

Dr sc. Mirela Mezak Matijević*

PARLAMENTARIZAM U VRIJEME PANDEMIJE COVID 19 S POSEBNIM OSVRTOM NA OPĆINE I GRADOVE POŽEŠKO-SLAVONSKE ŽUPANIJE

Uvođenje lokalne samouprave u demokratske države je proces koji traje već godinama. Kao i svaki proces, podložen je promjenama ovisno o društvenim, političkim i pravnim potrebama. U pojedinim trenucima zakonodavac zaboravi na osnovu svrhu i misiju lokalne samouprave te donosi pravne propise protiv svrhovitosti, odnosno kontra svrhovitosti, kontra samih građana. Cilj rada je istražiti djelovanje lokalnih predstavničkih tijela u Požeško-slavonskoj županiji za vrijeme pandemije Covid 19.

Ključne reči: *Lokalna samouprava. – Lokalna predstavnička tijela. – Covid 19.*

1. UVOD

Rad pod naslovom „Parlamentarizam u vrijeme pandemije Covid 19 s posebnim osvrtom na općine i gradove Požeško-slavonske županije“ sastoji se od dva dijela. Prvi dio rada odnosi se na teorijsku obradu pojmova demokracije i dobrog upravljanja, odnosno fokus obrade bio je na važnosti doprinosa građana sudjelovanjem u predstavničkim tijelima u svrhu oblikovanja pravnog, gospodarskog i političkog ustrojstva jedinice samouprave. Pojam demokracije proučavan je od samih početaka pa do novijeg doba. Spomenuta su razmišljanja pojedinih mislioca kako bi se razgraničilo sadržajno djelovanje izravne i neizravne demokracije. Da bi demokracija zaživjela u punom smislu riječi, potrebna je aktivacija građana u političkom životu. Sve drugo demokraciju dovodi u pitanje.

Drugo dio rada odnosi se na anketu koja je provedena u općinama i gradovima Požeško-slavonske županije, a nastojalo se istražiti

* Autorica je profesorka na Fakultetu turizma i ruralnog razvoja u Požegi, mmezakmatijevic@vup.hr (Republika Hrvatska)

način održavanja sjednica predstavničkog tijela, odnosno djelovanje predstavničke demokracije u vrijeme pandemije. U prvom dijelu rada naglašena je važnost parlamentarizma i sudjelovanje građana u kreiranju javnih politika da bi se u drugom dijelu rada preslikalo na konkretnu situaciju u Požeško-slavonskoj županiji. Postavljene su sljedeće hipoteze:

1. Za vrijeme strogih mjera pandemije Covid 19 sjednice su održavane većinom online.
2. Učestalost održavanja sjednica prije i za vrijeme pandemije Covid 19 se razlikovala.

Prikupljanje podataka odrađeno je tijekom rujna slanjem ankete na elektronički poštu lokalnih jedinica Požeško-slavonske županije. Od deset jedinica sedam je ispunilo anketni upitnik. Isti je sadržavao 16 pitanja otvorenog tipa, odnosno pitanja s ponuđenim odgovorima. U anketnom upitniku zajamčena je daljnja anonimnost.

2. ODNOS DEMOKRACIJE I DOBROG UPRAVLJANJA

„Demokracija (grč. *δημοκρατία*: vladavina naroda), politička ideja o vladavini u kojoj sudjeluju svi članovi zajednice (narod), izravnim odlučivanjem ili posredno putem izabраниh predstavnika. Demokracija je politički poredak u kojem vlada većina, uz osiguranje prava manjine, te individualnih prava svakoga građanina i time je protivna onim oblicima vladavine u kojima narod nema vrhovnu vlast, nego njime upravlja neki pojedinac ili skupina (monarhija, tiranija, despocija, aristokracija, oligarhija).“¹ Kao pojam prvi puta se pojavljuje u Herodotovoј Povijesti, a odnosila se na gradove gdje su se odluke donosile na kolektivnog razini (u tom trenutku iz postupka donošenja odluka bili su isključeni robovi, stranci i žene). Vrhunac doživljava u Periklovo doba. Nakon grčkog djelovanja demokratskog ustrojstva vlasti dolazi do pojave rimske republike koja je bila mješavina senata, konzula i pučkih tribuna. Nakon dugačkog perioda crkvene dominacije dolazi do perioda djelovanja europskih mislioca: N. Machiavelli, J. Locke, Ch. L. de Montesquieu. Liberalni mislioci konstruirali su teoriju

1 Hrvatska enciklopedija, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=14516>, 25.9.2022.

prirodnog prava i teoriju društvenog ugovora.² Postoje različita shvaćanja o pojmu suvereniteta što je ključno za oblikovanje demokratskog sustava ustrojstva vlasti. Kod Rousseauovog poimanja suvereniteta temeljno polazište je neotuđivost i nedjeljivost suvereniteta te narod se istog ne može odreći niti prenijeti na nekoga drugoga. No, smatra kako je potrebno sklopiti i društveni ugovor rad osiguranja mira i blagostanja, a opću volju treba ostvarivati narod, odnosno svaki građanin pojedinačno. Dakle, zagovarao je potpunu neposrednu demokraciju. S vremenom je ustanovio kako je provediva samo u malim državama te da se opća volja može ostvariti samo donošenjem jednostavnih i sažetih zakonskih tekstova. „Pronaći takav oblik udruživanja što brani i zaštićuje svim zajedničkim snagama osobu i imanje svakog udruženog, i u kojem se svatko, ujedinjavajući se sa svima, pokorava ipak samo sebi i ostaje isto tako slobodan kao i prije. To je osnovni problem koji rješava društveni ugovor. Te odredbe se, naravno, sve svode na jednu, to jest na potpuno otuđenje svakog člana društva svim svojim pravima u cjelokupnu zajednicu.“³ Ipak je kasnije shvatio da se u velikim državama zakoni moraju donositi kroz predstavništvo.⁴ Prema odredbama svih demokratskih ustava razlikuju se dva načina ostvarivanja narodnog suvereniteta: posredno (predstavničko) i neposredno odlučivanje. Parlamentarna demokracija osnova je današnjeg suvremenog društva. Temeljem parlamentarne, odnosno predstavničke demokracije izabrani građani predstavljaju narod. Demokracija je postala danas, u jednom dijelu, parlamentarizam bez osnovanih argumenata i rasprave jer su, u velikoj mjeri, vladajuće stranke samostalno kreirale vlast u predstavničkom tijelu ili u najgorem slučaju kroz predizborne ili postizborne koalicije s manjim strankama kojima „moraju dati manji dio kolača“. Generalni problem takve realizacije je slaba izlaznost na izbore⁵ koja dovodi u pitanje samu legitimnost i opstanak demokracije.

2 Tijekom 16. i 17. stoljeća pojavljuje se škola prirodnog prava, a zagovara suverenost naroda, s tim da se suverenitet mogao odreći u korist jedne ili više osoba (suverenitet je, prema shvaćanju, bio otuđiv i prenosiv). Začetnik je bio Hugo Grotius.

3 J.J. Rousseau, *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima*, Školska knjiga 1978, 6.; dostupno na: <http://www.hrfd.hr/documents/2-4-rousseau.pdf>, 20.9.2022.

4 B. Smerdel, S. Smiljko, *Ustavno pravo*, Narodne novine d.d., Zagreb 2009, 212.

5 Prema službenim podacima Državnog izbornog povjerenstva na posljednje parlamentarne izbore u Republici Hrvatskoj izašlo je 46,90% birača, odnosno 1.736,065 birača.

Također, postavlja se pitanje legitimnosti parlamentarnog i izvršnog tijela jer manje od 50% biračkog tijela Republike Hrvatske odlučuje o važnim pravnim, gospodarskim i političkim pitanjima u državi. Osim toga, suvremene demokracije sadržavaju dva elementa: demokratski i liberalni. Demokratski se manifestira u participativnom sudjelovanju građana u vlasti, a liberalni dio u vladavini prava te zaštiti prava i sloboda. Današnji sustav oprečne je prakse jer se temelji na opciji „*the ruler-and-the ruled*“, odnosno vladar i vladani. „Prema često citiranoj definiciji populizma, koju daje nizozemski politolog Casau Muddeau, riječ je o ideologiji koja dijeli društvo na dvije antagonističke skupine, običan narod i korumpiranu elitu, i koja tvrdi da bi politika trebala biti izraz volje naroda.“⁶

Prigovara se kako danas narod ima opciju glasovati samo za kandidate na izborima koje izaberu stranački čelnici. U takvom demokratskom okruženju postavlja se pitanje kvalitete demokracije i pitanje kvalitete dobre vladavine?

Pojam „*good governance*“ podrazumijeva tri pristupa: poslovni pristup, pristup smanjenju korupcije, treći pristup odnosi se na evaluaciju dobrog upravljanja u području demokracije i ljudskih prava.⁷ Drugim riječima, dobro upravljanje bi trebalo biti zastupljeno u svim segmentima života: privatni sektor, državni sektor te javni sektor. Dobro upravljanje u javnom sektoru trebalo bi se manifestirati kroz područje zadovoljavanja ljudskih prava i potreba. Konkretno, prema Kopriću, potrebno je graditi institucije građanske participacije na svim razinama vlasti: od državne do lokalne. Građani trebaju sudjelovati, osim u izbornom procesu, i u rješavanju važnih javnih problema. Trenutne mogućnosti sudjelovanja (savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, građanske inicijative i zborovi građana) trebalo bi osnažiti novima, kao što su građanski forumi, on-line konzultacije, fokus grupe, Facebook grupe i slično.⁸ Aktivnim sudjelovanjem građanima se vraća povjerenje u politiku i politički sustav. U svakoj mjeri potrebno je raditi na izgrađivanju, odnosno na vraćanju povjerenja, inače će

6 B. Smerdel, „Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/2019, 761–784.

7 A. Karataş, „Evaluation of the Relationship of Democracy and Governance: An Empirical Analysis“ *HKJU-CCPA*, 21(4)/2021,13.

8 I. Koprić, „Prema participativnom modelu upravljanja i modernoj, otvorenoj zemlji“, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 2/2018, 4.

demokracija postati stvar prošlosti ili može postati ono što je danas. „Kvalitetu predstavničke demokracije valja značajno unaprijediti, a položaj predstavničkih tijela ojačati“⁹.

Do sada su bile samo teorijske rasprave o odnosu kvalitete upravljanja i kvalitete demokracije, međutim autor Karatas je u svom radu empirijski povezao oba pojma, odnosno doveo u vezu i demokraciju i dobro upravljanje u kvantitativnom smislu. Zadana hipoteza glasila je: „kvaliteta upravljanja državama ima značajan i pozitivan učinak na kvalitetu demokracije“. ¹⁰ Naglašava se još jednom važnost rada jer je pojam demokracije izražen u kvantitativnom smislu. Odnos demokracije i dobre vladavine postali su danas sustav prestiža među demokratskim državama. Ne postoji jednoobrazan model dobre vladavine, odnosno dobrog upravljanja, već su građani cijelo vrijeme u fokusu traženja dobrog, Lijepog i Istinitog¹¹. Istraživači Svjetske banke odradili su istraživanje kvalitete upravljanja u studiji Svjetskih pokazatelja upravljanja (*Worldwide Governance Indicators* (WGI)). Isto je temeljeno na istraživanju 340 varijabli dobivenih iz 35 različitih izvora. U istraživanje bili su uključeni brojni faktori: javne institucije, nevladine organizacije, kućanstva, poduzeća itd. WGI-eva glavna područja jesu: glas i odgovornost, politička stabilnost i nedostatak nasilja, učinkovitost vlade, regulatorna kvaliteta, vladavina prava te kontrola korupcije.¹²

U vrijeme stvaranja novog oblika ustrojstva vlasti u postkomunističkim državama dva glavna pitanja su dominirala: odluka o vrsti izbornog sustava te odnos između zakonodavne i izvršne vlasti. Prema Kasapović, u to vrijeme vodila se rasprava koji bi model ustrojstva vlasti bio „najpravedniji“ za demokratski sustav ustrojstva vlasti. Prednosti parlamentarnog sustava ustrojstva vlasti temeljile su se u sljedećem:

1. predstavljao je uključiviji sustav ustrojstva vlasti no ostali modeli jer je omogućeno sudjelovanje u vlasti svih važnih društvenih skupina;
2. fleksibilniji sustav jer omogućuje bržu prilagodbu političkim i društvenim potrebama postkomunističkih zemalja;

9 *Ibid.*

10 A. Karataş, *op. cit.*, 4.

11 A. Lauc, *Razvitak Hrvatske od kaosa do autopoiesisa*, EKON. VJESNIK 1992.

12 A. Karataş, *op. cit.*

3. prikladniji sustav za zemlje u procesu pretvorbe i privatizacije jer podrazumijeva širok spektar za razvoj novih demokratskih institucija i postupaka (npr. političke koalicije, pregovori, itd.).¹³

3. „DOBRO UPRAVLJANJE“ U HRVATSKOJ LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Prema Ravlić ističu se tri argumenta u prilog lokalne demokracije: pruža građanima adekvatno političko obrazovanje; zatim, djeluje ograničavajuće na centralističko upravljanje; lokalna demokracija djeluje proaktivnije na građane negoli nacionalna demokracija jer potiče kvalitetniju participaciju.¹⁴ Lokalna vlast najbliža je građanima te građani imaju ne samo pravo, već i najbolju spoznaju odlučivati o vlastitom predškolskom odgoju i obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, komunalnom gospodarstvu, itd.

Prve ideje lokalnog okrupnjavanja i djelovanja pojavile su se nakon Drugog svjetskog rata, a prvi zapisi bili su u Deklaraciji iz Seelisberga (1950.) da bi tri godine poslije donesena Europska povelja lokalnih sloboda. Navedeni dokumenti bili su podloga za donošenje Europske povelje o lokalnoj samoupravi, usvojenoj 1985, a stupila na snagu 1988. godine.¹⁵ Do sada su je ratificirale sve zemlje članice Vijeća Europe, s tima da su i neke relativno kasno: Belgija 2004, Švicarska 2005. te Francuska 2007. godine.¹⁶

„Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: Povelja) predstavlja europski standard lokalne samouprave. Povelja povezuje europske države potpisnice na planu jačanja demokratskih ideala upravljanja državama Europe, u čemu je autonomija lokalne samouprave temeljna institucija demokratskog sustava države.“¹⁷ U Uvodnom dijelu Povelje dana su osnovna polazišta i misija iste: cilj Vijeća Europe jest što više

13 M. Kasapović, „Parlamentarizam i prezidencijalizam“, *Politička misao*, 1/1997, 6.

14 S. Ravlić, S., „Liberalna demokracija, Izazovi i iskušenja“, *Društvena istraživanja*, 2/2018, 219.

15 U Republici Hrvatskoj ratificirana je 1997, a stupila na snagu 1.2.1998.

16 Ratificirale su je i male države poput Andore, Monaka i San Marina. Monako i San Marino ratificirale su 2013. godine, a Andora dvije godine ranije.

17 J. Hrženjak, „Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj uniji“, *Revija za sociologiju*, 36 (1–2)/2005, 107.

povezati države članice kako bi se očuvali osnovni ideali, s tim da se metodološki pristup zasniva na sporazumijevanju u području upravljanja; lokalne jedinice su jedan od glavnih temelja demokratskog ustrojstva; također, jedno od demokratskih načela jest pravo građana sudjelovati u upravljanju javnim poslovima; postojanje lokalnih jedinica jest nužno u svrhu ostvarivanja uprave učinkovite i bliske građanima.¹⁸ Važnu ulogu u harmonizaciji čini i Dodatni protokol o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne vlasti.¹⁹ Protokol je usvojen 2009, a stupio na snagu 2012. godine. Prema članku 1. države članice Vijeća Europe dužne su osigurati sudjelovanje u obavljanju poslova lokalne vlasti. Zakonom se moraju osigurati sredstva u svrhu osiguranja navedenog prava. Također, zabranjeno je bilo kakvo diskriminatorno djelovanje u realizaciji istih. Protokolom su propisane mjere koje bi osigurale provođenje navedenog prava: procedure konzultativne naravi, referendumi, peticije ili neke druge bliske populaciji koja živi na odnosnom području; osigurati pristup mjerodavnim dokumentima lokalnih vlasti: osigurati dodatne mjere za one pojedince kojima su takve nužne; osigurati dvostrani proces u odnosu lokalna tijela i tijela javnih službi – građani; poticanje i ostvarivanje komunikacijskih tehnologija koje omogućuju realizaciju prethodno navedenih prava.²⁰ Jedan od značajnih pravnih instrumenata je i Preporuka CM/Rec (2017) Odbora ministara Vijeća Europe usvojena 31. svibnja 2017. godine koja propisuje doprinos i djelovanje mladih u svrhu razvijanja kreativnosti, predanosti i razvijanja temeljnih vrijednosti Vijeća Europe; nacionalne politike trebale bi djelovati u ostvarivanju potencijala mladih ljudi kako bi ostvarili vlastita građanska prava; također, usmjeriti educiranost mladih na stjecanje znanja i vještina u svrhu poticanja aktivnog građanskog sudjelovanja.²¹

Izmjenom Ustava 2000. godine u Republici Hrvatskoj uspostavljen je parlamentarni sustav ustrojstva vlasti gdje je: „državna vlast

18 Europska povelja o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/16802eaf60>, 10.9.2022.

19 <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d>, 23.8.2022.

20 Procedure, mjere i mehanizmi mogu se razlikovati između lokalnih jedinica, ovisno o njihovoj veličini i nadležnosti; oko uvođenja spomenutih mjera jedinice lokalne samouprave biti će konzultirane na vrijeme.

21 Preporuka CM/Rec(2017.)4 Odbora ministara Vijeća Europe usvojena 31. svibnja 2017. godine i memorandum s objašnjenjima, ISBN 978-92-871-8477-1.

razgraničena je na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu).²² Ustavnu zajamčenost lokalna samouprava doživjela je izmjenom Ustavnog teksta 2000. godine pri čemu je izmijenjen članak 4. na način da je dodan tekst: „a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu“²³. U člancima 67 i 68 Odluke o proglašenju promjene Ustava građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a isto se ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela sastavljenih od članova izabranih temeljem slobodnog, neposrednog i tajnog izbornog procesa. Osim posrednog sudjelovanja, građani mogu i neposredno participirati u obavljanju vlasti putem zborova, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja. Sljedećim članom propisane su općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave²⁴, a županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave²⁵.²⁶ Prema Zakonu o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi pravo na lokalnu samoupravu podrazumijeva „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.. Ovo će se pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Navedena odredba se ne može ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referendumu ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom.“²⁷ Već je u radu spomenuta važnost lokalnog djelovanja te aktivnog sudjelovanja građana posebno mladih u oblikovanju lokalnih politika, odnosno politika važnih za suživot današnji i budućih generacija. Vidljivo je kako u tuzemnim tako i u inozemnim pravnim aktima važnost predstavničkog djelovanja građana budući je suvremena demokracija predstavničkog tipa: građani biraju predstavnike u lokalna

22 Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 85/10, 4/15, članak 4.

23 Odluka o proglašenju Promjene Ustava, *Narodne novine*, br. 113/20, čl. 3.

24 Zajamčeno je osnivanje i drugih lokalnih jedinica.

25 Glavnom Gradu Zagrebu može se utvrditi položaj županije, a većim gradovima mogu se dati ovlasti županije.

26 Odluka o proglašenju Promjene Ustava, *Narodne novine*, br. 113/20, čl. 67 i 68.

27 Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, *Narodne novine*, br. 14/97, čl. 3.

i regionalna predstavnička tijela te izabrani predstavnici temeljem dobivenih mandata predstavljaju interese građana. Europska povelja, također, naglašava važnost lokalnog i regionalnog predstavnništva.²⁸

Važnost lokalnog upravljanja i djelovanja već se duže vrijeme proteže u znanstvenim i stručnim radovima pa tako prof. Koprić zagovara stvaranje novih oblika lokalne vladavine (*governance*) te stvaranje novih oblika unutarnje decentralizacije. Od usvajanja Povelje lokalna demokracija, u većini zemalja, doživjela je brojne pomake. Poseban naglasak stavljen je na sve oblike participativne demokracije.²⁹ U Republici Hrvatskoj kao primjeri dobre prakse izdvajaju se: savjetovanje sa zainteresiranom javnošću te participativno budžetiranje. Prema tome, „provedba savjetovanja s građanima donosi uključenu lokalnu zajednicu, kvalitetnije odluke, planove i programe, manje troškove i odgađanja u fazi provedbe, jača odnos povjerenja i zajedništva u naporima koji se ulažu kako bi lokalna zajednica bila kvalitetno uređena, perspektivna i po mjeri svojih stanovnika.“³⁰ Participativno budžetiranje je proces koji izravno uključuje građane u donošenje odluka o prioritetima i planovima potrošnje proračuna uz uvjet da su o tome prethodno raspravljali i predlagali te glasali o prioritetima javne potrošnje.³¹ Participativno budžetiranje prvi puta je korišteno u brazilskom gradu Porto Alegre, nakon čega se projekt proširio i u druge krajeve svijeta, a smisao je da građani samostalno odlučuju o trošenju dijela javnog novca. Smisao projekta jest aktivno uključiti građane u proces donošenja odluka, proces podjele odgovornosti te, za hrvatsku politiku najvažnije, vratiti povjerenje u djelovanje politike koja je u primarnoj misiji plemenita djelatnost da bi na kraju postala „zagađena“ djelatnost.

Putanja demokracije u Republici Hrvatskoj je na silaznom predznaku te najadekvatniji dokaz stanja jest izlaznost na izbore. Stvaranjem samostalnosti Republike Hrvatske građani su bili entuzijastični te optimističnog raspoloženja. U počecima izlaznost na lokalne

28 I. Koprić, *Revitalizacija lokalne demokracije*, Forum za javnu upravu 2019, 11.

29 Savjetovanje s građanima, građanska inicijativa, referendum, participativno budžetiranje.

30 <http://www.opcina-hrascina.hr/e-savjetovanje/>, 23.9.2022.

31 L. Batina, A. Merolla, *Građani i građanske imaju moć* Priručnik za participativno odlučivanje, CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Zagreb 2014, 14.

izbore bila je preko 70%, ali nakon 2000. godine smanjena je ispod 50% i to kako slijedi: godine 2001. izlaznost je bila na 46,85%; godine 2005. postotak je pao na 40,8% te godine 2009. i 2013. izlaznost je malo porasla u odnosu na 2005, odnosno bila je 47%; prethodni izborni ciklus (2017) izlaznost je bila 46,9%.³² Evidentno je kako se s hrvatskom lokalnom samoupravom u trenutnoj situaciji ne može ostvariti načelo supsidijarnosti jer broj birača izašlih na izbore ne može predstavljati stajalište cjelokupnog građanstva. Također, upitan je i legitimitet izabranim lokalnim vijećnicima i izvršnim nositeljima vlasti. Prije svega, potrebno je građane educirati, a potom aktivno uključiti u djelovanje i kreiranje lokalne politike.

Možda najvjerođostojnija slika hrvatske lokalne samouprave jest GONG-ovo istraživanje „Naša zarobljena mista“ iz veljače 2017. godine. Predmet istraživanja bila je jedna jedinica regionalne samouprave (Istarska županija) te jedna „dvojna“, odnosno jedinica lokalne i regionalne samouprave (Grad Zagreb) i dvije lokalne (Slavonski Brod i Dubrovnik). Predmet istraživanja jest sustav dionika i umreženih mehanizama na lokalnoj razini kako bi se ostvarili pojedinačni interesi pojedinaca, grupa ili skupina. Istraživanje je pokazalo stvaranje novih ili produbljivanje postojećih nejednakosti, što u konačnici dovodi do apatije i nezainteresiranosti građana.³³

4. PARLAMENTARIZAM U OPĆINAMA I GRADOVIMA POŽEŠKO-SLAVONSKE ŽUPANIJE U VRIJEME PANDEMIJE – REZULTATI I ZAKLJUČCI

Požeško-slavonska županija sastoji se od dva dijela: požeškog te pakračko-lipičkog kraja. Površina od 1.815,24 km² te broj stanovnika od 64.420 čini je jednom od manjih županija u Republici Hrvatskoj. Simboličnog naziva Zlatna dolina, odnosno „Valis aurea“ zaslužen je dobila zbog vlastita geografskog položaja. Kao županija spominje se u srednjovjekovnim zapisima, točnije 1210. godine. Sastoji se od pet općina i pet gradova na svom području. Lokalna predstavnička tijela

32 T. Giljević, Sažetak foruma za javnu upravu, *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?*, Institut za javnu upravu, Friedrich Ebert, Stiftung, Forum za javnu upravu 2019, 56.

33 https://www.gong.hr/media/uploads/nasa_zarobljena_mista.pdf, 23.8.2022.

Požeško-slavonske županije imaju sigurnu većinu (riječ je o vladajućoj političkoj stranci i na državnoj razini) u svojim redovima što im, u konačnici, osigurava nesmetani rad i funkcioniranje.

Prema Statutu Grada Pleternice načini ostvarivanja demokracije su putem Gradskog vijeća Pleternice te mogućnostima neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju: referendum, zbor građana, prijedlozi građana te predstavke i pritužbe građana.³⁴ Također, prema Statutu Grada Požege, također, predviđeni su isti oblici ostvarivanja demokracije.³⁵ Ostali gradovi Požeško-slavonske županije propisali su iste modele: Kutjevo,³⁶ Grad Pakrac³⁷ i Grad Lipik³⁸. Općine su zadržale, također, iste oblike djelovanja. Grad Pleternica svojim statutom propisao je raspisivanje referenduma radi odlučivanja o prijedlogu promjene Statuta, o prijedlogu općeg akta te i o drugim pitanjima propisanim pojedinim zakonom. Savjetodavni referendum može se raspisati u situaciji pribavljanja prethodnog mišljenja stanovnika o promjeni područja. Prijedlog za raspisivanje referenduma može dati jedna trećina vijećnika Gradskog vijeća, gradonačelnik, većina vijeća mjesnih odbora na području Grada te 20% birača Grada. Zbor građana može sazvati vijeće mjesnog odbora u svrhu izjašnjavanja građana o pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga Grada. Također, građani grada Pleternice mogu predložiti Gradskom vijeću donošenje općeg akta ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga Grada. Gradsko vijeće razmatra podneseni prijedlog ako isti podrži najmanje 10% od ukupnog broja birača grada Pleternice. Posljednje sredstvo neposredne demokracije jest podnošenje predstavki i pritužbi građana na rad tijela grada Pleternice i zaposlenih u istim. Na ponesene pritužbe čelnik grada Pleternice ili pročelnik upravnog odjela dužan je odgovoriti u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno pritužbe.

Svrha istraživanja i anketnog upitnika bila je istražiti način održavanja sjednica predstavničkog tijela u vrijeme strogih mjera Covid 19 te u vrijeme popuštanja, odnosno jesu li se dogodile situacije u kojima su predstavnička tijela „iskorištavala“ situaciju te donosila odluku online iako su bili ispunjeni uvjeti za fizičko održavanje sjednica.

34 <http://pleternica.hr/pristup-informacijama/propisi/>, 15.12.2022.

35 <https://www.pozega.hr/>, 15.12.2022.

36 <https://www.kutjevo.hr/dokumenti/statut/>, 15.12.2022.

37 <https://pakrac.hr/statut-grada-pakraca/>, 15.12.2022.

38 <https://lipik.hr/dokumenti/statut-grada-lipika/>, 15.12.2022.

Prva hipoteza je odbačena, odnosno od anketiranih sedam jedinica jedna jedinica je u iznosu od 6,7% sjednicu održala elektroničkim putem, dok je druga jedinica samouprave 57% sjednica održala online. Ostale jedinice su imale adekvatne uvjete i održavale su svoje sjednice fizičkom prisutnošću.³⁹

Proveden je hi-kvadrat test neovisnosti obilježja te je utvrđeno da postoji statistička značajnost između dva obilježja (p -vrijednost=0,008). U ovom slučaju odbacujem nul-hipotezu (drugu) da su navedena obilježja neovisna uz napomenu da su zbog malog uzorka frekvencije nekih razreda bile manje od 5.

Nakon provedenog istraživanja može se zaključiti kako nije bilo razlike u održavanju sjednica predstavničkih tijela Požeško-slavonske županije prije pandemije Covid 19, za vrijeme strogih mjera te i u vrijeme popuštanja. Samim time nije bilo niti razlike u kvaliteti održanih sjednica niti su vijećnici bili zakinuti za vlastita prava. Međutim, može postati upitno zašto je tomu tako i nameće se jedini zaključak, a koji se može prekopirati i na većinu županija u Republici Hrvatskoj; nema potrebe. Nema potrebe jer vladajuća politička opcija (nebitno koja u ovom trenutku) ima „svoja“ predstavnička tijela i „svoju“ izvršnu vlast. Problem hrvatskog političkog sustava jest smjena jedne političke opcije u drugu, a kvalitetna oporba, koja je nužna u demokratskom sustavu upravljanja, koja je nužna u sustavu dobrog upravljanja, koja je nužna radi održavanja „provjere i ravnoteže“, ne postoji. Ne postoji jer su ljudi izgubili vjeru, jer su izgubili povjerenje, jer su izgubili smisao borbe. Slobodno se može napisati kako kod pojedinaca ne vlada samo nepovjerenje u institucije, već je preraslo u paranoju (što nije odobravajuće) jer su to (iz iskustva) većinom ljudi koji su „otpali“ iz pojedinih političkih opcija te pokušali kreirati nešto svoje gradeći vlastitu politiku na suprotnosti politike vladajućih, a to nije održivo jer nije Istinito, Dobro i Lijepo. To je samo još jedna politička opcija s kratkim rokom trajanja. Prva i osnovna stvar koja se mora urediti u pravnom sustavu Republike Hrvatske jest vratiti povjerenje u institucije kroz edukaciju građana. Ne može se vratiti povjerenje u institucije ako se izmjeni određeni zakonski tekst koji na „prvo ogledalo“ djeluje u interesu građana, a na „drugo ogledalo“ djeluje u interesu manjinskog („vladajućeg“) broj birača. Normalno je u svakoj organizaciji ljudstva djelovanje i osjećaja nepovjerenja, a djelovanje nepovjerenja ne može se smanjiti/izbaciti ako se ne dokaže suprotno. Da bi se dokazalo suprotno,

39 Anketirano je 70% jedinica na području Županije.

potrebno je educirati pojedince i to krenuvši od mlađih generacija i to krenuvši sustavno, stihijski i strateški, a ne novelom matičnog zakona. Aktivnim sudjelovanjem građana, osim kvalitetnijeg oblikovanja vlasti, može se izgraditi zadovoljno građanstvo koje je u vlastitoj državi uključeno u pravne i političke procese. I na kraju smo dobili ono što je jedini smisao i potreba – zadovoljno građanstvo. Participacija građana, osim navedenog, važna je i zbog lokalnog i regionalnog razvoja jer se na takav način grade temelji svake države. Izgradnjom temelja (lokalna samouprava), dobije se kvalitetna kuća i održiv krov. U pravnom smislu to znači: poboljšati pravni i politički sustav kroz diobu vlasti, samostalnost i neovisnost pravosuđa, kvalitetno uređeno biračko pravo te izgraditi mogućnost samoorganiziranja lokalnih jedinica.

Zaključna misao: svi tehnički, nomotehnički, pravni, ekonomski preduvjeti mogu biti ostvareni u optimalnom vremenskom roku, a jedino na čemu treba dugoročno poraditi, uvažavajući samo Istinito, Dobro i Lijepo, jest edukacija mlađih naraštaja koji bi politiku vratili u okove plemenitosti.

Mirela Mezak Matijević, PhD
Professor at the Veleučilište Požega

PARLIAMENTARISM DURING THE COVID 19 PANDEMIC WITH SPECIAL REFERENCE TO THE MUNICIPALITIES AND CITIES OF THE POŽEGA- SLAVONIA COUNTY

Summary

The introduction of local self-government in democratic states is a process that has been ongoing for years. Like any process, it is subject to change depending on social, political and legal needs. At certain moments, the legislator forgets the purpose and mission of local self-government and passes legal regulations against the expediency, that is, against the citizens themselves. The aim of this overview is to present the activities of local representative bodies in Požega-Slavonia County during the Covid 19 pandemic.

Key words: *Local self-government, local representative bodies, Covid 19*

LITERATURA

- Batina L., Merolla A., *Gradani i građanske imaju moć! Priručnik za participativno odlučivanje*, CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Zagreb 2014.
- Čepo D., Ravlić S., *Politički okvir europske povelje o lokalnoj samoupravi, uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj*; <https://www.bib.irb.hr/>
- Đulabić V., *Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za demokratske inovacije?*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripal 2020.
- Giljević T., Sažetak foruma za javnu upravu, *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebaju li nam promjene?*, Institut za javnu upravu, Friedrich Ebert, Stiftung, Forum za javnu upravu 2019.
- Hrženjak, J., „Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj uniji“, *Revija za sociologiju*, 36(1–2)/2005 107–117.
- Kasapović, M., „Parlamentarizam i prezidencijalizam“, *Politička misao*, 1/1997, 5–20.
- Karataş A., „Evaluation of the Relationship of Democracy and Governance: An Empirical Analysis“, *HKJU-CCPA*, 21(4)/2021, 623–651
- Koprić I. (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Dva desetljeća primjene standarda Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2018.
- Koprić I., *Lokalna i regionalna samouprava i decentralizacija*, Zagreb 2014.
- Koprić I., „Prema participativnom modelu upravljanja i modernoj, otvorenoj zemlji“, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 2/2018, 3.
- Koprić I., *Revitalizacija lokalne demokracije*, Forum za javnu upravu 2019.
- Rousseau J.J., *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima*, Školska knjiga, 1978
- Ravlić S., „Liberalna demokracija, Izazovi i iskušenja“, *Društvena istraživanja*, 2/2018.

Smerdel B., Smiljko S., *Ustavno pravo*, Narodne novine d.d., Zagreb 2009.

Smerdel B., „*Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 4/2019.