u razdoblju 2018–2021. godina u skladu s preporukama Kongresa i najboljoj europskoj praksi, ali i potreba jačanja kapaciteta lokalnih samouprava u svrhu razvijanja upravljanja ljudskim potencijalima, potreba poboljšanja građanske participacije kao i međusobne suradnje između općina.

Akcijski plan Vijeća Europe za BiH u razdoblju 2022–2025. na polju demokracije posebno ističe važnost jačanja građanske participacije kroz podršku razvoju lokalne demokracije. Navedeni cilj planira se, *interalia*, ostvariti razvijanjem inovativnih formi deliberativne demokracije. Građanska participacija i građanska vijećanja kao mehanizmi deliberativne demokracije omogućavaju preraspodijeliti ovlasti i moć, uspostaviti mehanizme za identificiranje i ciljanje interesa, osigurati provedbu odluka, prevladati sukobe, poticati pomirenje i depolitizirati društvo.

### **3.2. Posredno sudjelovanje građana**

Osnovno i najznačajnije sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi odvija se na neizravan način, putem izbora predstavnika lokalne vlasti. Takav način sudjelovanja građana predviđen je Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi prema kojoj se lokalna samouprava provodi preko skupština ili vijeća sastavljenih od članova koji su izabrani na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. U BiH organi jedinica lokalne samouprave su vijeće i na-

čelnik pri čemu se normativnim rješenjima odlučujući karakter daje vijeću, dok se pozicija načelnika pozicionira u vidu izvršnog organa. Među najznačajnijim odlukama koje donosi vijeće mogu se istaknuti priprema i usvajanje statuta jedinice lokalne samouprave, usvajanje proračuna, donošenje propisa o porezima, taksama, naknadama i doprinosima jedinice lokalne samouprave, donošenje odluke o upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave. U odnosu na sudjelovanje građana u javnim poslovima vijeće ima posebno značajne dvije nadležnosti: donošenje odluke o organizaciji mjesne samouprave i raspisivanju referenduma. Članom 16. Zakona o načelima lokalne samouprave u FBiH propisano je da se međusobni odnosi vijeća i načelnika zasnivaju se na načelima međusobnog uvažavanja i suradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave. Iako je načelnik izvršni organ, člankom 18. istog zakona ojačana je njegova uloga. Naime, ukoliko vijeće ne usvoji proračun u roku od 90 dana od početka proračunske godine, načelnik proglašava proračun jedinice lokalne samouprave.

Načelnik i vijeće biraju se neposredno od strane građana za razliku od ranijih rješenja kada je načelnika biralo vijeće. Gradonačelnik se bira posredno, od strane članova gradskog vijeća, osim kada je u pitanju grad koji u svom sastavu nema općine. Analogno rješenje se primjenjuje i kod izbora članova gradskog vijeća, posredan izbor kao pravilo, neposredan izbor vijećnika gradskog vijeća ukoliko je u pitanju grad koji u svom sastavu nema općinu.

Logički proizlazi da je utjecaj građana veći u onim jedinicama lokalne samouprave kod kojih se organi jedinica lokalne samouprave formiraju neposrednim izborom građana. Uvođenjem neposrednog izbora načelnika nastojalo se povećati stupanj utjecaja građana na lokalne vlasti, posebno s obzirom na činjenicu da je razvoj lokalne samouprave pokazao jaču poziciju načelnika u odnosu na vijeće zbog brojnih razloga. Stoga se opravdano postavlja pitanje u kojoj mjeri načelnici utječu na stupanj lokalne demokratije u Bosni i Hercegovini? Na ovo pitanje teško je dati jednoznačan odgovor, iako bi se, *prima facie*, moglo reći da je neposrednim izborom načelnika povećan stupanj utjecaja građana na vlast.

Da bi se procijenio stupanj utjecaja građana na izbor načelnika potrebno je uzeti u obzir proces kandidiranja neke osobe za navedeno mjesto. Analize pokazuju da je u pretežnom broju slučajeva pobjedu na lokalnim izborima odnosio stranački u odnosu na nestranačkog kandidata.

„Natjecanje za kandidaturu (op. a. stranačku) odvija se podzemno i izvan utjecaja običnih članova stranaka. Iako osnovne stranačke organizacije imaju pravo istaknuti svoje prijedloge za općinskog načelnika, do konačnog imena koje će se naći na listi dolazi se u pregovorima lokalnog i centralnog stranačkog rukovodstva. Naime, sve bosanskohercegovačke stranke su vrlo centralizirane i kadrovska rješenja se ne prepuštaju slučaju niti presudnom utjecaju članova – kadrovska politika je stvar centralnih organa ili, što je mnogo vjerojatnije, ovisi od odnosa snaga unutar stranačkog vrha.“ (Zlokapa 2009: 59-60)

Iz navedenog proizlazi da je kandidat za načelnika biran među elitama unutar političke stranke na čiju kandidaturu članovi stranke, građani, imaju mali ili nikakav utjecaj. Ovakav razvoj ukazuje na činjenicu da je lokalna demokracija u Bosni i Hercegovini još uvijek u povojima te da je, kao pretpostavku jačanja lokalne demokracije, nužno demokratizirati procese unutar političkih stranaka kao aktera koji imaju presudan utjecaj u donošenju kako lokalnih, tako i državnih politika.

Ipak, nesumnjivo je da je neposredan izbor načelnika povećao stupanj utjecaja građana na odlučivanje na lokalnoj razini. Budući da je morao dobiti podršku većine građana na izborima, načelnik treba održavati konstantnu interakciju s onima koji su ga izabrali – građanima. I građani neposredan izbor načelnika smatraju važnim, približno svaki šesti ispitanik smatra takav izbor vrlo važnim ili uglavnom važnim (Pejanović, Sadiković 2022).

Važan doprinos demokratiziranju lokalne samouprave predstavljaju normativna rješenja koja omogućavaju opoziv načelnika. Prema članku 6. Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH inicijativu za pokretanje postupka opoziva načelnika može uputiti 1/3 vijećnika općinskog vijeća ili 10% registriranih birača na području općine pri čemu odluku o pokretanju opoziva načelnika donosi općinsko vijeće većinom glasova od ukupnog broja vijećnika, a konačnu odluku o opozivu donose birači – građani, neposrednim tajnim glasovanjem, dakle putem referendumu. Ovakvo rješenje doprinosi pojačanom utjecaju građana na lokalnu vlast, a posljedično i na ozbiljniji angažman izabраниh načelnika u prihvaćanju i poticanju participacije građana.

Anketiranje koje je u svrhu istraživanja proveo Centar civilnih inicijativa pokazalo je alarmantne podatke o povjerenju građana u rad načelnika: tek 11,8% građana potpuno vjeruje u rad načelnika, dok u rad načelnika uopće ne vjeruje 15,7% građana (Zlokapa 2009: 64). U okviru istog istraživanja na pitanje koliko predstavnici vlasti u općini omogućuju građanima da izraze svoje mišljenje o odlukama koje se odnose na općinu u kojoj žive čak 58,4% izjasnilo se s odgovorom malo, a 21,6% odgovorom



nimalo (Ibidem 79). Ovakva istraživanja mogu potvrditi zaključak o potrebi i korisnosti postojanja normativnih rješenja koja reguliraju postupak opoziva načelnika s ciljem da građani mogu zamijeniti osobu koju su birali, a što u konačnici predstavlja samu bit demokracije. Pored toga, potrebno je jačati povjerenje, ali i obrazovati načelnike i druge nositelje javnih dužnosti o korisnosti uključivanja građana u procese odlučivanja. Uključivanje građana ne samo da je nužna pretpostavka jačanja lokalne demokracije, nego bi moglo povećati povjerenje i zadovoljstvo građana, a u konačnici načelnici koji bi prihvatili takav stav bili bi prepoznati od strane građana – birača.

Kako bi se osnažila građanska participacija, nužno je da organi vlasti u jedinicama lokalne samouprave ostvaruju kvalitetnu komunikaciju s građanima. Novija istraživanja pokazuju da su građani zadovoljniji glede komunikacije s (grado)načelnicima nego li s vijećnicima: skoro svaki četvrti ispitanik ocijenio je komunikaciju s vijećnicima kao vrlo lošu ili uglavnom lošu dok je 35% ispitanika dalo takvu ocjenu u odnosu na komunikaciju s (grado)načelnikom (Pejanović, Sadiković 2022: 226-227). U istom istraživanju iskazano je i veliko nepovjerenje građana glede iskrenosti lokalnih vlasti za uključivanjem građana u procese odlučivanja. Samo 10% građana smatra da su pozivi lokalnih vlasti iskreni, 41% građana smatra da bi njihovo uključivanje organi vlasti smatrali smetnjom, a 49% građana takve pozive smatra kao formalno ispunjavanje zakonskih obveza (Pejanović, Sadiković 2022: 205).

### **3.3. Neposredno sudjelovanje građana**

Na državnoj razini u Bosni i Hercegovini pozitivno pravo ne regulira niti predviđa oblike neposrednog sudjelovanja građana. Važeće zakonodavstvo u oblasti lokalne samouprave u FBiH predviđa neposredno sudjelovanje građana putem referendumu, mjesnog zbora građana, građanske inicijative i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja pri čemu je ostavljena ovlast jedinicama lokalne samouprave da mogu predvidjeti i druge mehanizme participativne demokracije koji nisu zabranjeni zakonom. U entitetu Republika Srpska predviđeni su i sati građana u skupštini te mjesna zajednica kao oblici neposrednog sudjelovanja građana.

Najznačajniji mehanizam neposrednog sudjelovanja građana je referendum. Referendum se može definirati kao oblik neposrednog odlučivanja građana o određenim pitanja od posebne važnosti za pojedinu razinu vlasti (Ademović, Marko, Marković 2012: 62). Osim referendumu, značajan oblik neposrednog odlučivanja građana predstavlja i građanska inicijativa. Ključna razlika prema referendumu ogleda se u tome

što kod građanske inicijative građani predlažu, ali ne donose konačnu odluku (Hunčak-Pita 2011).

Prema članku 44. Zakona o načelima lokalne samouprave FBiH referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Odluka donesena na referendumu obavezna je za vijeće jedinice lokalne samouprave. Za razliku od ovakvog rješenja gdje se referendum spominje u jednom članku, u Republici Srpskoj pitanje referenduma regulirano je, pored ustavnih odredbi, posebnim zakonom. Prema članku 2. Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi referendum u jedinicama lokalne samouprave može se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pitanjima iz njihove nadležnosti utvrđenih zakonom i statutom jedinica lokalne samouprave. Prijedlog za raspisivanje referenduma na lokalnoj razini mogu podnijeti 1/3 članova predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave, načelnik, odnosno gradonačelnik, najmanje 10% birača upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave ili 3.000 birača ako je u birački spisak upisano više od 30.000 birača. Referendum je valjan ako je na njemu glasovala natpolovična većina građana koji imaju biračko pravo, a referendumsko pitanje je usvojeno ukoliko je za njega glasovala natpolovična većina građana koji su sudjelovali na referendumu. Ukoliko je se većina građana pozitivno izjasnila, nadležni organ dužan je u roku od 6 mjeseci od dana održavanja referenduma donijeti odgovarajući akt o kojem se izjašnjavalo o referendumu.

U odnosu na građansku inicijativu zakonodavstvom u FBiH propisano je da građani imaju pravo organu jedinice lokalne samouprave podnositi inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga s tim da o predmetnoj inicijativi vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave. Pri tome Statutom kao uvjet ne smije biti propisano da minimum traženih potpisa bude veći od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak. U Republici Srpskoj sadržana su slična rješenja u odnosu na građansku inicijativu. Razlike se odnose prije svega na detaljnije reguliranje kako ovog pitanja, tako i pitanja referenduma. Zanimljivo je da građani, iako rijetko koriste građansku inicijativu, istu smatraju učinkovitim sredstvom – više od polovice ispitanika se izjasnilo u tom pravcu (Pejanović, Sadiković 2022: 246).

Unatoč normativnom propisivanju instituta neposredne demokracije mnogi autori smatraju da instituti izravne demokracije još uvijek nisu dovoljno iskorišteni. U tom smislu Šmitran (2018) navodi da, iako su formalno propisani, instituti direktne de-

mokracije nisu u stvarnosti zaživjeli na prostoru lokalnih zajednica u FBiH. Mali broj lokalnih referenduma snažan je pokazatelj nedovoljne informiranosti i zainteresiranosti građana za mogućnosti ostvarivanja određenih prava kroz oblike izravne demokracije. Do sada se najčešće na lokalnim referendumima u odlučivalo o opozivu načelnika pojedinih lokalnih zajednica, a prema istraživanju iz 2022. godine samo 18 % ispitanika je sudjelovalo na referendumu o nekom pitanju od lokalnog značaja (Ibidem).

U okviru istraživanja o odnosu načelnika i skupština u BiH koje su proveli Centri civilnih inicijativa jedna od preporuka u cilju unapređenja postojećeg normativnog okvira odnosi se na uvođenje peticije kao osnove za obvezatno raspisivanje izvanrednih izbora u određenoj općini koju bi potpisalo minimalno 50%+1 građana koji su izašli na prethodne lokalne izbore u toj općini. Prema navedenim preporukama kao glavna prijetnja prepoznaje se mogućnost odbijanja inicijative od strane lokalnih vijeća što obezvređuje ovaj mehanizam (Centri civilnih inicijativa 2009).

Specifičnost trenutka i način nastanka Ustava BiH može u određenoj mjeri objasniti propuštanje reguliranja mehanizama izravne demokracije. Osim toga, mogućnost primjene neposredne demokracije na razini države upitna je zbog složenog državnog i društvenog uređenja koje čine tri konstitutivna naroda zajedno s ostalim, dva entiteta od kojih je jedan federacija deset kantona/županija te poseban status Brčko Distrikta. Primjena referenduma i sličnih mehanizama potencijalno bi bila opterećena nacionalnom pripadnošću uslijed čega se otvara strah od preglasavanja. Međutim, zajedničko je svim razinama vlasti normiranje neposrednog sudjelovanja građana na razini jedinica lokalne samouprave. Upravo na navedenoj razini postoji potencijal razvijanja i jačanja neposredne demokracije budući da lokalna razina, u najvećem broju slučajeva, podrazumijeva pitanja koja su podjednako značajna za sve građana, neovisno o njihovim posebnim i drukčijim identitetima. Navedeno bi posebno moglo vrijediti u mjesnim zajednicama kao obliku mjesne samouprave.

U RS mjesna zajednica je predviđena kao poseban oblik neposrednog sudjelovanja građana. Unatoč normativnim rješenjima mjesna zajednica predstavlja specifičan oblik predstavničke demokracije s obzirom na to da mjesna zajednica ima savjet, a članovi savjeta biraju se na razdoblje od četiri godine. U FBiH mjesna samouprava ostvaruje se u mjesnoj zajednici kao obveznom obliku mjesne samouprave koju osniva vijeće. Građani u mjesnoj zajednici putem organa mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice kroz iniciranje i sudjelovanje u javnim raspravama o navedenim pitanjima. Pri tome, predviđene su obvezne konzultacije organa mjesne zajednice o pitanjima o kojima vijeće jedinice lokalne samouprave odlučuje dvotrećinskom većinom, kao i u postupku donošenja

planova jedinice lokalne samouprave. Iz navedenog se može zaključiti da mjesne zajednice predstavljaju institut predstavničke demokracije budući da zakonodavac izriječno spominje organe mjesne zajednice koji nju predstavljaju.

Od oblika neposredne demokracije unutar mjesnih zajednica posebno je istaknuta javna rasprava.

„Javne rasprave su mehanizam putem kojeg parlamenti dolaze do informacija, stručnih mišljenja, alternativnih stavova u vezi s propisom u postupku donošenja za koji je procijenjeno da ima poseban značaj za javnost. Stavovi izneseni u javnoj raspravi koriste se za informiranje zastupnika, te predstavnika izvršne vlasti i javnosti, o posljedicama donošenja zakona, za predstavljanje mogućih rješenja, ali prije svega za poboljšanje predloženih propisa“. (Bulić, Čilimković 2014: 17)

Iako se prethodna definicija u prvom redu odnosi na zakonodavna tijela, ona se ipak na njih ne ograničava, nego je sasvim opravdano proširiti njezinu primjenu i do najniže razine organiziranja, razine mjesne samouprave. Javne rasprave u mjesnoj samoupravi mogu biti prikladan način uključivanja građana s područja te mjesne zajednice u proces odlučivanja. Budući da u Bosni i Hercegovini ne postoji zakonski okvir javnih raspravi, *de lege ferenda* predlažemo zakonsko reguliranje ove materije s ciljem jačanja pravne sigurnosti, ali i obvezivanja svih institucija da provedu javnu raspravu prije donošenja značajnih akata ili odluka. Zakonska regulacija odrazila bi se na jačanje ovog mehanizma, a time bi se posredno doprinijelo jačanju građanske participacije.

#### **4. MOGUĆNOSTI PRIMJENE DELIBERATIVNE DEMOKRACIJE**

Jačanje sudjelovanja građana u procesu odlučivanja najčešće obuhvaća istraživanje i promociju različitih oblika i mehanizama participativne demokracije. Pored predstavničke i participativne demokracije u recentnom razdoblju sve se više proučava deliberativna demokracija kao poseban oblik demokracije koji se smatra i najutjecajnijim pomakom unutar teorija demokracije (Smith 2008; Janković 2022). Prema Laucu (2016: 521), za razliku od participativne demokracije koja poziva sve građane, „deliberativna demokracija je blizu Aristotelovoj „aristokratskoj“ demokraciji, gdje moderna informatička tehnologija otvara neslućene mogućnosti komuniciranja zainteresiranih“. Prema Bohmanu (1998: 401) deliberativna demokracija je „svako razmišljanje prema kojem je javno savjetovanje slobodnih i jednakih građana srž legitimnoga donošenja odluka u politici i samovladi“.

„Deliberativna demokracija utemeljena je na idealu u kojem se ljudi, jednakog statusa i međusobnog poštovanja, okupljaju kako bi razgovarali o političkim pitanjima s kojima se suočavaju i, na temelju tih rasprava, odlučivali o politici koja će potom utjecati na njihove živote“ (Bächtigeretal 2018: 21)

Temeljni uvjeti koje navodi Reese-Shäefer (2004) u klasifikaciji koncepta deliberativne demokracije prema Cohenu odnose se na sljedeće: deliberacija je slobodna pri čemu se misli na odsutnost vezanosti sudionika autoritetom ili normama; sudionici pretpostavljaju da će se na kraju deliberacije također osjećati vezani rezultatima i provoditi ih; deliberacija se mora temeljiti na argumentima; dopuštena je samo nenasilna prisila boljega argumenta; svaka bi se kolektivna odluka trebala donositi na deliberativan način; svatko ima jednako pravo govora i glasovanja; već postojeći pravni zahtjevi unutar skupine članova nemaju obvezatan učinak, nego se mogu u svakome trenutku staviti na raspolaganje – s jednom iznimkom: mora se sačuvati okvir deliberacije među jednakima.

Deliberativnu demokraciju možemo definirati kao poseban oblik demokracije koji ima za cilj jačanje sudjelovanja građana u procesu javnog (političkog) odlučivanja utemeljenog na konstruktivnoj raspravi slobodnih i jednakih građana. Budući da je jedan od ciljeva deliberativne demokracije promicanje aktivnog i odgovornog participiranja građana, za stanje lokalne demokracije u BiH od posebne važnosti je pilot projekt implementacije deliberativne demokracije u Gradu Mostaru.

#### ***4.1. Projekt „Razvoj demokratskog sudjelovanja u gradu Mostaru“***

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u sklopu Akcijskog plana Vijeća Europe za BiH u razdoblju od 2018. do 2021. godine implementirao je projekt „Razvoj demokratskog sudjelovanja u Gradu Mostaru“. Cilj projekta bio je omogućiti građanima sudjelovanje u procesu deliberacije i donošenju odluka na lokalnoj razini kako bi se obnovilo povjerenje građana prema vlastima nakon višegodišnjeg neprovođenja lokalnih izbora. Očekivani ishodi projekta odnosili su se na implementaciju deliberativnih mehanizama, povećanje razine znanja o demokratskim praksama, te stvaranje povoljnijih uvjeta za kvalitetniju uključenost građana (*Razvoj demokratskog sudjelovanja u gradu Mostaru*).

Proces deliberacije sastojao se od četiri glavne faze: odabir građana, učenje, jačanje kapaciteta i deliberacija. Na osnovu poduzetih aktivnosti organizirana je prva Skupština građana kao poseban oblik demokratskog djelovanja koji se formira nasu-

mičnim odabirom građana uz primjenu demografskih kriterija, a njezina zadaća podrazumijevala je analiziranje određene teme, razmatranje različitih rješenja i donošenje konačne odluke. Teme za skupštinu građana odabrane su nakon online anketiranja građana, radionica s civilnim društvom i konzultacija s akademskom zajednicom te lokalnim vijećnicima i predstavnicima gradske uprave. Konačna tema čistoća i održavanje javnih prostora izabrana je glasovima nasumično odabranih građana koji su dobili pozivnicu za sudjelovanje na skupštini. Konačan odabir članova skupštine (47 od 250 registriranih građana) temeljio se na kriteriju demografske strukture grada uz nasumičan odabir. Skupštinu građana koordinirali su neovisni eksperti-facilitatori koji su osigurali uvažavanje mišljenja svakog sudionika tijekom svih faza rada skupštine te su uz njihovu podršku izradili 32 preporuke za gradske vlasti Mostara (Skupština građana Mostara). Ishod projekta ogleda se u usvajanju Akcijskog plana za implementaciju preporuka od strane Gradskog vijeća Grada Mostara uz podršku Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti te zaključka o provedbi preporuka Skupštine građana Grada Mostara (*Akcijski plan za implementaciju preporuka Skupštine građana Mostara*).

Prikaz i analiza ishoda predmetnog projekta ukazuju na potencijal razvoja i jačanja sudjelovanja građana kroz inovativne forme deliberativne demokracije. Značajnu ulogu u razvoju lokalne demokracije općenito, a posebno u implementaciji novih mehanizama deliberativne demokracije, ima Kongres lokalnih i regionalnih vlasti. Nesumnjivo je da je medijacija ovog tijela pospješila implementaciju rezultata projekta kroz formalne institucije vlasti.

Sudjelovanje vanjskog tijela, kakav je Kongres, čini se nužnim kako bi se novi modeli demokracije implementirali u Bosni i Hercegovini. Deliberativna demokracija podrazumijeva visok stupanj vlastitog angažmana građana, detaljna istraživanja određenog pitanja, uvažavanje drugih sudionika, uvažavanje snage argumenata uz odsustvo vezanosti izvanjskim autoritetima. Nedavna istraživanja (Pejanović, Sadiković 2022) utvrdila su nekoliko faktora koji uzrokuju apstinenciju od građanske participacije. Među faktorima koji su uzrok apstinencije, pored nedostatka vremena za angažman, uvjerenje građana da je sve već unaprijed odlučeno i nedostatak povjerenja u iskrenost lokalnih vlasti za građanskom participacijom su na drugom i trećem mjestu. Značajan broj ispitanika se izjasnio i kao nedovoljno kompetentan kao i da nema dovoljno prilika za uključivanje u procese participacije.

Sve navedeno upućuje na zaključak da su novi oblici demokracije potrebni i nužni kako bi se povećao stupanj građanske participacije, a samim time unaprijedila lokalna demokracija u Bosni i Hercegovini. Međutim, da bi se novi modeli demokracije im-

plementirali, nužno je otkloniti uzroke koje su građani naveli kao uzroke apstinencije iz procesa građanske participacije. Prije svega, potrebno je osnažiti građane glede njihove kompetentnosti, slobodnog vremena i povjerenja u vlastite snage kao temeljnih preduvjeta deliberativne demokracije, a potom poduzeti i druge mjere koje su potrebne za osnaživanje sudjelovanja građana.

## 5. ELEKTRONIČKA DEMOKRACIJA

Digitalna transformacija svijeta, razvoj informacijskih tehnologija, svakodnevni rast utjecaja navedenih tehnologija na sva životna područja nesumnjivo su postavili nova pitanja i izazove pred tradicionalne oblike demokracije. Za razliku od potonjih koji podrazumijevaju propisane forme izravnog ili neizravnog sudjelovanja građana i njihovog utjecaja na donositelje političkih i pravnih odluka, elektronička demokracija predstavlja relativno novi fenomen u ovom području. Prva rečenica Rezolucije o e-demokraciji Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti potvrđuje gore iznesene zaključke: „elektronička demokracija (e-demokracija) transformira politički krajolik diljem Europe. To je fenomen odozdo prema gore (*bottom – up*), pri čemu se većina aktivnosti događa na lokalnoj razini“ [Resolution 290 (2009)]. U navedenoj rezoluciji elektronička demokracija prepoznata je kao sredstvo pomoću kojega lokalne vlasti mogu unaprijediti efikasnost i transparentnost, ali i građansku participaciju u cilju poboljšanja kvalitete života. U tom svjetlu Kongres je preporučio osmišljavanje odgovarajućih struktura za online konzultacije, omogućavanje građanima online nazočnost procesima deliberacije, rasprave i odlučivanja nositelja vlasti. Kongres u rezoluciji naglašava važnost osiguranja besplatnog internetskog pristupa, internetskog opismenjavanja, ali i zaštitu privatnosti korisnika aplikacija e-demokracije. Potencijali jačanja građanske participacije kroz elektroničku demokraciju prepoznati su i u Preporuci o e-demokraciji. Prema točki 4. Preporuke snaga demokracije leži u razini sudjelovanja u političkom procesu, a korištenje tehnologije prilika je za proširenje sudjelovanja pri čemu se mora se paziti da se istovremeno ne stvaraju nove skupine marginaliziranih građana (Recommendation 274, 2009).

Na elektroničku demokraciju odnosi se i Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe iz 2009. godine [Preporuka Rec(2009)1]. Navedenim aktom preporučuje se državama članicama da razmotre i primjenjuju e-demokraciju kao potporu i jačanje demokracije, demokratskih institucija i demokratskih procesa pomoću IC tehnologije, a sve povezano s angažiranjem i ponovnim angažiranjem građana u demokraciji. Države trebaju prilikom uvođenja e-demokracije osigurati da se dopunjuje i da je pove-

zana s tradicionalnim demokratskim procesima, ali istodobno voditi računa o izazovima, rizicima i preprekama e-demokraciji tako da ih počinju rješavati i uklanjati, smanjiti digitalni jaz (između onih koji imaju i onih koji nemaju računala) sveobuhvatnim i nediskriminatornim pristupom i snaženjem ljudi preko pomoći u obuci i obrazovanju, uključujući i obuku osposobljavanja za e-pismenost, te javnim mjerama informiranja, kombinirajući elektronički i neelektronički pristup.

S obzirom na trenutno stanje lokalne demokracije u BiH, pri čemu se prije svega misli na nedovoljnu iskorištenost raspoloživih mehanizama neposrednog sudjelovanja građana, predlažemo normativnu regulaciju elektroničke demokracije u svrhu oživljavanja i podupiranja tradicionalnih oblika demokracije. Lokalna razina može biti najpogodnija razina za iniciranje i uvođenje spomenutih oblika e-demokracije. Uz korištenje digitalnih tehnologija predstavnici jedinica lokalne samouprave mogli bi osigurati aktivnije sudjelovanje građana u svakodnevnom odlučivanju. Budući da nove tehnologije pružaju neslućene mogućnosti, ali i velike rizike, nužno je pri normativnoj regulaciji uzeti u obzir prednosti i nedostatke elektroničke demokracije. U tom pravcu je i Odbor ministara preporučio domaćim vlastima da prilikom uvođenja mehanizama za elektroničko glasovanje procijene i razviju mehanizme za suprotstavljanje specifičnim rizicima koji su karakteristični za elektroničko glasovanje [Recommendation CM/Rec(2017)5, p. 1]. Proces uvođenja e-glasovanja treba biti postupan i transparentan, a države članice trebaju osigurati pouzdanost i sigurnost sustava za elektroničko glasovanje [Recommendation CM/Rec(2017)5, 27-49]. Nadalje, nužno je osigurati potrebna financijska sredstva koja bi bila usmjerena ostvarivanju jednakosti u korištenju digitalnih tehnologija, provođenju obuka o korištenju spomenutih tehnologija i općenito razine elektroničke pismenosti. Ovakav prijedlog ima za cilj potaknuti intelektualnu raspravu o potrebi takvog oblika demokracije u Bosni i Hercegovini kako bi ista ishodila konkretne modele i rješenja za jačanje lokalne demokracije, a posljedično snaženje participacije građana na svim razinama vlasti.

## 6. ZAKLJUČAK

Uspostava lokalne samouprave u nekoj državi može se promatrati kao oblik samooograničenja centralne vlasti koja kroz ustavne i zakonske akte povjerava građanima da kroz sudjelovanje takvu vlast nadziru, ograničavaju, a posebice participiraju u njoj. Lokalna samouprava predstavlja najbližu razinu vlasti u okviru koje građani nastoje zadovoljiti osnovne životne potrebe. Kako bi lokalna samouprava ispunila funkciju



jedinica lokalne samouprave moraju imati, pored normativno dodijeljenih nadležnosti, i zbiljske mogućnosti za njihovo ostvarivanje.

Lokalna samouprava u BiH nalazi se pred brojnim izazovima. Ostvarivanje postojećih normativnih mehanizama lokalne demokracije na niskoj je razini. Kao prepreke u radu istaknuli smo nejasnu raspodjelu nadležnosti, neujednačenu normativnu regulaciju lokalne samouprave na različitim razinama vlasti, nedostatak napora u provođenju financijske decentralizacije kao i nedovoljnu promociju građanske participacije što je prepoznato i u Akcijskom planu Vijeća Europe za BiH 2022–2025. u kojemu je istaknuta važnost primjene novih formi demokracije, kao što je deliberativna demokracija.

U radu smo prikazali model deliberativne demokracije u vidu Skupštine građana Mostara kao pilot projekt na razini neke jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Prema mišljenju autora, za implementaciju ovog projekta, u okviru kojega su izrađene preporuke i usvojen akcijski plan za njihovu implementaciju u gradskom vijeću, od posebne važnosti bilo je posredovanje Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti između građana i gradskih vlasti. Domaće vlasti nerijetko pokazuju nedovoljnu zainteresiranost za implementaciju novih modela demokracije zbog čega je ovakva vrsta posredovanja nužna i u budućim sličnim projektima.

Zaključno, autori su analizirali i predložili uvođenje mehanizama elektroničke demokracije u domaći normativni sustav. Elektronička demokracija prepoznata je i od Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti kao sredstvo pomoću kojega lokalne vlasti mogu unaprijediti efikasnost i transparentnost, ali i građansku participaciju u cilju poboljšanja kvalitete života. S obzirom da se centar događanja preselio u digitalni svijet, nadležne vlasti trebaju prepoznati potencijal novih tehnologija u cilju promocije i jačanja građanske participacije. Prilikom uvođenja modela elektroničke demokracije potrebno je voditi računa o izazovima, rizicima i preprekama e-demokraciji. U tom kontekstu nadležne vlasti trebaju voditi računa da pri uvođenju mehanizama e-demokracije smanje digitalni jaz između građana kroz osiguravanje besplatnog internetskog pristupa, pristup računalima te provođenje obuka o korištenju e-alata. Uz navedeno potrebno je jamčiti sigurnost elektroničke infrastrukture te poštivati dosegnute demokratske standarde u pogledu općeg, jednakog, slobodnog i tajnog biračkog prava sukladno preporukama Odbora ministara Vijeća Europe.

## LITERATURA

1. Ademović, Nedim, Joseph Marko, Goran Marković (2012), *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo
2. *Akcijski plan za implementaciju preporuka Skupštine građana Mostara*; dostupno na: <https://mostargradimo.ba/wp-content/uploads/2022/01/Akcioniplan-za-implementaciju-Skupstine-gradana-Mostara-1.pdf> (17. 06. 2024.)
3. Bächtiger, André; John Dryzek; Jane Mansbridge, Mark Warrenur (2018), *The*
4. *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford
5. Bohman, James (1998), "The Coming of Age of Deliberative Democracy", *Journal of Political Philosophy*, 6, 400-425.
6. Bulić, Muris, Asmir Čilimković (2014), *Javne rasprave u Bosni i Hercegovini – od forme ka suštini*, Centri civilnih inicijativa, Tuzla
7. Centri civilnih inicijativa (2009), *Odnos načelnika i skupština u Bosni i Hercegovini*; dostupno na: <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html> (17. 06. 2024.)
8. Council of Europe, Action Plan for Bosnia and Herzegovina 2018-2021, CM(2018)46, 13 June 2018.
9. Council of Europe, Action Plan for Bosnia and Herzegovina 2022-2025, CM(2021)161, 17 November 2021.
10. Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, 2017.
11. *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*, 1985.
12. Hunčec-Pita, Aida (2011), "Referendum u Bosni i Hercegovini", *Sveske za javno pravo*, 2, 38-43.
13. Janković, Ivana (2022), "Deliberative Democracy – Theory and Practice: The Case of the Belgrade Citizens' Assembly", *Philosophy and Society*, 33, 26–49.
14. Koprić, Ivan, Mirko Klarić (2015), "New Developments in Local Democracy in Croatia", *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 15, 389–414.
15. Koprić, Ivan (2018), "Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava", u: Koprić, Ivan (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 1–56.
16. Lauc, Zvonimir (2016), *Moralitet, legitimitet, legalitet (Odgovornost lokalne demokracije)*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek

17. Martinović, Drago (2013), "Sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini", *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 13, 593–609.
18. Mujakić, Muhamed I. (2016), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini - Američki univerzitet u Bosni i Hercegovini - Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo
19. Musa, Anamarija, Dana Dobrić Jambović (2018), "Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti", u Koprić, Ivan (ur), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 273-342.
20. Pejanović, Mirko, Elmir Sadiković (ur.) (2022), *Participacija građana/građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini – studija*, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo
21. Preporuka Rec(2009)1 Odbora ministara državama članicama o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji), 18. 02. 2009.
22. Razvoj demokratskog sudjelovanja u gradu Mostaru; dostupno na: <https://www.coe.int/bs/web/sarajevo/building-democratic-participation-in-the-city-of-mostar> (17. 06. 2024.)
23. Reese-Shäefer, Walter (2004), "Jürgen Habermas i deliberativna demokracija", *Politička misao: časopis za politologiju*, 41, 3–21.
24. Sadiković, Elmir (2008), "Teorijsko određenje političke participacije i njezin značaj za razvoj demokracije u lokalnim zajednicama Bosne i Hercegovine", *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 3-4, 204-217.
25. Skupština građana Mostara; dostupno na: <https://mostargradimo.ba/wp-content/uploads/2021/07/INFO-SHEET-BOS-VERZIJA-WEB.pdf> (17. 06. 2024.)
26. Smith, Graham (2008), "Deliberativna demokracija i javnosti u malom", *Politička misao: časopis za politologiju*, 45, 27 – 58.
27. Šmitran, Mirjana (2018), "Mogućnosti primjene direktne demokratije u Bosni i Hercegovini", *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 12, 109–132.
28. The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 274, 2009, E-democracy: opportunities and risks for local authorities

29. The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 324, 2012, Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina
30. The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 356, 2014, Post-monitoring of local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina
31. The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 442, 2019, Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina
32. The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 290 (2009), E-democracy: opportunities and risks for local authorities
33. The Congress of Local and Regional Authorities, Report CG-FORUM(2020), A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, 7 December 2020.
34. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, "Službene novine FBiH", br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI i 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI.
35. *Ustav Republike Srpske*, "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i "Sl. glasnik BiH", br. 73/2019 - odluka US BiH.
36. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, "Službeni glasnik RS", br. 97/2016, 36/2019 i 61/2021.
37. *Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, "Službene novine FBiH", br.49/06, 51/09.
38. *Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine*, "Službene novine FBiH", br. 19/08.
39. *Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi*, "Službeni glasnik RS", br. 42/10, 46/10.
40. Zlokapa, Zdravko (ur.) (2009), *Načelnik i lokalna samouprava – liderstvo, demokracija i razvoj*, Centri civilnih inicijativa
41. Živanović, Miroslav (2012), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo

## **LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA - ANALYSIS OF THE NORMATIVE FRAMEWORK THROUGH THE INTERNATIONAL STANDARDS WITH SPECIAL REFERENCE TO CITIZEN PARTICIPATION**

### **Summary:**

In the article, the authors analyze the normative framework of local self-government in Bosnia and Herzegovina according to international standards with special reference to citizen participation. The authors analyze the normative regulation of local self-government along with the relevant acts of the Congress of Local and Regional Authorities that refer to Bosnia and Herzegovina. In addition to the existing normative framework, the authors examine the possibilities of applying deliberative democracy through the analysis of the pilot project Development of Democratic Participation in the City of Mostar and the possibility of introducing electronic democracy mechanisms. The results of the research indicate that the basic problems in the functioning of local self-government are reflected in a complex multi-level normative framework, an inadequate system of local self-government financing, and insufficient use of existing democratic mechanisms that promote citizen participation in local self-government units. In order to make more efficient use of existing mechanisms and strengthen citizen participation, the authors suggest the implementation of unconventional models of democracy, deliberative and electronic democracy. The implementation of these mechanisms could strengthen the democracy of local self-government and contribute to the strengthening of public trust in local government.

**Keywords:** local self-government; European Charter on Local Self-Government; citizen participation; deliberative democracy; electronic democracy

Adrese autora

Authors' address

Rebeka Kotlo

Univerzitet „Džemal Bijedić“ u Mostaru

Pravni fakultet

rebeka.kotlo@unmo.ba

Ivan Tomić  
Sveučilište u Mostaru  
Pravni fakultet  
ivan.tomic@pf.sum.ba