



# UČEŠĆE GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU

## NA LOKALNOM NIVOU

Preporuka Rec (2001) 19  
i obrazloženje

Pravne teme



**Savez općina i gradova**  
Federacije BiH



Prevod ovog dokumenta sačinjen je u organizaciji Sveza općina I gradova Federacije BiH  
I organizacije VNG International

Sarajevo, februar 2003.

# **UČEŠĆE GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU**

Preporuka Rec (2001) 19  
Usvojena od strane Komiteta ministara  
Savjeta Evrope  
i obrazloženje

Izdavački zavod Savjeta Evrope

Francusko izdanje:

*La participation des citoyens à la vie publique au niveau local [Recommandation Rec (2001) 19 et rapport explicatif]*

ISBN 92-871-

Council of Europe Publishing  
F – 67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-

© Council of Europe, February 2002

Printed at the Council of Europe

1. Preporuku br. Rec (2001) 19, usvojenu od strane Komiteta ministara Savjeta Evrope, 6. decembra 2001, pripremio je Koordinacioni komitet za demokratiju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

2. Ova publikacija sadrži tekst Preporuke Rec (2001) 19 odgovarajuće obrazloženje

## **Preporuka br. Rec (2001) 19**

### **Komiteta ministara upućena zemljama članicama Savjeta Evrope o podsticanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou**

*(Usvojena od strane Komiteta ministara 6. decembra 2001.g na 776. sastanku zamenika ministara )*

Komitet ministara, u skladu sa odredbama člana 15.b Statuta Savjeta Evrope,

Imajući u vidu da je zadatak Savjeta Evrope ostvarivanje većeg jedinstva članica u cilju očuvanja i ostvarivanja ideala koji čine njihovo zajedničko nasljeđe i podsticanje njihovog ekonomskog i društvenog napretka;

Imajući u vidu da sudelovanje građana čini okosnicu demokratske ideje i da građani koji su privrženi demokratskim vrijednostima, svjesni svojih građanskih dužnosti i koji se angažuju u političkom životu predstavljaju srž svakog demokratskog sistema;

Uvjereni da demokratija na lokalnom nivou čini jedan od kamena temeljaca demokratije u evropskim zemljama i da njeno jačanje predstavlja faktor stabilnosti;

Imajući u vidu da demokratija u lokalnoj zajednici mora da deluje u kontekstu novih izazova koji proizilaze ne samo iz strukturnih i funkcionalnih promena u organizaciji lokalne samouprave, nego i iz radikalnih političkih, ekonomskih i društvenih promjena koje su se desile u Evropi, kao i iz procesa globalizacije;

Svjesni činjenice da su očekivanja javnosti evoluirala, da dolazi do promena u političkom djelovanju na lokalnom nivou, i da to zahtjeva neposrednije, fleksibilnije i *ad hoc* metode angažovanja građana;

Imajući u vidu da u određenim okolnostima dolazi do opadanja povjerenja koje građani imaju u svoje izabrane institucije, i da se ukazala potreba da se državne institucije ponovo angažuju i odgovore na zahtjeve javnosti na drugačiji način kako bi sačuvali legitimnost procesa odlučivanja.;

Prihvatajući činjenicu da veoma različitim mjerama može da se unapredi učešće građana u javnom životu i da njihova primena može da se prilagodi različitim prilikama u lokalnim zajednicama;

S obzirom da pravo građana da učesvuju u donošenju važnih odluka iz kojih proističu dugoročne obaveze ili opredeljenja koja se kasnije ne mogu promeniti, a koje pogodjaju većinu građana, predstavlja jedan od principa demokratije koji je zajednički za sve zemlje članice Saveta Evrope;

Imajući u vidu da se ovo pravo najneposrednije ostvaruje na lokalnom nivou i da shodno tome treba preduzeti korake za neposrednije uključivanje građana u vođenje poslova lokalne samouprave, a da se istovremeno sačuvaju uspješnost i efikanost u radu lokalne uprave;

Ponovo potvrđujući svoje uvjerenje da predstavnička demokratija jeste dio zajedničkog nasljeđa zemalja članica Saveta Evrope i da predstavlja osnovu za sudjelovanje građana u javnom životu na nivou države, regije i lokalne zajednice;

Imajući u vidu da je dijalog između građana i izabranih predstavnika u lokalnoj samoupravi neophodan za uspostavljanje demokratije na lokalnom nivou, jer doprinosi jačanju legitimnosti lokalnih demokratskih institucija i uspješnosti njihovog djelovanja;

Imajući u vidu, u skladu sa principom subsidiarnosti, da lokalne vlasti preuzimaju i moraju preuzeti vodeću ulogu u promovisanju učešća građana u javnom životu i da uspešnost svake 'politike za podsticanje demokratskog učešća građana u procesima odlučivanja' na lokalnom nivou zavisi od angažovanja lokalnih vlasti na ovom planu;

Pozivajući se na Preporuku br. R (81) 18 Komiteta ministara upućenu zemljama članicama u vezi učešća građana na općinskom nivou uprave, i imajući u vidu promjene koje su nastupile posle njenog usvajanja, opravdano je da se ranija preporuka zameni ovom sadašnjom;

Imajući u vidu Mišljenje br. 232 (2001) Parlamentarne skupštine;

Imajući u vidu Mišljenje br. 15 (2001) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope i odgovarajućih kongresnih dokumenata iz ove oblasti,

Komiteta ministara preporučuje vladama zemalja članica da :

1. Formulišu političke smjernice, uz učešće lokalnih i ako ih ima regionalnih vlasti, čiji je cilj podsticanje učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, oslanjajući se na principe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja je usvojena kao međunarodni sporazum 15. oktobra 1985.godine i koju je do danas ratifikovala velika većina zemalja članica Saveta Evrope, i uvažavajući principe sadržane u Prilogu I ove preporuke;

2. Usvoje, u okvirima prethodno definisane politike, a uzimajući u obzir mjere navedene u Prilogu II ove preporuke, mjere koje su unutar njihovih nadležnosti, posebno u pogledu poboljšanja pravnog okvira za učešće građana u procesu odlučivanja, i da obezbede da državno zakonodavstvo i propisi omoguće lokalnim i regionalnim vlastima primjenu različitih instrumenata za podsticanje učešća građana u javnom životu, u skladu sa stavom 1 Preporuke br. R (2000) 14 Komiteta ministara upućene zemljama članicama u vezi lokalnih poreza, finansijskog izjednačavanja i subvencija lokalne samouprave;

3. Pozovu, na odgovarajući način, lokalne i regionalne vlasti da:

– prihvate principe sadržane u Prilogu I ove preporuke i pristupe realizaciji politike podsticanja učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou;

– poboljšaju lokalne propise i praktične mehanizme u vezi sudjelovanja građana u javnom životu na lokalnom nivou, i da preduzmu i druge korake u okviru svoje nadležnosti u cilju unapređivanja učešća građana, uz poštovanje mera navedenih u Pilogu II ove preporuke;

4. Obezbjede da ova preporuka bude prevedena na zvanični jezik ili jezike u njihovim zemljama i na način koji smatraju primjerenim objavljena i predstavljena lokalnoj i regionalnoj administraciji;

Komitet donosi odluku da se ranija preporuka br. R (81) 18 zameni ovom preporukom o podsticanju učešća građana u javnom životu na nivou općina.

### *Prilog I*

#### **Osnovni principi politike podsticanja građana da učestvuju u procesu demokratskog odlučivanja**

1. Garantovanje prava građanima na pristup jasnim, potpunim informacijama o različitim pitanjima koja su od interesa za njihovu lokalnu zajednicu i prava da učestvuju u donošenju važnih odluka koje utiču na budućnost njihove zajednice.

2. Traženje novih puteva za podizanje građanske svesti i odgovornosti i promovisanje kulture demokratskog učešća građana u javnom životu i odlučivanju kako u zajednici tako i u lokalnoj samoupravi.

3. Razvijanje svesti o pripadnosti zajednici i podsticanje građana da preuzmu odgovornost za doprinos koji daju javnom životu u svojoj lokalnoj zajednici.

4. Uvažavanje značaja komunikacije između javnih službi i građana i podsticanje čelnika lokalne uprave da istaknu značaj učešća građana u odlučivanju kao i važnost pažljivog razmatranja zahtjeva i očekivanja građana, kako bi reagovanje na iskazane potrebe građana bilo adekvatno.

5. Usvajanje sveobuhvatnog pristupa pitanju učešća građana u javnom životu, uzimajući u obzir i mehanizme predstavničke demokratije i oblike neposrednog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja i u upravljanju poslovima lokalne samouprave.

6. Izbegavanje pretjerano krutih rješenja i ostavljanje prostora za eksperimentisanje, uz davanje prednosti širenju ovlašćenja, umesto propisivanja pravila; u skladu s tim obezbjeđivanje različitih instrumenata za podsticanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, uz mogućnost kombinovanja ovih instrumenata i prilagođavanje njihove primjene konkretnim uslovima sredine.

7. Polazište treba da bude temeljno sagledavanje situacije u vezi učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou, utvrđivanje referentnih tačaka i uvođenje sistema za praćenje postignutih promjena, kako bi se identifikovali uzroci i pozitivnih i negativnih kretanja u učešću građana, kao i da bi efekti usvojenih mehanizama mogli da budu izmjereni.

8. Omogućavanje razmjene informacija na nivou zemlje i sa drugim državama o tome koja su se rešenja u praksi najbolje pokazala u podsticanju učešća građana u javnom životu, podržavanje spremnosti lokalnih samouprava da jedni drugima prenose iskustva o uspješnosti pojedinih metoda za obezbeđivanje boljeg angažovanja građana, i upoznavanje javnosti u potpunosti sa svim mogućnostima koje stoje raspolaganju građanima.
9. Posvećivanje posebne pažnje onim kategorijama građana kojima je teže da se aktivno uključe ili koji, *de facto*, ostaju na marginama javnog života u lokalnoj zajednici.
10. Prihvatanje važnosti ravnopravne zastupljenosti žena u politici na lokalnom nivou.
11. Prihvatanje činjenice da djeca i mladi predstavljaju potencijal budućeg održivog razvoja lokalne zajednice i isticanje važnosti njihove uloge.
12. Prihvatanje i jačanje uloge koju imaju asocijacije i grupe građana kao ključni partneri u razvijanju i održavanju kulture učešća građana u procesima odlučivanja i kao pokretačka snaga u praktičnoj primeni demokratskog procesa odlučivanja.
13. Pridobijanje udruženih snaga vlasti na svakom nivou teritorijalnih jedinica, s tim što će svaki nivo uprave biti odgovoran za sprovođenje odgovarajućih akcija u domenu svoje nadležnosti, a u skladu sa principom subsidijarnosti.

## *Prilog II*

### **Mjere i koraci za podsticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice**

#### **A. Opće mjere i koraci**

1. Treba utvrditi da li je, u našem ovako složenom i sve više globalizovanom svijetu, javnost upoznata sa tim koliko veliki značaj imaju djelovanje i odlučivanje na lokalnom nivou, u tom cilju treba definisati ključne funkcije koje lokalna samouprava ima u okruženju koje je stalno podložno promjenama.
2. Dati pravi značaj ovim funkcijama i utvrditi, ako je neophodno, da li je uspostavljena takva ravnoteža snaga na nivou zemlje, regije i lokalne samouprave, da je obezbeđeno dovoljno prostora za lokalno djelovanje lokalne samouprave i njenih izabраниh predstavnika, čime će se dobiti neophodni podsticaji i motivacija za angažovanje građana. U tom kontekstu, treba iskoristiti svaku mogućnost za decentralizaciju funkcija, na primer, delegiranjem veće odgovornosti za škole, jaslice, i druge dečije ustanove, ustanove za stare, bolnice, domove zdravlja, sportsko-rekreativne centre, pozorišta, biblioteke, itd.
3. Unapređivanje građanskog obrazovanja i uključivanje u školske i nastavne programe kao zadatak, podizanje svesti kod građana o odgovornosti koju ima svaki pojedinac u demokratskom društvu, posebno u lokalnoj zajednici, bilo kao izabrani predstavnik, rukovodilac lokalne uprave, službenik u javnom sektoru ili običan građanin.

4. Podsticanje izabranih predstavnika lokalne zajednice i lokalnih vlasti, svim prihvatljivim sredstvima uključujući i uvođenje kodeksa ponašanja koji propisuje vladanje u skladu sa najvišim etičkim standardima, i sprovođenje kontrole da li se propisane norme poštuju.

5. Uvođenje veće transparentnosti u način funkcionisanja lokalnih institucija i samouprave, posebno u domenu :

- i. javnosti procesa odlučivanja (objavljivanje dnevnog reda sednica savjeta lokalne uprave i lokalnih izvršnih savjeta, da sastanci savjeta lokalne uprave i njegovih komisija budu otvoreni za javnost, rezervisano vrijeme za pitanja i odgovore na sjednicama, objavljivanje odluka i zapisnika sa sjednica, itd.);
- ii. dostupnosti informacija o poslovima lokalne samouprave, svakom građaninu treba obezbediti pristup informacijama (organizovanjem informativnih centara, javnih baza podataka, korišćenjem informacione tehnologije, pojednostavljivanjem administrativnih procedura, i smanjivanjem troškova za pribavljanje kopija dokumenata, itd.);
- iii. adekvatnog informisanja javnosti o administrativnim tijelima i njihovoj organizacionoj strukturi, kao i informisanje građana na koje neposredno utiče neki postupak koji je toku, o napredovanju tog postupka i saopštavanje identiteta nadležne osobe.

6. Vodjenje politike veoma širokih komunikacija kako bi građanima bila pružena prilika za bolje razumevanje glavnih pitanja od važnosti za zajednicu kao i posljedica važnih političkih odluka koje donose odgovarajuća tijela samouprave, upoznavanje građana sa mogućnostima i oblicima njihovog učešća u javnom životu lokalne zajednice.

7. Razvijanje formi mikro-demokratije, i u najnaseljenijim urbanim centrima u i seoskim sredinama, kako bi građani mogli da imaju veći uticaj na lokalnu sredinu i komunalne delatnosti u raznim oblastima. Konkretnije:

- i. organizovanje na sub-lokalnom nivou, odgovarajućih tijela sa izabranim članovima ili sačinjenih od izabranih predstavnika, koja će imati savjetodavnu i informativnu funkciju i na koje će eventualno biti prenjeta i izvršna vlast;
- ii. otvaranje na sub-lokalnom nivou, kancelarija lokalne samouprave radi lakšeg uspostavljanja kontakta između lokalne vlasti i građana;
- iii. usvajanje integralnog pristupa, u svakoj oblasti, u organizovanju i obezbeđivanju javnih službi, koje će se bazirati na spremnosti da se građani saslušaju, i orijentisane na zadovoljenje izraženih potreba građana;
- iv. podsticanje lokalnih žitelja da se uključe -neposredno ili preko udruženja građana- u kreiranje i realizaciju projekata koji neposredno utiču na njihovu okolinu, kao što su projektovanje i održavanje zelenih površina i igrališta, borba protiv kriminala, uvođenje službi za podršku ili samo-pomoć (briga o djeci, briga o starima itd.)



## **B. Koraci i mjere za podsticanje učešća građana na lokalnim izborima i u sistemu predstavničke demokratije**

1. Provjera funkcionisanja izbornog sistema lokalne samouprave radi utvrđivanja eventualnih fundamentalnih nedostataka ili glasačkih mehanizama koji bi odvratili određene segmente populacije od glasanja i sagledavanje mogućnosti za otklanjanje tih nedostataka ili mehanizama.

2. Podsticanje građana da učestvuju na izborima. Po potrebi mogu da se vode kampanje u cilju informisanja građana o tome kako se sprovodi glasanje i podsticanja ljudi da se registruju za glasanje i upućivanja građana kako da koriste svoj glas na izborima. Informativne kampanje usmjerene na određene segmente populacije takođe mogu biti dobra opcija.

3. Provjera registrovanih glasača i broja glasača koji su izašli na izbore i utvrđivanje da li je došlo do neke promjene opšteg obrasca ili se problemi javljaju kod nekih kategorija ili grupa građana koji pokazuju slabu zainteresovanost za glasanje na izborima.

4. Razmatranje mjera koje će olakšati glasanje s obzirom na složenost i zahteve savremenog načina života, na primer:

- i. preispitivanje načina rada glasačkih mjesta (broj glasačkih mjesta, pristupačnost lokacije, radno vreme, itd.) ;
- ii. uvođenje novih glasačkih opcija, koje bi bile bolje uskladjene sa navikama građana svake države članice (ranije glasanje, glasanje preko pošte, glasanje u pošti, glasanje elektronskim putem, itd.);
- iii. uvođenje određenih oblika pomoći (na primer za hendikepirane ili nepismene osobe) ili drugih specijalnih glasačkih mehanizama za određene kategorije glasača (glasanje preko opunomoćenika, glasanje kod kuće, u bolnici, u kasarnama ili zatvorima, itd. ).

5. Kada je to potrebno, da bi se bolje izmjerili efekti predviđenih mjera, mogu da se prethodno urade pilot programi radi provjere funkcionisanja novih glasačkih mehanizama.

6. Preispitivanje procedure za kandidovanje kandidata za izborne funkcije u lokalnoj samoupravi uz razmatranje na primjer sljedećih pitanja:

- i. da li glasači treba da učestvuju u procesu kandidovanja, na primer uvođenjem mogućnosti da se mogu predlagati nezavisne liste kandidata ili pojedinačne kandidature, ili davanje opcije glasačima da imaju jedan ili više glasova koje će dodeliti po preferencijalnom principu;
- ii. da li glasačima treba da se omogući veći uticaj na izbor ili imenovanje čelnika izvršnih tjela lokalne uprave; ovo može da se ostvari neposrednim izborima ili referendumom čiji je rezultat obavezujući za lokalnu samoupravu ili nekim drugim metodama.

7. Preispitivanje pojave višestrukih izbornih funkcija, kako bi se onemogućilo da ista osoba bude istovremeno nosilac nekoliko funkcija, u slučajevima kada to onemogućava adekvatno obavljanje odgovarajućih dužnosti ili bi moglo dovesti do sukoba interesa.

8. Preispitivanje uslova rada izbornih funkcionera, kako bi se ustanovilo da li neki konkretni aspekti vezani za status izabranih predstavnika lokalne administracije ili neki praktični mehanizmi vezani za obavljanje dužnosti eventualno onemogućavaju bavljenje politikom. Po potrebi mogu da se razmotre mjere kojima bi se ove prepreke otklonile i naročito da bi se izabranim čelnicima lokalne uprave omogućilo da posvete odgovarajuće vrijeme obavljanju svojih dužnosti i da budu rasterećeni izvesnih ekonomskih ograničenja.

### **C. Koraci i mjere za podsticanje neposrednog učešća javnosti u procesu odlučivanja na lokalnom nivou i u upravljanju poslovima lokalne zajednice**

1. Unapređivanje dijaloga između građana i izabranih predstavnika lokalne samouprave, upoznavanje lokalnih vlasti sa različitim tehnikama komunikacije sa javnošću, i mnogobrojnim načinima na koje javnost može neposredno da učestvuje u procesu odlučivanja. Na razvijanje ove svesti može da se utiče putem publikacija u vidu priručnika (npr. u vidu povelje za podsticanje učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou), održavanjem konferencija ili seminara, ili otvaranjem ažurnog web-sajta kako bi se pozitivni primjeri mogli predstaviti javnosti i procijeniti.

2. Upoznavanje, na osnovu anketa i rasprava, sa dobrim stranama i slabostima različitih instrumenta koji se koriste za podsticanje učešća građana u procesu odlučivanja, otvorenost prema inovacijama i eksperimentisanju u uspostavljanju bolje komunikacije između lokalne samouprave i javnosti radi neposrednijeg angažovanja javnosti u procesima odlučivanja na lokalnom nivou.

3. Korišćenje svih raspoloživih sredstava, posebno u domenu:

i. novih informacionih i komunikacijskih tehnologija, i preduzimanje mera da lokalne vlasti i druga javna tijela koriste (pored tradicionalnih, ali i dalje dragocjenih metoda kao što su zvanična obavještenja, ili zvanične brošure ) sva raspoloživa savremena sredstva na planu komunikacija (interaktivni web-sajtovi, više-kanalni elektronski mediji itd.);

ii. primjena većeg stepena razmatranja u procesu odlučivanja, koji se u većoj mjeri baziraju na razmatranju i raspravama, odnosno koji podrazumjevaju razmjenu informacija i mišljenja npr. na javnim sastancima građana, na porotama građana ili raznim građanskim forumima, grupama, javnim komitetima čija je uloga savjetodavna ili predlagačka, okruglim stolovima, ispitivanje javnog mnjenja, ankete među potrošačima, itd.

4. Uvodjenje novih ili po potrebi poboljšanja postojećih zakonskih propisa koji omogućavaju:

i. peticije/molbe, prijedloge i žalbe koje podnose građani savjetu lokalne samouprave ili lokalnoj administraciji;

- ii. inicijative građana, kojima se traži od izabranih tjela lokalne uprave da rješe pitanje pokrenuto u inicijativi, da se građanima da odgovor, ili da se pokrene postupak za raspisivanje referenduma;
  - iii. savjetodavni referndum ili referendum u kome se odlučuje o pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu, koje lokalne vlasti sprovode po vlastitoj inicijativi, ili na zahtjev lokalne zajednice;
  - iv. mehanizmi za kooptiranje građana u tjela u kojima se odlučuje, uključujući i predstavnička tjela;
  - v. mehanizmi za uključivanje gradjanja u upravljanje (komiteti potrošača, zajednički odbori, neposredno upravljanje građana u sektoru komunalnih usluga, itd.).
5. Davanje većeg uticaja građanima u oblasti planiranja na lokalnom nivou, i generalno u oblasti donošenja strateških i dugoročnih odluka, konkretnije:
- i. pružiti priliku građanima da se uključe u različite faze procesa odlučivanja u postupku donošenja ovih odluka, naime tako što će se postupak podijeliti u više faza (npr. unošenje u program, izrada nacрта projekata i alternativnih rješenja, realizacija, planiranje budžeta i finansiranja);
  - ii. prikazivanje svake faze procesa planiranja jasnim i razumljivim materijalom, koji će javnosti biti lako dostupan, uz primenu pored konvencionalnih sredstava (mape, makete, audio-vizuelni materijal) i drugih medija iz oblasti novih tehnologija (CD-Rom, DVD, elektronske baze dokumenata dostupne javnosti).
6. Uspostavljanje sistematskog mehanizma za dobijanje povratnih informacija od građana (koji će omogućiti da građani učestvuju u vrijednovanju i unapređivanju rada lokalne samouprave).
7. Neposredno učešće građana treba da ima stvarni uticaj na proces odlučivanja, građani treba da budu obavješteni o efektima njihovog učešća u odlučivanju i treba da vide opipljive rezultate. Ako je učešće građana samo simbolično, ili je samo upotrebjeno da obezbedi legitimnost unaprijed donjetim odlukama, podrška javnosti će u tom slučaju sigurno izostati. Medjutim, lokalna administracija mora da pošteno nastupi pred građanima kada se radi o ograničenjima neposrednog učešća građana u prosecu odlučivanja koje im je ponudjeno, da bi se izbjegla pretjerana očekivanja građana, u smislu da je moguće izaći u susret svim mogućim interesima, posebno kada se odlučuje o sukobljenim interesima ili o kresanju sredstava.
8. Podsticanje i potpuno prihvatanje volonterskog djelovanja koje je prisutno u velikom broju lokalnih zajednica, putem subvencija, ili drugih oblika podrške i pomoći za neprofitne, volonterske lokalne organizacije, grupe građana, itd. ili zaključivanjem ugovora ili sporazuma izmedju ovih organizacija i lokalnih vlasti, koji bi se bavili pitanjima prava, očekivanja, uloga ovih strana u zajednici i njihovim međusobnim odnosima.

**D. Konkretni koraci i mjere za podsticanje onih kategorija gradjana koji iz raznih razloga manje učestvuju u javnom životu lokalnih zajednica**

1. Redovno priključivanje informacija o učestvovanju raličitih kategorija građana u javnom životu, i utvrđivanje da li su neke kategorije, kao na primer žene, omladina, marginalizovane društvene grupe, ili neke profesionalne grupe, nedovoljno zastupljene u izabranim tjelima i igraju malu ulogu ili uopšte nemaju nikakvu ulogu u izbornim procesima ili procesima neposrednog odlučivanja na lokalnom nivou.

2. Postavljanje određenih ciljeva koji treba da budu ostvareni kao poželjeni nivoi zastupljenosti i/ili učešća u procesu odlučivanja nekih grupa građana i uvođenje niza konkretnih mehanizama kojima će se poboljšati nivo njihovog angažovanja u javnom životu lokalne zajednice, na primer:

- i. uvođenje sistema aktivne komunikacije i informisanja, za te grupe građana, posebne medijske kampanje za podsticanje njihovog učešća u javnom životu, (pri tome treba imati u vidu da se koristi jezik, mediji i stil kampanje koji su prilagođeni potrebama svake od ovih grupa);
- ii. uvođenje posebnih institucionalnih oblika za učešće u javnom životu koji su po mogućstvu pripremljeni uz konsultacije sa grupom ili grupama građana čije učešće u javnom životu treba da stimulišu (postoji veliki broj mogućnosti za zadovoljavanje potreba različitih grupa, kao što su različite forme sastanaka, savjetovanja, kooptiranja);
- iii. postavljanje rukovodilaca posebno odgovornih za rad na pitanjima od interesa posebnih grupa građana, koji će njihove zahteve prenositi tjelima nadležnim za odlučivanje, a izvještavati grupe građana o toku postupka i o dobijenom odgovoru (pozitivnom ili negativnom) na njihove zahtjeve.

3. U vezi žena, posebno treba :

- i. isticati važnost ravnopravne zastupljenosti žena u tjelima nadležnim za odlučivanje, ispitati sve mehanizme koji bi mogli da olakšaju aktivno političko angažovanje žena uz njihove obaveze prema porodici i na radnom mestu;
- ii. uvesti sistem obaveznih ili preporučenih kvota, ako za to postoje zakonske mogućnosti, u vezi najmanjeg broja kandidata istog pola koji se mogu pojaviti na izbornim listama i/ili kvote mesta koja su rezervisana za žene u savjetima lokalne samouprave, izvršnim telima i raznim komitetima i odborima koje formiraju institucije lokalne samouprave.

4. Po pitanju omladine, posebno se treba angažovati na :

- i. razvijanju takve škole koja će biti zajednički poligon koji će podsticati učestvovanje mladih u javnom životu i pružiti edukaciju o principima demokratije;
- ii. promovisanju inicijativa tipa “dječijeg savjeta” i “omladinskog savjeta” na nivou lokalne samouprave, kao istinski korisnih formi u edukaciji mladih u cilju razvijanja svijesti o pripadnosti lokalnoj zajednici, pored toga ovi savjeti su i prilika za uspostavljanje dijaloga sa najmlađim članovima društva;

- iii. podsticanju omladinskih udruženja, i posebno razvijati fleksibilne forme i strukture za angažovanje mladih na lokalnom nivou, kao što su omladinski centri, u kojima će do punog izražaja doći sposobnost mladih da sami osmisle i realizuju svoje projekte;
  - iv. razmatranju spuštanja starosne granice za glasanje ili kandidovanje na lokalnim izborima ili učestvovanje na lokalnim referendumima, konsultacijama, ili inicijativama građana;
  - v. razmotranju i raznih drugih vrsta inicijativa koje su predložene u Evropskoj povelji o učešću omladine u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou, koja je usvojena 1992. godine na Kongresu lokalnih i regionalnih samouprava Evrope.
5. Posebno, što se tiče stranaca, treba podsticati njihovo aktivno učešće u životu lokalne zajednice bez ikakve diskriminacije, uz poštovanje odredbi iz Konvencije Savjeta Evrope o učešću stranaca u javnom životu na nivou lokalne zajednice iz 1992. godine, čak i kada odredbe ove konvencije nisu pravno obavezujuće za države, mehanizme koji se u njoj navode treba koristiti kao inspiraciju.

# OBRAZLOŽENJE

## Istorijat nastanka ove preporuke

1. Ova preporuka o učešću građana u javnom životu lokalne zajednice nastala je kao najvažniji rezultat aktivnosti Koordinacionog komiteta za demokratiju na lokalnom i regionalnom nivou još od 1998.g., a iz ove aktivnosti već je objavljen i izvještaj koji se bavi ovim pitanjem.<sup>1</sup>

2. Ovaj rad je proistekao iz rasprave koja se vodi preko dvadest pet godina, pošto je pitanje učešća građana u javnom životu njihovih lokalnih zajednica u centru neprekidne pažnje kako Komiteta ministara Savjeta Evrope i međjuvladinog sektora, tako i Parlamentarne skupštine i Kongresa (Konferencije do 1994) lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE).<sup>2</sup>

3. Jedan od prvih važnih političkih instrumenata koji su definisali standard politike u ovom domenu, predstavlja Preporuka br. R (81) 18 Komiteta ministara upućena zemljama članicama u vezi učešća građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Ova Preporuka, usvojena 6. novembra 1981, zasnovana je na rezoluciji 3. Konferencije ministara Evrope nadležnih za lokalnu samoupravu (Štokholm, 1978) kao i na zaključcima 4. Konferencije (Madrid 1980).

4. Smjernice koje su date u prilogu Preporuke br. R (81) 18 u velikoj su mjeri uticale na tok kasnijih debata o ovom pitanju. U njima je, *inter alia*, istaknuta potreba da se :

- unaprijedi i ubrza komunikacija između građana i njihovih izabраниh predstavnika;
- poboljšaju mogućnosti za učešće građana u javnom životu lokalne zajednice, posebno onih građana kojima je teže da se aktivno angažuju u javnom životu;
- dozvoli građanima veći uticaj u sferi planiranja u lokalnoj samoupravi, odlučivanja o strateškim pitanjima od značaja za lokalnu zajednicu i lokalnu životnu sredinu;
- podstakne učešće stranaca u javnom životu.

5. U vezi sa poslednjim pitanjem, na osnovu inicijative koju je dala Parlamentarna skupština i CLRAE kao i na osnovu zaključaka usvojenih na 7. Konferenciji ministara lokalne samouprave (Salzburg, 1986), CDLR je izradio tekst Konvencije o učešću stranaca u javnom životu lokalne zajednice, a koju je Komitet ministara predložio za potpisivanje 5. februara 1992. Ova Konvencija je stupila na snagu 1. maja 1997, i do danas je ratifikovana u pet država.

6. U međuvremenu, u maju 1991, na sastanku ministara za lokalnu samoupravu u Bergenu (Norveška) usvojena je rezolucija o učešću građana u procesima odlučivanja i demokratskoj kontroli vlasti, u kojoj je ponovo istaknut značaj učešća građana u upravljanju

---

<sup>1</sup> Učešće građana u javnom životu lokalne zajednice – “Lokalne i regionalne vlasti u Evropi” br. 72.

<sup>2</sup> Nekompletna lista glavnih izvještaja pripremljenih u međjuvladinom sektoru u vezi učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, kao i nekoliko skorijih tekstova iz Pralamentarne skupštine i CLRAE biće naknadno objavljeni.

komunalnim poslovima na lokalnom nivou i pravo građana da budu informisani i konsultovani u vezi donošenja odluka koje na njih utiču.

7. 15 februara 1996, Komitet ministara je usvojio Preporuku br. R (96) 2 o referendumima i inicijativama građana na nivou lokalnih zajednica. U ovoj preporuci potvrđeno je “da građani imaju pravo da iznesu svoje mišljenje kada se radi o donošenju važnih odluka o dugoročnim obavezama (...) ovo pravo je jedan od zajedničkih demokratskih principa u svim zemljama Savjeta Evrope”. Zatim se navodi “da se ovo pravo najneposrednije može ostvariti na nivou lokalne samouprave i da u upravljanje važnim poslovima na nivou lokalne zajednice treba uspješnije uključiti građane, ali tako da se ne ugrozi efikasnost rada lokalne samouprave”.

8. I na kraju u svojoj Preporuci br. R (97) 7 upućenoj zemljama članicama u vezi javnih komunalnih službi i prava njihovih korisnika, Komitet ministara se zalaže za usvajanje praktičnih mjera kojima će se poboljšati učešće građana u upravljanju komunalnim javnim sektorom.

9. Ova preporuka je u potpunosti usklađena sa pomenutim dokumentima, koji su istovremeno poslužili kao polazna osnova za pisanje preporuke. Posebno je obuhvaćen i proširen sadržaj preporuke br. R (81) 18 koja je zamenjena ovom preporukom.

## **II. Obrazloženje preporuke**

10. Današnje interesovanje za pitanja vezana za učešće građana u životu lokalne zajednice nije neočekivano, pošto postoji jasna veza između razvoja demokratskih institucija i boljeg učešća građana u javnom životu u različitim oblicima. Istovremeno postoji povezanost između neposrednog učešća građana u procesima odlučivanja i funkcionisanja predstavničke demokratije, koji su s druge strane usko povezani za razvojem društva.

11. Demokratija na lokalnom nivou – slično drugim vidovima demokratije - nije nepromenljiva. Uloga i funkcije lokalne samouprave se razvijaju u jednoj vrsti živog procesa: rešenja koja izgedaju dobra u jednom trenutku, moraju da se provjeravaju i po potrebi osporavaju i preispitaju u svjetlosti društvenih promjena i potreba i očekivanja građana.

12. U skladu s time u svim evropskim zemljama u toku je razmatranje razvoja demokratije na lokalnom nivou. Prije i iznad svih razlika, zajednička im je briga oko nekoliko pitanja, prvo, stvarne sposobnosti lokalnih zajednica da preuzmu ulogu koja im je dodeljena, i drugo, postavlja se pitanje kvaliteta odnosa između građana i njihovih lokalnih odbornika i stepen učešća građana u političkom procesu odlučivanja na lokalnom nivou.

13. Naročito nakon analize iskustava nekoliko članica Saveta Evrope, CDLR je ukazao na sljedeće važne probleme:

- opadanje zainteresovanosti javnosti za politiku i širenje opšte apatije u vezi politike;
- teškoće u povećanju uključivanja građana u javni život kroz forme neposrednih konsultacija i učešća u procesima odlučivanja;

– slabosti institucija predstavničke demokratije na lokalnom nivou, koje umanjuju uspešnost funkcionisanja, otvorenost i odgovornost sistema.

14. Naravno da ovi problemi nisu svuda isti niti se ispoljavaju u istoj mjeri u svim zemljama gde postoje. Pored toga, istraživanja vezana za učešće građana u javnom životu lokalnih zajednica pokazala su da, mada ima problema i teškoća, istovremeno ima i ostvarenog napretka i eksperimentisanja u ovoj oblasti.

15. U ovom kontekstu je zaključeno da je neophodno da se preispita pitanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice i da se jednim pravnim tekstom obuhvate glavna pitanja na koja su ukazala iskustva u ovoj oblasti zemalja članica, i to u cilju formulisanja zajedničkih smjernica i podsticanja procesa prilagođavanja formi i mehanizama učešća građana u procesu odlučivanja na lokalnom nivou, savremenim društvenim uslovima i ovim novim zahtjevima.

16. Drugim rječima, cilj ove preporuke je da se kreatorima politike ponudi skup razumljivih i savremenih principa i smjernica, koji će služiti kao zajednička osnova za aktivnosti zemalja članica Savjeta Evrope u ovoj oblasti, koja je od vitalnog značaja za razvoj demokratije.

### **III. Ključna pitanja u vezi učešća građana u javnom životu lokalne zajednice**

17. U cilju podsticanja jedne trezvene procjene stvarne situacije i mogućih pravaca budućeg razvoja, potrebno je da razmotrimo nekoliko pitanja koja će poslužiti kao scenografija za preispitivanje i dalje razmatranje.

#### ***Da li je politika na lokalnom nivou i dalje relevantna u eri globalizacije?***

18. Da li je možda tačno da se politika na lokalnom nivou nalazi u dugoročnom procesu opadanja, pošto se o sve većem broju pitanja odlučuje ne na nacionalnom, nego na globalnom nivou? Ima posmatrača koji sugerišu da je neizbežna manja zainteresovanost ljudi da učestvuju u procesu odlučivanja na lokalnom nivou, pošto se o sve manjem broju pitanja odlučuje na tom nivou, ali i zbog novih mogućnosti da učestvuju u procesu odlučivanja na višem nivou administracije.

19. Mada priznajemo snagu globalnih sila, ipak učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou nije zbog toga postalo beznačajno.

20. Prvo, većina problema ima i globalnu i lokalnu dimenziju, i zahtevaju delovanje koliko na globalnom, toliko i na lokalnom planu. Ključ je dakle u tome da se politika na lokalnom nivou ne posmatra izolovano, nego kao na dio šireg procesa : širenja lokalnih mreža i njihovog povezivanja sa regionalnim, nacionalnim i internacionalnim mrežama. Dakle učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou ostaje i dalje važno, ali se forme tog učešća neizbežno mjenjaju.

21. Osim toga, bez obzira što su sile koje deluju globalno došle u prvi plan, mnoge



činjenice ukazuju na to da osećanje identiteta i pripadnosti kod mnogih ljudi ima lokalnu dimenziju. Imajući to u vidu, danas je podizanje svesti o pripadnosti lokalnoj zajednici postalo strateško pitanje. Pored toga, javna sigurnost, ekonomski razvoj, socijalna zaštita, zaštita okoline i mnoga druga pitanja imaju važnu lokalnu dimenziju na njima se angažuje lokalna samouprava, i ona su i dalje baza za učestvovanje građana u javnom životu na lokalnom nivou.

22. Nivo općinske samouprave nije uvek možda najpogodnija sabirna tačka u vezi učešća građana u javnom životu. U nekim situacijama je možda neophodno da se prelazi na sub-lokalne nivoe i deluje kroz savjete mikro-zajednice ili asocijacije građana na još "lokalnijem" nivou. Izgleda paradoksalno, ali mada svet danas postaje sve globalizovaniji, kada se radi o sprovođenju lokalne politike ima razloga za djelovanje na ne samo lokalnom već i sub-lokalnom nivou.

### ***Da li je u bogatijem društvu manja potreba za učešćem građana u javnom životu?***

23. Ima mišljenja da sa povećanjem djela populacije sa relativno visokim prihodom i bogatstvom, opada motivacija za učešće u javnom životu. Zastupnici ovog stanovišta objašnjavaju, da se građani koji raspolažu većim materijalnim bogatstvom, te manje zavise od socijalnog staranja i u širem smislu od države, udaljavaju i povlače iz sistema i ne žele da učestvuju u javnom životu zajednice.

24. Nema jakih dokaza koji bi išli u prilog ovog stanovišta. Eventualno ima dokaza za pojedinačne slučajeve mladih i bogatih profesionalaca koji se opredeljuju za nesudjelovanje u javnom životu. Međutim, istovremeno ima primera da najsiromašniji i krajnje marginalizovani građani ne nalaze nikakvu motivaciju za svoje učešće u javnom životu zajednice. Tako da su još uvek u mnogim društvima, bogatstvo i obrazovanje atributi karakteristični za one koji su spremni i sposobni da učestvuju u javnom životu na lokalnom nivou.

25. U svakom slučaju, očigledno je da bogatstvo ne omogućava većini građana da se ogluše o izazove sa kojima se suočavaju mnoge lokalne zajednice, kao što su kriminal ili zaštita okoline. Država socijalnog staranja sa svojim ključnim službama i dalje zauzima centralno mjesto u životu većine ljudi. A pravi izazov za većinu društvenih zajednica je upravo u tome kako da se privuku najugroženiji građani da učestvuju u javnom životu na lokalnom nivou.

### ***Da li su ljudi postali više egocentrični i manje zainteresovani za kolektivno delovanje?***

26. Neki posmatrači veruju da je opadanje političkog angažovanja na lokalnom nivou, samo odraz jednog šireg obrasca građanske nezainteresovanosti, jer se ljudi povlače iz sfera kolektivnog djelovanja i angažuju se samo na individualnim planu. Ova teza o propadanju takozvanog "društvenog kapitala", objašnjava odsustvo intereseovanja za politiku na lokalnom nivou dovođenjem u vezu sa jednim širim procesom propadanja građanskog načina života. Prema ovoj tezi ljudi se manje druže, manje veruju i manje brinu o komunalnim problemima i nezainteresovanost za politiku je dio šire slike neuključivanja u život lokalne zajednice.

27. Ponovo, mada ne želeći da u potpunosti odbacimo tezu o propadanju ‘društvenog kapitala’ izgleda nekorisno i netačno da se život lokalne zajednice prikazuje tako sumornim bojama. Pre svega, u mnogim –ali ne svim- zemljama pristutan je veoma živ duh udruživanja koji se čak i širi. Ljudi možda imaju manje poverenja naročito u javne funkcije, ali to ne mora biti razvoj u negativnom pravcu, jer možda odražava i veću spremnost za promjene i pozivanje administracije na odgovornost odnosno polaganje računa. Ljudi se možda više međusobno razlikuju i postali su selektivniji u izboru ciljeva radi kojih hoće da se mobilišu, dakle, još jednom to ne mora bude znak nestajanja duha zajednice, nego prihvatanje različitih interesovanja i veće spremnosti ljudi da misle svojom glavom.

***Prvi zaključak: učešće građana u političkom životu na lokalnom nivou nije u opadanju, već dolazi do promjene forme angažovanja, čime se osporava tradicionalni politički sistem***

28. Dakle, treba odbaciti stav da je ideja o političkom životu na lokalnom nivou nestala pod uticajem sila van kontrole lokalnih vlasti. Jer ni globalizacija, niti ekonomski prosperitet, niti opadanje interesovanja građana za angažovanje na komunalnom nivou ne pružaju sveobuhvatno objašnjenje onoga što se dešava u političkom životu lokalnih zajednica. Ima činjenica koje ukazuju na probleme, apatičnost i nezainteresovanost, ali ovaj trend treba prije sagledavati u svjetlu neophodnih promjena formi političkog života na lokalnom nivou, a ne kao prosto trend opadanja. Studija koju je uradio CDLR ukazuje na to da su ljudi postali više zainteresovani za:

- forme neposrednog učešća u političkom životu;
- neformalne i fleksibilne oblike učešća;
- ad hoc učešće umesto stalne angažovanosti.

29. Ovakvo pomjeranje težišta u obrascima političkog ponašanja ima značajne posljedice za tradicionalne institucije predstavničke demokratije na lokalnom nivou. To također znači da lokalne samouprave treba da imaju otvoren, transparentan i fleksibilan pristup da bi podstakli angažovanje javnosti u političkom životu na lokalnom nivou.

30. Veći je izazov upućen političkom životu na državnom nivou, a posebno ulozi političkih stranaka. Dobijeni su izveštaji iz više zemalja da političke stranke imaju teškoće u pridobijanju ljudi da se kandiduju na lokalnim izborima. Iskustvo je pokazalo da u nekim zemljama političke stranke osim regrutovanja članstva nisu u stanju da garantuju za organizovanje i mobilizaciju građana, što je bilo moguće do prije nekoliko decenija. U nekim zemljama asocijacije građana su preuzele ulogu političkih stranaka u zastupanju javnih interesa. Ovakav razvoj ukazuje na potrebu da se izvrši reforma političkih stranaka u nekim slučajevima, ili će se naći u situaciji da postaju sve manje važan faktor u političkom životu na lokalnom nivou.

31. Ono što je od bitne važnosti je da se obezbedi kontinuirano učešće građana u javnom životu. Lokalne samouprave moraju dobro razmisliti kako da na najbolji način ponovo uspostave vezu sa građanima i udovolje drugačijim očekivanjima. Politički sistem na lokalnom nivou treba da bolje reaguje na potrebe građana. Sprovedeni su i neki novi stimulatívni i zanimljivi eksperimenti u cilju pronalaženja novih puteva za podsticanje učešća građana i razvoja političkog života na lokalnom nivou.

32. Učestvovanje u političkom životu lokalne sredine nije samo moguće nego je i veoma poželjno. Tokom celog života građani treba da imaju mogućnost da daju svoj doprinos, da se angažuju i odigraju svoju ulogu, ali ne samo posredstvom glasačkih kutija, nego kao učesnici u procesu odlučivanja u lokalnoj zajednici. Neposredni kontakti sa lokalnim stanovništvom su od ključnog značaja za djelovanje političkog sistema na lokalnom nivou. U politički život lokalne sredine treba da se ugradi kultura konsultovanja građana. Ovaj zadatak se može obaviti primenom različitih sredstava i tehnika.

33. U razvijanju strategije za podsticanje učešća građana u političkom životu u 21.vijeku neophodno je uzeti u obzir potencijal i uticaj savremenih komunikacija i informacione tehnologije, nastajanje globalizovanog društva i promenljive modalitete zapošljavanja. Institucije i mehanizmi demokratije na lokalnom nivou koji potiču često još iz 19. vijeka ili sredine 20. vijeka ne mogu opstati u uslovima ovih promjena bez izmjena i reformi.

#### **IV. Sredstva i tehnike za poboljšanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice**

34. Ako učešće u političkom životu na lokalnom nivou treba da opstane u 21.vijeku, ključni zadatak je prilagođavanje procesa odlučivanja promenjenim očekivanjima građana. U nekoliko zemalja članica već se sprovode eksperimentalni projekti i inicijative. U drugima su u toku rasprave o neophodnim sveobuhvatnijim i širim reformama ove oblasti.

35. Da bi se sagledao broj raspoloživih opcija za ostvarivanje promjena, vrijedi posebno proučiti svaki oblik učešća građana, kao bi se stekao uvid u sredstva i tehnike koje se primenju u cilju poboljšanja učešća građana u političkom životu..

#### ***Učešće korišćenjem biračkog prava***

36. Glasanje za izabrane predstavnike u tjelima lokalne samouprave i dalje će biti ključni činilac funkcionisanja demokratije na lokalnom nivou. Pravo glasa dato svim odraslim građanima predstavlja izraz političke jednakosti, a organizovanje političkog života preko izabranih predstavnika i dalje ostaje važan faktor političkog života u našem složenom svijetu. Ključno strateško pitanje za budućnost je upravo kako stimulisati glasače da koriste svoje pravo na lokalnom nivou i kako ih natjerati da prihvate činjenicu da se glasanjem može ostvariti cilj.

37. Različita sredstva stoje na raspolaganju budućim reformatorima, između ostalog :

- Glasanje se može olakšati širom primjenom glasanja preko pošte, opunomoćenika i drugim reformama. Glasanje posredstvom elektronskih sistema može doprinjeti zanimljivosti i svrsi izbornog procesa.
- Neposredno biranje može da se proširi na širu lepezu javnih funkcija bez prolaska kroz filtre političkih partija i sistema. Mogućnost neposrednog biranja izvršnog organa lokalne samouprave je sprovedena u nekoliko zemalja i aktivno se razmatra u još nekim zemljama.

- Mogu se postaviti određeni ciljevi ili uvesti neke podsticajne mjere da se popravi zastupljenost nekih grupa kao što su žene, mladi, marginalizovane grupe, koje su trenutno nedovoljno zastupljene u mašineriji političkih stranaka, izbornim listama, izabranim tijelima u kojima se odvijaju procesi odlučivanja, i izvršnim tijelima na lokalnom nivou. Samouprave raspolažu ograničenim mogućnostima za djelovanje u ovoj oblasti, ali mogu da uklone prepreke (stranačke barijere) koje stoje na putu neposrednijeg učešća građana i privole one koji predlažu kandidate (uglavnom partije) da uvažavaju značaj društvene zastupljenosti kao i odgovornosti za obavljanje funkcije koja se podrazumjeva kod javnih izbornih funkcija.

### *Neposredno učešće građana*

38. U svijetu u kome su građani obrazovaniji a savremene komunikacije i informaciona tehnologija omogućavaju brzo uspostavljanje razumjevanja i stručnu komunikaciju, još važnije, nego u prošlosti, postaje pitanje neposrednog uključivanja građana u političko djelovanje. Ključno strateško pitanje je kako da se organizuje neposredno učešće građana i da se pri tom unapredi, a ne naruši kvalitet odlučivanja na lokalnom nivou i kvalitet usluga javnog sektora. Građanima danas stoje na raspolaganju različite mogućnosti da iznesu svoje mišljenje o raznim pitanjima praktično svakodnevno.

39. Međutim, mali broj ljudi smatra da je ovakva “non-stop” demokratija poželjna ili djelotvorna, jer će oslabiti zbog zasićenosti i gubitka interesovanja glasača. S druge strane, ne može se poreći da će građani 21. vijeka s pravom očekivati da budu u većoj mjeri pitani ili konsultovani nego u prošlosti, i da u većoj mjeri nego ranije treba da budu uključeni u procese odlučivanja. Neposredno učešće građana može da umanjí posljedice nedovoljne zastupljenosti nekih društvenih grupa u izabranim tijelima, tako što će se ovim grupama omogućiti da se angažuju na drugačiji način u procese odlučivanja i podsticanjem njihovog osjećanja pripadnosti lokalnoj zajednici.

40. Ima više različitih opcija za uspostavljanje šireg konsultovanja ili neposrednog uključivanja javnosti u procese odlučivanja, što je već potvrđeno u nekoliko zemalja. Uporedo sa “klasičnim” mehanizmima referendumskog izjašnjavanja i građanskih inicijativa, postoje i drugi koji su preuzeti iz filozofije ‘novog menadžmenta’ i njihovog isticanja značaja javnosti kao potrošača usluga (ispitivanje i ankete među potrošačima, upravljanje potrošačima itd.).

41. Pored gore pomenute dvije kategorije mehanizama za unapređivanje neposrednog angažovanja, ima i drugih koji se zasnivaju na uvažavanju prisutnosti u političkim dešavanjima, i zalažu se za uključivanje građana koji su često odsutni u procesima odlučivanja. Omladinski parlament, forumi starih lica, forumi na nivou mikro-lokalnih zajednica, postupci za kooptiranje, razvijanje procedura za uspostavljanje partnerskih odnosa, i još nekoliko drugih mehanizama mogu privući one koji su obično isključeni, da se uključe u procese odlučivanja na lokalnom nivou. Kod drugih opcija radi se o nastojanju da se stvore uslovi za funkcionisanje demokratije sa većim stepenom konsultovanja, razmatranja i vjećanja. Interaktivni web-sajtovi, porote građana, izjašnjavanje konsenzusom su neki od mehanizama koji se primenjuju u nekoliko zemalja.

42. Neposredno učešće građana u političkom životu može imati različite forme. I kada

se prihvati potreba za većim stepenom neposredne demokratije na lokalnom nivou, postavlja se pitanje u kom obliku treba da bude realizovana. Ako je cilj da se uključe oni građani koji su neposredno zainteresovani za određeno pitanje, klasične forme referendumskog izjašnjavanja i glasanja su idealno rešenje. Ako se radi o nekom pitanju koje će sigurno zainteresovati one koji obično ne učestvuju u političkom životu, ili je takvo da zahtjeva jednu širu javnu raspravu, tada neke druge eksperimentalne metode imaju određene prednosti. Najvažnije je da se izabere odgovarajući mehanizam koji je podesan za ostvarivanje zadatog cilja.

### ***Učešće u javnom životu preko asocijacija građana (isključujući političke stranke i grupe)***

43. Udruživanje sa bazom u civilnom društvu se sagledava kao ključno pitanje za održavanje demokratske kulture koje obezbeđuje pokretačku snagu za funkcionisanje demokratije. Na njihovo nastajanje i efekte utiču širi obrasci ekonomskih i društvenih promjena. U akademskim krugovima vode se brojne rasprave o tome da li angažovanje građana kroz uključivanje u asocijacije opada ili ne, kao rezultat atomizirajućih efekata i velikih ekonomskih i socijalnih pritisaka koji dominiraju krajem dvadesetog vijeka. Međutim, obe strane se slažu da vlasti mogu da se opredjele za strateške intervencije u smislu podrške trendu udruživanja građana. Suštinsko pitanje koje se postavlja je kako podržati asocijacije građana, a da se ne naruši njihov poseban kvalitet i samostalnost, uz istovremeno omogućavanje asocijacijama da daju pozitivan doprinos demokratskoj praksi na lokalnom nivou.

44. Lokalne samouprave i opštine su razvile veći broj mjera za podršku asocijacijama građana u zemljama članicama Savjeta Evrope, uključujući: davanje subvencija radi pomaganja aktivnosti i projekata, nuđenje ugovora za obezbeđivanje nekih usluga, pristup stručnom znanju u nekim oblastima, pružanje savjeta i podrške kroz obezbeđivanje prostora za sastanke, aparata za fotokopiranje i drugih sredstava.

45. Postoji opasnost da zbog podrške dobijene od administracije dođe do suviše velike zavisnosti od iste administracije. Možda je stoga opravdano zalaganje za očuvanje distance ili posredovanje nekih institucija u cilju očuvanja nezavisnosti udruženog sektora. Važno je da se vodi računa o velikoj raznolikosti ovog sektora, koja se kreće od profesionalnog osoblja i dobre opremljenosti do onih u samoj bazi i bez dovoljno sredstava. U strategijama za podršku volonterskom sektoru treba uzeti u obzir ove velike razlike.

### ***Drugi zaključak: postoje brojni pristupi i mjere za podsticanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice***

46. Ovaj pregled dovodi do jednog veoma važnog zaključka: ima mnogo različitih pristupa i veliki broj mjera koji se mogu primjeniti u cilju podsticanja učešća građana u javnom životu. Ovi pristupi i mjere moraju biti prilagodjeni uslovima svake pojedine države, ili čak različitim okolnostima na lokalnom nivou unutar iste države.

47. Da bi se osigurala uspešnost strategije za podsticanje uključivanja građana u javni život, strategija se ne smije zasnivati na krutim rešenjima i mora se baviti davanjem ovlašćenja a ne propisivanjem pravila.

48. Osim toga, svaka uspješna strategija mora razumjeti složenost pitanja uključivanja građana u politički život i uzeti u obzir razne aspekte ovog problema, kod kojih se mogu javiti suptilne razlike. Uspješnost sprovedenih mjera u cilju podsticanja učešća građana može biti znatno bolja (ili lošija), zavisno od toga da li su mjere deo cjelovitog pristupa problemu (ili obrnuto, da li se primenjuju samo sporadično).

49. U skladu sa tim, i kreatorim ili nosiocima odlučivanja i građanima treba da bude na raspolaganju veći broj različitih instrumenata za podsticanje učešća građana, kao i mogućnosti (sposobnosti) da primenjuju različite kombinacije ovih instrumenata uz prilagodjavanje primene konkretnim okolnostima u lokalnoj sredini.

## **V. Struktura i sadržaj preporuke**

50. Preporuka počinje preambulom koja je u velikoj meri objašnjena u napred iznetim stavovima ili prenjeta iz ranijih dokumenata, posebno iz preambule Preporuke br. R (81) 18.

51. Zatim se u Preporuci navode četiri preporuke upućene vladama država članica Savjeta Evrope.

52. Uz preporuku su data dva priloga koji sadrže smjernice i koji su sastavni deo preporuke:

- Prilog I sadrži osnovne principe kojima treba da se rukovode nosioci odlučivanja;
- Prilog II opisuje različite vrste praktičnih mjera ili koraka koje treba uzeti u obzir u cilju podsticanja, stimulisanja i jačanja učešća građana u javnom životu lokalne zajednice;

### ***Preporuke upućene vladama zemalja članica S.E.***

#### Prva preporuka

53. Da vlade formulišu politiku, uz učešće lokalnih i, ako ih ima, regionalnih vlasti, čiji je cilj podsticanje učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, oslanjajući se na principe sadržane u Prilogu I ove preporuke;

54. Drugim rječima, od država se traži da ne samo izrade strategiju, okvir za njihovo djelovanje ili program za podsticanje učešća građana u javnom životu, nego i da podignu stepen svog intervenisanja u ovoj oblasti na nivo "politike". Treba imati u vidu da se preporuka odnosi na učešće građana na lokalnom nivou; međutim, bez obzira na to ova politika može da bude (ili čak bi trebalo da bude) sastavni dio šire politike u vezi učešća građana u političkom životu.

55. Formulisanje politike za učešće građana zahteva angažovanje ne samo vlade već i nacionalnog parlamenta, kao i lokalnih i regionalnih vlasti, pošto ova politika direktno upravo na ove poslednje utiče, i izvjestan broj mjera je zapravo u njihovoj nadležnosti. U skladu s tim, od vlada se traži da uključe ove samouprave u rad na formulisanju politike u ovoj oblasti.

#### Druga preporuka

56. Od vlada se zatim traži da usvoje u okvirima definisane politike, mjere koje su u njihovoj nadležnosti, oslanjajući se na mjere navedene u Prilogu II ove preporuke.

57. Izričito je navedeno da je cilj ovih mjera posebno, unapređivanje pravnog okvira za učešće građana u javnom životu lokalne zajednice.

58. U ovom kontekstu, da bi lokalne i regionalne vlasti mogle da uspešno obavljaju ovu funkciju u podsticanju učešća građana u javnom životu, zatraženo je od vlada zemalja članica da se postaraju da nacionalno zakonodavstvo i propisi omoguće pomenutim samoupravama da koriste različite instrumente za ostvarivanje ovog cilja.

#### Treća preporuka

59. Formulisanjem i primenom politike za podsticanje učešća građana u javnom životu uglavnom se bave lokalna i regionalna administracija. Ova politika dakle ne može biti uspešno realizovana bez odgovornosti i zajedničkog djelovanja svih nivoa vlasti.

60. U skladu sa postojećom praksom, Komitet ministara Savjeta Evrope ne upućuje svoje preporuke lokalnim i regionalnim vlastima, ali može kao u ovom slučaju, da zatraži od vlada da podstiču i stimulišu djelatnosti lokalnih i regionalnih vlasti.

61. U skladu s tim, ove vlasti treba pozvati da:

- prihvate principe sadržane u Prilogu I ove preporuke i da se obavežu da u praksi sprovedu politiku podsticanja učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou;
- poboljšaju lokalne propise i praktične mehanizme čiji je cilj da podstaknu učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, i da preduzmu i sve druge mjere u njihovoj nadležnosti u cilju promovisanja učešća građana, uzimajući u obzir mjere navedene u Prilogu II ove preporuke.

#### Četvrta preporuka

62. Vlade zemalja članica, ili u širem smislu, javna administracija na svim nivoima ima ključnu ulogu u promovisanju učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou.

63. Učestvovanje građana u životu lokalne zajednice je takodje i briga civilnog društva, i raznih asocijacija uključujući i političke partije. Političke partije posebno mogu mnogo da doprinesu sprovođenju politike podsticanja učešća građana u javnom životu, na primer u ostvarivanju bolje zastupljenosti u izbornim telima nekih kategorija građana, posebno žena.

64. Učestvovanje u javnom životu je prevashodno stvar svakog građanina. Mada se s jedne strane može reći da je administracija dužna da garantuje svojim građanima pravo da učestvuju u javnom životu, s druge strane od samih građana i njihovih asocijacija zavisi da izabrane predstavnike u lokalnoj administraciji upoznaju sa svojim potrebama i željama u pogledu instrumenata i praktičnih mehanizama u vezi njihovog učešća u lokalnoj zajednici. Drugo, građani treba da budu spremni da prihvate odgovornost koja je sastavni dio ovog prava na učestvovanje u političkom životu, i korišćenje ovog prava se u nekim slučajevima može smatrati građanskom obavezom..

65. Iz ovog razloga, Komitet ministara traži od vlada zemalja članica da ova preporuka bude prevedena na službeni jezik ili jezike njihovih zemalja, i bude objavljena na odgovarajući način, i da sa njom budu upoznate lokalne i regionalne vlasti.

66. Pošto Komitet čvrsto vjeruje da ovaj tekst može da pomogne u jačanju odlučnosti svakog građanina da se u većoj mjeri uključi, na jedan ili drugi način, u javni život svoje lokalne zajednice.

### ***Prilozi***

#### Ključni principi politike podsticanja demokratskog učešća građana na lokalnom nivou

67. Potreba za fleksibilnošću pri definisanju pristupa i mjera za podsticanje učešća građana, je razlog iz koga se Komitet ministara opredjelio za izradu fleksibilnog, neobavezujućeg pravnog dokumenta u ovoj oblasti. Ono što je bitno je konačni rezultat, a na državama je da izaberu odgovarajuća sredstva, uzimajući u obzir okolnosti i želje svojih građana.

68. Ipak je moguće da se utvrde neki osnovni principi : zato je državama predloženo da ih usvoje kao ključne elemente za politiku podsticanja demokratskog učešća građana u javnom životu- Ovi principi čine srž preporuke.

#### Praktične mjere i koraci

69. Kada dođe do praktične realizacije politike zasnovane na ovim principima, države imaju veliku slobodu u njihovoj primjeni. Ovakav pristup je sasvim ispravan, zbog veoma različitih okolnosti, potreba i očekivanja javnosti kojima država treba da udovolji.

70. Iskustva pomenutih zemalja, prikazana u izveštaju CDLR, ukazuju na veliki broj instrumenata, mehanizama i oblika učešća građana u javnom životu, koji imaju određene prednosti (ili slabosti) i da se neki pogodniji od ostalih za podsticanje, stimulisane i jačanje učešća građana zavisno od okolnosti. Najvažniji primeri ovih mjera ili koraka koje treba uzeti u obzir radi ostvarivanja datog cilja su opisani u Prilogu II.



## VI. Rečnik termina

71. Svrha ovog rečnika termina je bolje razumjevanje teksta preporuke. Istovremeno on daje osnovu za standardizaciju terminologije koja je u upotrebi u radu Savjeta Evrope u ovoj oblasti, i opisuje glavne instrumente neposrednog učestvovanja građana u političkom životu što može biti od koristi javnoj administraciji.

Međutim, navedene definicije ni u kom slučaju ne mogu uticati na, niti modifikovati pravne definicije i pojmove koji su uključeni u nacionalne ustave ili zakone.

72. Tako da na primer, defnicija termina 'građanin' za potrebe ove preporuke ne menja značenje niti smisao koji ovaj pojam ima u internom zakonodavstvu pojedinih zemalja članica Savjeta Evrope. Osim toga, nije nam bio cilj da se ovim definicijama države primoraju da promjene terminologiju koju uobičajeno koriste. Shodno tome, navedeni termini i izrazi mogu u nekoj zemlji biti poznati pod nekim drugim nazivom, različitim od onoga koji se koristi u preporuci. I na isti način, naziv koji se koristi u preporuci u vezi konkretnog instrumenta može da ima drugačije značenje u drugim pravnim sistemima.

73. Ali ipak, za potrebe tumačenja ove preporuke treba da se koriste ovde navedene definicije i objašnjenja.

74. Sve date definicije odnose se na "lokalnu" dimenziju političkog života. Međutim, radi jednostavnosti, izraz lokalni nije korišćen kao odrednica navedenih izraza i termina.

**Građanin** – Svaka osoba (uključujući strance) koja pripada lokalnoj zajednici. Pripadnost znači postojanje stabilne veze između pojedinca i zajednice.

**Građanski forumi** – Stalna tjela koja se redovno sastaju. Mogu da imaju stalno članstvo ili mogu da budu 'otvoreni'. U nekim slučajevima su ovlašćeni za davanje preporuka određenim komitetima savjeta ili da čak učesvuju u procesima odlučivanja. Ima nekoliko vrsta foruma:

- Forumi korisnika usluga (bave se pitanjima u vezi upravljanja i razvoja konkretne službe );
- Tematski forumi (bave se konkretnim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu );
- Forumi interesnih grupa (bave se potrebama određene grupe građana: na primer omladine ili manjinskih etničkih grupa);
- Forumi mikro-zajednica (čiji su članovi uglavnom stanovnici posebne geografski definisane četvrti ili kraja; bave se službama i pitanjima od interesa za njihovu mikro-zajednicu (kraj ili četvrt), mogu da imaju ili nemaju, stalne službenike, mogu da imaju bliske veze sa lokalnim odbornicima ili odbornicima koji su nadležni za određenu kategoriju službi).

**Građanske porote** – Grupe građana (izabrane tako da daju ravnopravnu zastupljenost lokalne populacije) koje se okuplju da bi razmotrili konkretna pitanja koja je pred njih

postavila lokalna administracija. Porotnicima se prezentiraju dokazi od strane vještaka, a mogu da vrše i unakrsno ispitivanje. Postupak može da traje nekoliko dana, na kraju se sačinjava izveštaj, u kome se iznosi stav porote, uključujući i eventualne razlike u mišljenjima. O stavu porote obavještava se odbor koji je nadležan za odlučivanje po tom pitanju.

**Građanski panel** – Stalno tijelo sastavljeno na osnovu statističkog uzorka populacije, čije se mišljenje traži nekoliko puta godišnje. Bave se pitanjima konkretnih službi ili pitanjima politike i šire strategije.

**Kooptiranje u odbore lokalnog vjeća** – Kooptiraju se građani koji obično predstavljaju neku grupaciju na nivou lokalne zajednice, interesnu grupu u nekom od tjela veća lokalne zajednice itd. U nekim slučajevima njihova uloga je isključivo savjetodavna, a u nekim učestvuju u potpunosti u procesu odlučivanja.

**Dečiji savjet/omladinski savjet** – Skupština organizovana na nivou općine ili na mikro-nivou(kraja ili četvrti) čiji su članovi omladina ili deca, koje su izabrali njihovi vršnjaci, kopredsednici su obično jedan njihov član zajedno sa gradonačelnikom ili općinskim odbornikom koji je zadužen za pitanja mladih. Razmatra pitanja koja su najneposrednije vezana za ovu starosnu kategoriju i može uraditi i realizovati projekte u okviru budžeta koji im je lokalna samouprava odobrila.

**Proces odlučivanja** – Obuhvata: definisanje i razmatranje pitanja koja treba da se rješavaju; predlaže rješenja i inicira postupak za donošenje pravne regulative; razmatra i donosi odluke; realizuje donjete odluke; prati, vrednuje i donosi zaključke o sprovedenim mjerama.

**Neposredno učešće građana** – Uključivanje građana na nivou lokalne zajednice – kao pojedinaca ili kolektivno – u različite faze procesa odlučivanja na lokalnom nivou, paralelno sa ili umesto njihovih izabраниh predstavnika. Ovo angažovanje ima konkretne forme i ostvaruje se različitim instrumentima, mehanizmima i procedurama kojima se građani uključuju i u zakonodavne aktivnosti, koje su obično povjerene izabranim predstavnicima (posebno lokalnim savetima) kao i u upravljanje javnim komunalnim službama. Različiti oblici ovog angažovanja kreću se od običnog informisanja, preko dijaloga i konsultacija do neposrednog upravljanja korisnika u nekim javnim službama lokalne samouprave.

**Fokus grupe** – Jednokratno okupljanje građana radi razmatranja nekog konkretnog pitanja. Ove grupe ne moraju da predstavljaju reprezentativni uzorak populacije ili mogu da okupljaju samo jednu kategoriju građana. Rasprave (koje obično ne traju duže od dva sata) orijentisane su na razmatranje specifičnih potreba te grupe, kvalitet konkretne službe, ili na ideje vezane za šira pitanja politike i strategije. Ove grupe obično ne pozivaju veštaka da daju mišljenje.

**Interaktivni website** – Može se nalaziti na internetu ili na internoj mreži lokalne samouprave. “Interaktivne” inicijative omogućavaju građanima da po konkretnim pitanjima ili službama iz nadležnosti lokalne samouprave pošalju e-mail poruke i dobiju odgovor ili otpočinu dijalog. Dakle, ovakav tip komunikacije bitno se razlikuje od prostog pružanja informacija.

**Ankete za proveru javnog mišljenja** – Predstavljaju sredstvo neposrednog učestvovanja građana po principu slučajnog odabira, koriste se za ispitivanje mišljenja građana u vezi

konkretnih pitanja, i radi se na reprezentativnom uzorku građana koji predstavlja različite društvene grupe na nivou lokalne zajednice. U klasičnim anketama odmah se dobijaju odgovori od građana. Konsultativne ankete porede odgovore građana prije i pošto su građani imali priliku da raspravljaju o datom pitanju.

**Učešće građana kroz mehanizme predstavničke demokratije** – Obuhvata: učestvovanje na lokalnim izborima-korišćenje izbornog prava (pravo glasa i pravo kandidovanja)u cilju biranja članova (nosioce odlučivanja i izvršne vlasti) predstavničkih tjela; vršenje poslaničkog mandata u okviru predviđenom za obavljanje funkcija u tjelima lokalne samouprave.

**Savetovanje sa građanima** – Konsultativni referendum (vidi Referendum).

**Građanska inicijativa** – Instrument kojim se daje pravo građanima da daju predloge za donošenje odluke po tom pitanju odgovarajućem lokalnom tjelu. Građanska inicijativa se može odnositi na prijedloge u opštim crtama ili razrađene nacрте projekta. Pokreće je najmanji broj osoba sa pravom glasa. Zakonska vrijednost rezultata glasanja može da varira od slučaja do slučaja.

**Javni skup ili skupština građana** – Opšti javni skup izbornog tjela lokalne zajednice, koji se održava na inicijativu lokalnog savjeta ili izvršnog tjela, ili na zahtjev građana ili određenog broja birača. Predstavlja mogućnost da se pribavi mišljenje javnosti o konkretnim pitanjima, ili da se sprovede široka rasprava o nekim opcijama vezanim za konkretnu službu, projekat ili strateško opredeljenje. Može da ima savjetodavni ulogu, ili nadležnost za odlučivanje. U nekim slučajevima, skupština građana predstavlja savjetodavno tjelo lokalne zajednice u sklopu sistema neposredne demokratije na lokalnom nivou.

**Sjednice posvećene pitanjima i odgovorima** – Obično se održavaju na kraju sjednica saveta ili komiteta i daju mogućnost građanima za direktno postavljanje pitanja izabranim predstavnicima.

**Referendum** – Instrument kojim se neki plan ili odluka predlaže lokalnoj zajednici za izjašnjavanje. Referendum mogu raspisati ili tjela lokalne samouprave, ili određeni broj izabranih predstavnika ili sami građani (zahtjev mora da ima određeni minimalni broj potpisa žitelja ili glasača lokalne zajednice). Treba razlikovati savjetodavni referendum (koji nije obavezujući za lokalnu samoupravu) od referenduma za odlučivanje (rezultat ovog referenduma je obavezujući za tjela lokalne samouprave).

**Pravo na podnošenje peticija, molbi, predloga ili zahteva** – U svim ovim slučajevima radi se o pravu pojedinca ili grupe građana da se obrati odgovarajućem tjelu lokalne samouprave. koje u principu treba da ispita postavljeno pitanje u da na njega odgovori, mada bez obaveze da odgovor bude pozitivan.

**Ankete za provjeru koliko su gradjani zadovoljni lokalnom upravom** – Ove ankete se mogu sprovoditi jednokratno ili u redovnim intervalima, mogu da budu orijentisane na funkcionisanje konkretnih službi ili generalno na rad lokalne samouprave. Sprovode se na više načina (preko pošte, ili od vrata do vrata i sl.) i mogu obuhvatiti sve žitelje lokalne zajednice ili određenu grupu korisnika neke usluge.

**Upravljanje komunalnim službama od strane korisnika usluga** – Ovakve inicijative odnose se na uspostavljanje neposredne kontrole od strane građana nad upravljanjem lokalnim komunalnim službama i resursima. Ovakve inicijative se obično realizuju preko izvršnog odbora koji bira veća grupa korisnika.

**Ispitivanje očekivanja građana od budućnosti** – Različite metode (uključujući fokus grupe) se koriste u sklopu ispitivanja o tome kakvu viziju građani imaju o budućnosti i kakvu budućnost bi željeli da kreiraju. Rezultati se mogu koristiti za ukazivanje na široka strateška opredeljenja lokalne zajednice, ili se mogu orijentisati na konkretnija pitanja.

**Alternativni vidovi glasanja umesto glasačkih mesta** – Glasački mehanizmi čiji je cilj da se olakša glasanje biračima tako što će glasati na drugi način, u drugo vreme ili na drugom mestu od tradicionalnih. U takve modalitete uključeno je sledeće:

- Ranije glasanje (birači mogu da glasaju prije zvaničnog dana izbora);
- Glasanje u poštama (pošte u funkciji glasačkih mjesta );
- Glasanje putem pošte (glasački list se poštom šalje na adresu glasača, koji ispunjeni list šalje nazad u zatvorenoj koverti );
- Elektronsko glasanje (glasači popunjavaju elektronski glasački list i glasaju preko računara koji je povezan na numeričku mrežu)
- Glasanje kod kuće, u bolnicama, kasarnama, zatvorima (podela, ispunjavanje i sakupljanje glasačkih listova na ovim mjestima, kako bi građani koji su onemogućeni ili spriječeni da glasaju na glasačkim mestima, mogli na ovaj način da koriste svoje biračko pravo);
- Glasanje preko opunomoćenika (birač koji ne može da izađe na biračko mjesto ima mogućnost da ovlasti nekoga ko će u njegovo/njeno ime glasati).

\*\*\*

Ova preporuka je zaokruženi rezultat rada na kome je bio angažovan Koordinacioni komitet za demokratiju na lokalnom i regionalnom nivou (CDLR). CDLR je u ovaj pravni dokument uključio osnovna pitanja na koja je ukazalo iskustvo zemalja članica u oblasti učešća građana u javnom životu njihovih lokalnih zajednica, a u cilju postavljanja zajedničkih smjernica i podsticanja procesa za prilagođavanje formi i mehanizama za podsticanje učešća građana, zahtevima savremenog društva i ovim novim uslovima. Drugim rečima, svrha ove preporuke je da se ponudi kreatorima politike jedan razumljiv savremen skup principa i smjernica, koji će poslužiti kao zajednička osnova za delovanje zemalja članica Saveta Evrope u ovoj oblasti, koja je od vitalnog značaja za demokratiju.