

P R A X I S



Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Vodič za učešće lokalnih organizacija civilnog društva u procesu reforme javne uprave

Vodič je pripremila NVO Praxis u okviru projekta „Sutra počinje danas”, koji NVO Praxis sprovodi u partnerstvu sa Udruženjem muzičke umetnosti - Music Art Project, koji finansira Evropska unija u okviru programa „Podrška civilnom društvu 2018”, grant šema za Republiku Srbiju. Za sadržinu publikacije odgovorna je isključivo NVO Praxis i ona nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Cilj projekta je da se poboljša aktivno učešće građana, posebno dece i mladih, u izradi i kreiranju politika i da se unapredi stanje u pogledu poštovanja principa javne uprave koji se odnose na odgovornost i transparentnost u radu, naročito na nivou lokalnih samouprava. Ideja je da se jačanjem kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva da aktivno učestvuju u reformskim procesima koji se odnose na primenu principa dobrog upravljanja, posebno transparentnosti i odgovornosti, promocijom i zaštitom ljudskih prava, posebno prava deteta, i jačanjem saradnje svih važnih aktera, uključujući lokalne samouprave, civilni sektor i medije, unapredi stanje u pogledu primene principa dobrog upravljanja. U isto vreme, cilj projekta je doprinos socijalnoj uključenosti marginalizovane dece kroz inovativne aktivnosti, eliminacija predrasuda i diskriminacije u ranom uzrastu i kreiranje okruženja koje je otvoreno i koje neguje različitost, a koje u isto vreme osnažuje decu i mlade da se uključe u razvoj politika koje ih se tiču i koje imaju uticaj na njihov život.

Naslov izdanja: Vodič za učešće lokalnih organizacija civilnog društva u procesu reforme javne uprave

Izdavač: NVO Praxis, Beograd
www.praxis.org.rs

Za izdavača: Marijana Luković

Autor: Marija Dražović

Lektura: Milena Jakovljević

Dizajn: agencija Design Farma

Štampa: štamparija Original

Praxis je domaća, nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Beogradu, koja se bavi zaštitom ljudskih prava, pružanjem pravne zaštite i javnim zagovaranjem za uklanjanje sistemskih prepreka u pristupu pravima. Praxis deluje u oblasti statusnih i socioekonomskih prava, antidiskriminacije, rodne ravноправности, migracija, prava deteta i reforme javne uprave. Pored besplatne pravne pomoći, Praxis svoje ciljeve i zadatke ostvaruje kroz monitoring javnih politika, istraživanja, analize i javno zagovaranje za sistemska rešenja i uklanjanje prepreka u pristupu pravima, kroz podizanje svesti o problemima integracije marginalizovanih i socijalno isključenih zajednica, edukaciju, objavljivanje publikacija i stručnu podršku reformama, kao i kroz umrežavanje i saradnju.

SADRŽAJ

I. Uvod.....	3
II. Šta podrazumeva transparentnost u kontekstu rada lokalne samouprave?.....	5
III. Učešće građana u procesu usvajanja lokalnih propisa i javnih politika.....	9
a) Pojam participacije (učešća građana)	
b) Pravni okvir u Srbiji	
c) Konsultacije & Javne rasprave	
IV. Uloga organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou.....	13
V. Posledice usvajanja politika u netransparentnom procesu.....	15
VI. Koncept ljudskih prava i specifični mehanizmi zaštite prava građana u lokalnoj samoupravi.....	17
a) Zaštita podataka o ličnosti u lokalnoj samoupravi	
b) Lokalni ombudsman	
c) Razmatranje predstavki i pritužbi građana	
d) Besplatna pravna pomoć	
VII. Umesto zaključka.....	20

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.21(497.11)
316.344.5(497.11)
316.334.3(497.11)

ДРАЖОВИЋ, Марија, 1982-

Vodič za učešće lokalnih organizacija civilnog društva u procesu reforme javne uprave / [Marija Dražović]. - Beograd : Praxis, 2021 (Beograd : Štamparija Original). - 20 str. ; 25 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-87549-27-2

а) Цивилно друштво -- Политичка партиципација -- Србија б) Јавне политике -- Локална самоуправа -- Србија

COBISS.SR-ID 52568585

I. Uvod

Reforma javne uprave je fundamentalno pitanje u procesu evointegracija. Kriterijumi za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu da države izgrade nacionalnu javnu upravu koja ima kapacitet da sledi principe javne uprave i da efikasno prenese i primeni pravne tekovine EU.

Sa stanovišta građana, reforma treba da unapredi način postupanja administracije. Ako građani doživljavaju upravu kao udaljenu ili nedelotvornu, njihovo poverenje u nju se smanjuje.

Uprkos posvećenosti i naporima Srbije u pogledu usklađivanja zakonodavstva i praksi sa standardima EU u okviru procesa pridruživanja, praktična primena zahteva znatna unapređenja¹. Javna uprava i reforme u ovoj oblasti suočavaju se sa mnogim izazovima, koji se ogledaju uglavnom u nedostatku kapaciteta.

Pozitivne promene u zakonodavstvu i usvajanje progresivnih strateških dokumenata ne znače nužno progres i u praksi, naročito ako građani nisu upoznati sa ključnim novinama i obavezama organa uprave. Nepostojanje konsultacija sa građanima prilikom odlučivanja i kreiranja politika za posledicu može imati ne samo to da odluke koje se donose nisu najcelishodnije, nego one mogu biti i diskriminatorne i isključivati pristup uslugama, posebno za ugrožene grupe. Ovaj problem je posebno izražen u procesu reforme javne uprave na lokalnom nivou², što potvrđuje i istraživanje koje je Praxis sproveo tokom 2020. godine, a koje je dalo odgovore na pitanja u kojoj meri lokalni organi uprave pružaju informacije bitne za procenu njihovog rada, kao i da li prilikom donošenja odluka i kreiranja lokalnih politika postoji proces konsultacija sa građanima i organizacijama civilnog društva (OCD).

Pored ostalog, pomenuto istraživanje pokazuje da civilni sektor na lokalnom nivou nema dovoljno kapaciteta da ravноправно i adekvatno učestvuje u životu lokalne zajednice, naročito u pogledu učešća u usvajanju lokalnih propisa i politika. Pored toga, postoji izraziti jaz i nepoverenje između lokalnih OCD koje artikulišu stavove i potrebe određenih društvenih grupa i predstavnika lokalne samouprave, odnosno donosilaca odluka. Samo snažan civilni sektor je u stanju da ravноправno učestvuje u životu zajednice, kako u donošenju politika, tako i u vođenju poslova jedinice lokalne samouprave (JLS), zbog čega je potrebno dodatno osnaživati i podizati kapacitete lokalnih OCD.

1) Poslednji izveštaj Inicijative SIGMA/OECD dostupan je na linku: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>

2) O izazovima u procesu reforme javne uprave: Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u Srbiji i regionu u 2017. godini, CRTA & regionalna mreža NVO ActionSEE, Indeks transparentnosti lokalne samouprave u Srbiji 2020, Transparentnost Srbija, Publikacija Principi javne uprave dostupna je na linku: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>

Ovaj vodič je namenjen lokalnim organizacijama civilnog društva i ima za cilj da upozna lokalno civilno društvo sa pravnim i strateškim okvirom koji uređuje prostor i mehanizme za praćenje procesa reforme javne uprave, kao i da ih upozna sa značajem uloge koje ono ima u demokratskim zajednicama, da podigne njihova znanja o aktuelnom procesu reforme javne uprave, naročito o zahtevima u pogledu transparentnosti rada javne uprave i donošenja lokalnih propisa i politika, i da unapredi njihove veštine praćenja i javnog zagovaranja kako bi se poboljšali ukupni kapaciteti OCD za aktivnu participaciju i stvorile prilike za ravnopravno partnerstvo sa JLS u kojima deluju.

II. Šta podrazumeva transparentnost u kontekstu rada lokalne samouprave?

Transparentnost u radu organa uprave je načelo dobrog upravljanja koje podrazumeava da je građanima omogućen uvid u rad javne uprave i mehanizme za praćenje tog rada. U suprotnom, javna uprava nije sposobna da delotvorno, efikasno i stručno odgovori na potrebe svojih građana.

Otvorenost i transparentnost predstavljaju temelj za razvoj poverenja između građana i institucija, a put do njega vodi preko **prava građana da znaju šta radi javna uprava i da na osnovu tog uvida mogu da ocene njen rad**. U suprotnom, ne postoji mogućnost pozivanja javne uprave na odgovornost.

Odgovornost u kontekstu funkcionisanja države i društva podrazumeva da akteri u okviru vlasti u najširem smislu (funkcioneri i javni službenici) odgovaraju onima koji im daju legitimitet za obavljanje tih dužnosti i ovlašćenja, a to su u krajnjoj liniji građani koji su nosioci suverenosti na određenoj teritoriji. Kada se radi o odgovornosti, jedan od uslova koji se smatra neophodnim da bi javne uprave svoje funkcije obavljale na ispravan i efikasan način jeste transparentnost koja podrazumeva obezbeđivanje široke dostupnosti informacija za javnost i jasna pravila, propise i odluke vlade.

Međunarodni standardi u ovoj oblasti ukazuju na to da je ključna komponenta transparentnosti činjenje informacija i podataka dostupnim na pristupačan i razumljiv način. Nije dovoljno da informacije samo budu dostupne – neophodno je da ih oni kojima su upućene razumeju.

Slobodan pristup informacijama smatra se jednim od osnovnih mehanizama i pokazatelja transparentnosti, a kod nas je zakonom uveden 2004. godine. Pored ovog mehanizma, posebno su značajni mehanizmi **tzv. proaktivne transparentnosti**, kroz koje lokalne vlasti, ne čekajući konkretan zahtev za informacijama, samostalno objavljaju informacije i podatke koje smatraju korisnim za javnost i za građane.

a) Pravni okvir u Srbiji

Transparentnost u radu organa javne uprave uređena je propisima, a načelo javnosti rada promoviše se zakonima kojima se uređuje rad različitih državnih organa, pa i organa lokalne samouprave. Najpre:

- ✓ Ustav garantuje pravo na obaveštenost³;

3) „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006, član 51.

- ✓ Zakon o lokalnoj samoupravi⁴;
- ✓ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁵;
- ✓ Zakon o budžetskom sistemu⁶;
- ✓ Zakon o javnim nabavkama⁷;
- ✓ Zakon o elektronskoj upravi⁸;
- ✓ Zakon o javnom informisanju i medijima⁹.

Organi lokalne samouprave dužni su da svoj rad učine javnim, odnosno dostupnim javnosti. Načini ostvarivanja javnosti rada se razlikuju, pre svega u odnosu na pitanje obezbeđivanja neposredne ili posredne javnosti, kao i u odnosu na krug korisnika informacija (samo određeni krug lica, svako ko iskaže interesovanje, svi građani):

1. **Neposredno**, podrazumeva da se informacije saopštavaju direktno zainteresovanim licima (koja imaju pravni ili neki drugi interes);
2. **Posredno**, javnost rada obezbeđuje se preko sredstava javnog informisanja, objavljivanjem saopštenja za javnost, odluka i drugih dokumenata na veb-prezentaciji organa i na druge načine.

Princip transparentnosti treba da bude primenjen u svim segmentima rada svih organa i službi lokalne samouprave, a **JLS su dužne da obezbede sloboden pristup informacijama koje su u njihovom posedu, koje su nastale u radu ili u vezi sa radom njihovih organa¹⁰**. Pravo na pristup informacijama pripada svakome pod jednakim uslovima, a dužnost da postupaju po zahtevima za pristup informacijama imaju **svi organi JLS**. Istu dužnost imaju i sve **javne službe** (javna preduzeća i ustanove) čiji je osnivač lokalna samouprava, ali i **sve druge organizacije** koje u pretežnom delu finansira lokalna samouprava, pa **čak i privredna društva** koja uživaju značajno finansiranje iz lokalnog budžeta.

Pravo na sloboden pristup informacijama može se izuzetno podvrgnuti **ograničenjima** koja moraju biti propisana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ako je to neophodno u demokratskom društvu, a radi zaštite od ozbiljne povrede nekog pretežnijeg interesa zasnovanog na Ustavu i zakonu (Zakon izričito navodi

4) „Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.

5) „Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

6) „Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 i 149/2020.

7) „Sl. glasnik RS”, br. 91/2019.

8) „Sl. glasnik RS”, br. 27/2018.

9) „Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje.

10) Na veb-prezentaciji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nalazi se Katalog organa javne vlasti, (<http://www.poverenik.rs/sr-yu/katalog-organa.html>).

pretežnije interes – npr. život, zdravlje, sigurnost ili drugo važno lično dobro, interesi u vezi sa sprečavanjem, otkrivanjem krivičnih dela i vođenjem krivičnih i drugih postupaka, odbrana zemlje, nacionalna bezbednost, međunarodni odnosi, sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, tajnost podataka i sl.). Takođe, **ne mogu se dobiti informacije koje nisu u posedu organa vlasti.**

Zakonom je predviđeno i to da organ vlasti neće omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava prava na pristup informacijama od javnog značaja, naročito ako je traženje nerazumno, često, kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama ili kada se traži preveliki broj informacija.

U nekim slučajevima, tražiocu će biti **delimično uskraćene** informacije zbog zaštite podataka o ličnosti, zaštite poslovne tajne, zaštite poverljivosti nekog postupka koji je u toku ili iz drugih razloga gde postoji jasno zakonsko utemeljenje.

Pored obaveze postupanja po zahtevima za pristup informacijama, predviđena je i obaveza dela organa vlasti (u koje spadaju organi JLS, ali ne i lokalna javna preduzeća i ustanove) da objavljaju i ažuriraju **informator o radu**. Sadržaj i način objavljuvanja ovih informatora bliže su uređeni uputstvom Poverenika¹¹. Organi treba da ažuriraju informatore najmanje jednom mesečno, da ih sačine tako da sadrže 21 obavezno poglavlje i da u njima detaljno predstave podatke o organizacionoj strukturi, poslovima koje obavljaju, uslugama koje pružaju, finansijskim i drugim sredstvima koja koriste, itd.

Postoje brojni propisi koji obavezuju ili upućuju organe vlasti da neke informacije objave na svojim veb-prezentacijama, a Zakonom o elektronskoj upravi uvedena je obaveza svih organa vlasti, pa i lokalne samouprave, da imaju veb-prezentacije¹².

Direkcija za elektronsku upravu je 2014. godine izradila *Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave*¹³. Imajući ovo u vidu, mogu se definisati informacije koje predstavljaju minimum relevantnog sadržaja:

11) Uputstvo Poverenika dostupno je na linku:
<https://www.poverenik.rs/sr-ju/podzakonski-akti/947-uputstvo-za-izradu-i-objavljanje-informatora-o-radu-dravnog-organa.html>

12) Zakon o elektronskoj upravi („Sl. glasnik RS”, br. 27/2018).

13) Zaključak Vlade 05 Broj 093-12777/2014 od 22. oktobra 2014. godine.

- opis funkcija rukovodilaca, nadležnosti, obaveze i ovlašćenja (nazivi funkcija, imena rukovodilaca, opis, ovlašćenja i obaveze koje imaju, kao i opis postupaka koje primenjuju prilikom donošenja odluka i navedene vrste odluka koje donose);
- podaci za kontakt, aktuelnosti i dokumenta (ažurirani i sistematično predstavljeni);
- dokumenti koji se smatraju minimumom relevantnog sadržaja: propisi koje JLS donosi i primenjuje u svom radu, ažurirani informator o radu na početnoj stranici veb-prezentacije, pravilnik o sistematizaciji radnih mesta, plan javnih nabavki, dokumentacija i izveštaji o sprovedenim nabavkama, budžet i obavljene javne rasprave.

Uspostavljen pravni okvir predviđa mnogobrojne obaveze za JLS i raznovrsne mehanizme za ostvarivanje i unapređivanje transparentnosti rada organa uprave. OCD, stoga, imaju važnu ulogu u praćenju sprovođenja mera i politika, identifikovanju ključnih izazova i zagovaranju za otklanjanje nedostataka i uvođenje inovativnih i efikasnih rešenja. OCD koje se bave istraživačkim delatnostima i analizom javnih politika, ali i pružanjem usluga korisnicima, do potrebnih podataka često dolaze uvidom u sadržaje koje državni organi objavljiju ili putem podnošenja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na taj način, OCD procenjuju da li se propisi koji uređuju pravo na pristup informacijama dosledno primenjuju u praksi, da li su informacije dostupne građanima pod jednakim uslovima na razumljiv način, kao i da li se informacije dostavljaju tražiocu u propisanom roku, u traženoj formi i po pravilu bez naknade. Pored toga, kroz aktivnosti informisanja korisnika, ali i šire javnosti, OCD doprinose podizanju svesti o pravu građana na informisanost i obavezama koje JLS imaju u pogledu poštovanja principa transparentnosti u radu.

III. Učešće građana u procesu usvajanja lokalnih propisa i javnih politika

Upravljanje planskim sistemom Republike Srbije zasnovano je između ostalog na **načelu javnosti i partnerstva**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa. To podrazumeva da se, tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama. Pored objavljivanja relevantnih zvaničnih dokumenata, **JLS treba i na drugi način da obaveštavaju o ovim procesima – preko medija, saopštenja za javnost, gostovanja predstavnika JLS u medijima, društvenih mreža i sl.**

Da bi mogla da učestvuje, **javnost mora da bude blagovremeno i kontinuirano obaveštavana**, što znači da je transparentnost u ovom slučaju neraskidivo povezana sa participacijom. Dakle, transparentan treba da bude čitav proces usvajanja propisa i javnih politika – od otpočinjanja rada na njima do izveštavanja o njihovoj realizaciji, a to podrazumeva:

- objavljivanje plana donošenja propisa u kalendarskoj godini na početku godine uz navođenje nosioca izrade i okvirnog roka za izradu, kako bi se građani i njihove organizacije na vreme i adekvatno pripremili za učešće;
- blagovremeno objavljivanje nacrta dokumenata i njegovo dostavljanje zainteresovanoj javnosti pre javne rasprave, i to u vremenskom periodu dovoljinom da se javnost upozna sa predmetom javne rasprave;
- organizovanje javne rasprave uz učešće svih zainteresovanih strana;
- ravnopravno uključivanje različitih grupa građana (žene, mladi, stari, pripadnici nacionalnih i drugih manjina, osobe sa invaliditetom, privrednici i sl.). Neophodno je obezbediti da oni dobiju tačne i razumljive informacije i mogućnost da budu konsultovani bez obzira na kapacitete, kao što su pismenost, mobilnost, obrazovanje, zainteresovanost i sl.;
- objavljivanje obrazloženih odgovora na sve iznete predloge i komentare individualno ili u okviru izveštaja o javnoj raspravi;
- objavljivanje odluke o usvajanju javne politike;
- objavljivanje izveštaja o realizaciji i oceni učinka javne politike.

a) Pojam participacije (učešća građana)

Participacija predstavlja suštinu demokratije, odnosno vladavine građana. Dijalog između izabralih predstavnika i građana ključan je za uspostavljanje i očuvanje poverenja građana u institucije i jača njihov legitimitet, ali pozitivno utiče i na delotvornost njihovih mera. Briga o efikasnosti u odlučivanju ne sme biti prepreka participaciji – ova dva principa dobre uprave su podjednako važna i donosioci odluka moraju pronaći način da ih usklade. **Građani imaju pravo da se izjasne o važnim odlukama koje za posledicu imaju dugoročne promene u lokalnoj zajednici**, odnosno odlukama koje mogu imati nepovratne posledice ili se tiču većine građana.

Oblici učešća građana, u zavisnosti od intenziteta učešća i stepena pravnog regulisanja, mogu biti:

- **neposredno učešće u odlučivanju** (skupštine svih građana, referendum, građanska inicijativa i oblici mesne samouprave);
- **upućivanje predloga i javne kritike** (zborovi građana, peticije i individualni predlozi, pritužbe i predstavke i obraćanja lokalnom ombudsmanu ili drugom sličnom organu, oblici javne kritike, protesti, mirna okupljanja i sl.);
- **konsultovanje** (paneli i drugi oblici političkih konsultacija, javne rasprave, konsultacije putem elektronskih medija i interneta, učešće u radu saveta korisnika usluga i drugih savetodavnih tela);
- **informisanje građana**, odnosno razni oblici ostvarivanja prava građana na dobijanje informacija o radu, planovima i namerama organa lokalne samouprave, stanju u lokalnoj zajednici i drugih informacija od javnog značaja.

b) Pravni okvir u Srbiji

Ustav Republike Srbije¹⁴, pored načelne garancije prava građana da svoju suverenu vlast vrše preko neposredno biranih predstavnika, izričito garantuje i više prava neposredno vezanih za učešće građana u vršenju javne vlasti:

- **pravo građana na obaveštenost o pitanjima od javnog značaja** (član 51);

14) „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006.

- **pravo građana na učešće u upravljanju javnim poslovima** (član 53);
- **pravo građana na lokalnu samoupravu** (član 176).

Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁵ predviđa više oblika neposrednog učešća građana:

- **građansku inicijativu;**
- **zbor građana;**
- **referendum.**

Osim toga, zakon predviđa i pravo na **mesnu samoupravu**, kao oblik učešća u upravljanju javnim poslovima. U vezi sa učešćem građana u formulisanju javnih politika, važne su i odredbe ZLS o **obaveznim javnim raspravama** (članovi 11 i 68), kao i odredbe koje omogućuju podnošenje **pritužbi na rad organa** lokalne samouprave (član 71).

Pravni okvir za ostvarivanje učešća građana na lokalnom nivou vlasti čine i brojni drugi zakoni od kojih su najznačajniji:

- **Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi¹⁶** – koji posebno uređuje ova dva oblika neposrednog učešća;
- **Zakon o planskom sistemu¹⁷** – posebno u pogledu uređenja procesa konsultovanja i sprovođenja javne rasprave u postupku usvajanja planskih akata;
- **Zakon o budžetskom sistemu¹⁸**, koji uređuje javne rasprave u postupku usvajanja budžeta;
- **Zakon o finansiranju lokalne samouprave**, koji predviđa sprovođenje referendumu o uvođenju samodoprinosa;
- **Zakon o planiranju i izgradnji¹⁹**;
- **zakoni iz oblasti zaštite životne sredine²⁰** koji predviđaju različite oblike obaveznog učešća javnosti u postupku usvajanja planova i izdavanja dozvola, u obliku javnog uvida i javne rasprave (kao npr. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu).

Sastavni deo okvira čini i **statut** jedinice lokalne samouprave jer se njime uređuju uslovi za ostvarivanje oblika neposredne samouprave, sprovođenje obaveznog postupka javne rasprave i mesna samouprava.

15) „Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.

16) „Sl. glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98.

17) „Sl. glasnik RS”, br. 30/2018.

18) Sl. glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 i 149/2020.

19) „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021.

20) „Sl. glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon i 95/2018 - dr. zakon.

Javna rasprava je jedan od vidova učešća građana i najšire javnosti u odlučivanju o javnim poslovima. Ona se organizuje **kada je potrebno doneti odluku o nekom pitanju koje je posebno važno** za državu, društvo, lokalnu zajednicu i građane, i o kojem je stoga potrebno čuti mišljenje najšire javnosti. **Zakoni predviđaju slučajeve u kojima je javna rasprava na lokalnom nivou obavezna**, ali pored tih pitanja, organi JLS mogu o bilo kom drugom pitanju ili aktu iz svoje nadležnosti organizovati javnu raspravu.

c) Konsultacije & Javne rasprave

Konsultacije

Konsultacije se sprovode tokom utvrđivanja javne politike i izrade nacrta dokumenta javne politike, kao i tokom izrade nacrta propisa, a njihova svrha je da se od zainteresovanih strana i ciljnih grupa prikupe podaci neophodni za sprovođenje analize efekata u cilju definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima.

Javne rasprave

Javna rasprava se sprovodi neposredno pre usvajanja dokumenata javnih politika, a njena svrha je da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, upozna sa gotovim tekstom nacrta, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu.

IV. Uloga organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou

U modernim demokratijama OCD imaju aktivnu ulogu u procesu donošenja odluka na svim nivoima odlučivanja i svojim učešćem direktno doprinose ostvarivanju svih načela dobrog upravljanja.

Partnerstvo organa JLS i organizacija civilnog društva utiče na unapređenje transparentnosti odlučivanja, doprinosi poboljšanju kvaliteta usvojenih odluka, a lokalna samouprava unapređuje svoju kredibilnost, kvalitet i delotvornost donetih odluka.

Ekspertiza udruženja, kako profesionalnih tako i tzv. korisničkih OCD, veoma je značajna za rad lokalne samouprave. OCD zasnivaju svoje inicijative za rešavanje problema na ispitanim potrebama i utvrđenim činjenicama o stanju u određenoj oblasti koja je važna za kvalitet života. Time OCD pomažu lokalnoj samoupravi da unapredi javne politike i propise, jer ukazuju na nedostatke određenih rešenja u tim dokumentima, i to argumentovano, na osnovu prikupljenih dokaza ili obavljenih istraživanja o uticaju lokalnih politika. Opcije koje OCD predlažu su često inovativne, sadrže različita stručna rešenja i konkretnе modele.

Vlada Srbije usvojila je dokument pod nazivom *Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa*²¹ u kome se preporučuje da OCD budu uključene u sve faze procesa pripreme i primene propisa – od planiranja, preko izbora regulatornih instrumenata i izrade propisa, do praćenja primene propisa, u cilju vrednovanja njegove svrshishodnosti i navode četiri nivoa učešća OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja primene propisa: informisanje, savetovanje, uključivanje, partnerstvo. Pored toga, Vlada je usvojila i *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa*²².

Da bi se obezbedile delotvornost, efikasnost i ekonomičnost, učešće OCD bi trebalo osigurati u periodu i na način kada postoji realna mogućnost uticaja na nacrte, odnosno predloge propisa, što je u ranoj fazi njihove izrade, jer su tada sve mogućnosti za izmene i dopune još uvek otvorene. U postupku izrade nacrtta, odnosno predloga propisa, predstavnici OCD mogu biti imenovani za članove radnih grupa u skladu sa važećim propisima ili na osnovu javnog poziva. Prilikom imenovanja članova radnih

21) „Sl. glasnik RS”, br. 90/2014.

22) „Sl. glasnik RS”, br. 8/2020.

grupa iz reda predstavnika OCD vodi se računa o kriterijumima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu u određenoj oblasti i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju dokumentom javne politike.

Javna rasprava obavezno se sprovodi prilikom pripreme:

- Statuta;
- budžeta (u delu planiranja investicija);
- strateških planova razvoja;
- utvrđivanja stope izvornih prihoda;
- prostornih i urbanističkih planova;
- odlučivanja o osnivanju, načinu izbora organa i radu mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave;
- odluka o službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina;
- Pored toga, javnu raspravu može tražiti 100 birača ili jedna trećina odbornika, a sama JLS može svojim aktima predvideti i druga pitanja od značaja za tu JLS i za njih predvideti obaveznu javnu raspravu.



V. Posledice usvajanja politika u netransparentnom procesu

Rezultati istraživanja koje je Praxis sproveo 2020. godine, a koje se odnosi na stepen učešća građana, pokazali su da, uz izuzetak planskih dokumenata, za čije je usvajanje obavezan javni uvid u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, i pojedinih strateških dokumenata uključujući odluke o lokalnim budžetima, ne postoji istinski proces konsultacija, odnosno ne postoje mehanizmi koji bi omogućili građanima ili organizacijama civilnog društva da na bilo koji način budu uključeni u pripremu i usvajanje lokalnih odluka i politika. Takođe, gotovo jedini modalitet uključivanja građana je javna rasprava koja se realizuje neposredno pred usvajanje ovih dokumenata. Dakle, građani, kao ni OCD, nemaju mogućnost da na neki drugi način učestvuju, kao ni mogućnost da učestvuju u ranijim fazama izrade dokumenata, što dovodi do zaključka da ne mogu suštinski da utiču na njihovu sadržinu.

Usvajanje odluka i politika bez učešća javnosti, kao i neuključivanje nezavisnih institucija u taj proces u praksi, dovode do toga da se usvajaju odluke i politike koje su nezakonite, kojima se krše prava građana ili koje sadrže diskriminatorne odredbe ili mere, isključujući ili ograničavajući pojedince ili grupe u ostvarivanju svojih prava. Posledice usvajanja odluka u netransparentnim procedurama ilustruju sledeći primeri:

Primer diskriminatorne odluke

Lokalna samouprava je, prilikom usvajanja odluke kojom se obezbeđuje finansijska pomoć porodicama sa više dece, predviđela da ovo pravo mogu ostvariti samo porodice koje, između ostalog, imaju prebivalište na teritoriji lokalne samouprave, čime je na posredan način, ovo pravo uskratila svim interno raseljenim porodicama koje na teritoriji lokalne samouprave imaju boravište. Na ovaj način, učinjen je teži oblik diskriminacije, što je utvrdio Poverenik za zaštitu ravnopravnosti²³.

Primer neustavne/nezakonite odluke

Ustavni sud je u više postupaka za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti opštih akata²⁴ ocenio da odluke o zaštiti i unapređivanju životne sredine koje donose JLS, a kojima se utvrđuju naknade za zaštitu životne sredine, nisu u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne

23) Mišljenje broj 07-00-669/2018-02 od 26. 11. 2018. godine, Mišljenje (objedinjeno doneto povodom pritužbi na više odluka) broj 07-00-85/2018-02 od 20. 7. 2018. godine, Mišljenje broj 07-00-338/2018-02 od 20. 7. 2018. godine

24) Odluka US „Službeni glasnik RS”, br. 14/2017.

uprave²⁵, jer organi uprave prilikom donošenja odluka nisu sproveli javnu raspravu, što je propisano kao obavezna faza u postupku donošenja takve vrste akata, ili da je „izostavljanjem sproveđenja javne rasprave prilikom donošenja (...) odluke prekršeno i ustavno pravo na obaveštenost iz člana 51, stav 1 Ustava” koje glasi da svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja.

Primer povrede prava na zaštitu podataka o ličnosti

JLS ne vode dovoljno računa ni kada je reč o poštovanju prava na zaštitu podataka o ličnosti budući da se često objavljaju lični podaci osoba koje su korisnici određenih finansijskih sredstava JLS ili drugih vidova pomoći. Na sajtu jedne lokalne samouprave objavljen je spisak „osoba sa smetnjama u razvoju na teritoriji opštine koje je dobila finansijska sredstva za 2018. godinu” i na taj način su podaci o imenu, prezimenu, prebivalištu, iznosu primljenih novčanih iznosa i broju žiro računa građana stavljeni na uvid javnosti, što nameće pitanje da li su navedeni lični podaci primereni, bitni i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhu obrade, odnosno da li je njihovo objavljivanje u skladu sa zakonom.

Ranije je rečeno da uključivanje javnosti u ranim fazama izrade dokumenata javnih politika ima za cilj da osigura da javne politike odgovaraju realnim potrebama građana, a naročito pripadnika osetljivih društvenih grupa. Tačnije, izostanak konsultativnog procesa dovodi do usvajanja dokumenata na kojima je kasnije potrebno intervenisati izmenama. U tom smislu, OCD imaju važnu ulogu kako u identifikovanju „loših akata ili praksi” tako i u iniciranju njihovih izmena podnošenjem inicijativa za utvrđivanje zakonitosti (Ustavni sud) ili podnošenjem pritužbi nezavisnim institucijama (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti) u cilju utvrđivanja manjkavosti usvojenih lokalnih propisa ili nepravilnosti u radu organa uprave. Naravno, OCD mogu da podnose inicijative za izmene propisa ili da zagovaraju za usvajanje novih rešenja, i na taj način doprinose kreiranju kvalitetnih politika koje mogu da odgovore na potrebe građana i koje su u skladu sa važećim pravnim poretkom.

25) „Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon i 96/2017 - usklađeni din. izn.

VI. Koncept ljudskih prava i specifični mehanizmi zaštite prava građana u lokalnoj samoupravi



Zaštita ljudskih prava danas jeste neodvojivi segment funkcijonisanja svakog demokratskog društva i čini sastavni deo svakog pravnog poretka. Ljudska prava garantovana su, kako na međunarodnom, tako i na nacionalnom nivou, i moraju se ostvarivati podjednako pred svim organima vlasti u jednoj državi, što podrazumeva i lokalne organe vlasti.

Građani ostvaruju veliki broj prava pred lokalnim organima, a neki od specifičnih mehanizama i postupaka kojima se štite prava građana u lokalnoj samoupravi od zloupotreba lokalne uprave i nosilaca javnih ovlašćenja jesu postupak zaštite podataka o ličnosti, postupak pred lokalnim ombudsmanom i podnošenje pritužbi i predstavki.

a) Zaštita podataka o ličnosti u lokalnoj samoupravi

Zbog sve raširenijih zloupotreba podataka o ličnosti, koje je usled ubrzanog razvoja informatičkih tehnologija veoma teško kontrolisati, zaštita podataka o ličnosti postala je jedno od najaktuelnijih ljudskih prava. Lokalni organi su rukovaoci velikim brojem podataka (npr. matične knjige, birački spisak ili evidencije koje vodi lokalna poreska administracija, a svaka JLS vodi i evidencije sa podacima o svojim zaposlenima). Ako dodamo tome i evidencije koje vode ustanove čiji je osnivač JLS (npr. škole, centri za socijalni rad, itd.), jasno je koliko su mnogobrojni ti podaci, kao i da mnogi od njih spadaju u grupu tzv. posebnih vrsta podataka koji uživaju posebnu zaštitu, jer je njihova obrada u načelu zabranjena, osim u zakonom predviđenim slučajevima. To su podaci koji se odnose na:

- rasno ili etničko poreklo;
- političko mišljenje;
- versko ili filozofsko uverenje ili članstvo u sindikatu;
- obradu genetskih podataka, biometrijskih podataka u cilju jedinstvene identifikacije lica ili podataka o zdravstvenom stanju ili podataka o seksualnoj orijentaciji fizičkog lica.

O poštovanju prava građana na zaštitu podataka o ličnosti, kao i o doslednoj primeni propisa²⁶ koji uređuju ovo pravo stara se institucija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U slučaju povrede prava na zaštitu podataka o ličnosti, može se tražiti zaštita podnošenjem pritužbe Povereniku, a uloga OCD je izuzetno značajna u pogledu podizanja svesti javnosti kako o sadržini samog prava tako i o mehanizmima zaštite.

b) Lokalni ombudsman

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa mogućnost ustanavljanja lokalnog ombudsmana kao dopunskog, korektivnog mehanizma kontrole rada opštinske uprave i javnih službi, kada se drugim mehanizmima i u redovnom postupku nije mogla ostvariti zaštita. Osim toga, lokalni ombudsman deluje i preventivnim akcijama kroz rad sa organima uprave. Kada postupajući po predstavkama ili po sopstvenoj inicijativi utvrdi da postoje povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ombudsman daje preporuke za njihovo otklanjanje. Na kraju godine, skupštini opštine/grada on podnosi izveštaj o radu, a u slučaju potrebe može sačiniti i poseban izveštaj o određenom važnom pitanju. Skupština JLS dužna je da razmatra izveštaj lokalnog ombudsmana i da povodom izveštaja ombudsmana donese odgovarajuće odluke, odnosno naloži drugim organima lokalne samouprave preduzimanje odgovarajućih mera. Lokalni ombudsman o svojim preporukama i izveštajima obaveštava i javnost, putem medija i drugih sredstava informisanja. Iako se preporuke lokalnog ombudsmana ne mogu pritudno izvršavati, organi lokalne uprave i lokalne javne službe ih uglavnom poštuju zbog snage argumenata i autoriteta same institucije i o svom postupanju obaveštavaju lokalnog ombudsmana. U slučajevima kršenja prava građana od strane uprave ili nepravilnosti i nezakonitosti u radu organa, OCD mogu inicirati pokretanje postupka kontrole ili uputiti građane da se prituže lokalnom ombudsmanu. Takođe, OCD imaju važnu ulogu u pogledu praćenja rada lokalnog ombudsmana.

c) Razmatranje predstavki i pritužbi građana

Često se kao odlika dobre uprave ističe i njena responsivnost, odnosno sposobnost da na predstavke (predloge ili pritužbe) građana reaguje brzo i adekvatno. Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi naziva se još i pravom na peticiju. Peticija u užem smislu reči jeste pismeno obraćanje, kojim grupa građana traži od organa javne vlasti da pokrene postupak

26) Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018).

ili preduzme meru ili radnju iz svoje nadležnosti. Predstavka je pismeni ili usmeni podnesak, obraćanje organu koji je rešavao u određenom slučaju ili organu koji vrši nadzor nad postupajućim organom, u kojoj građanin izražava nezadovoljstvo radom ili postupanjem ili iznosi predlog šta da se preduzme u postupku rešavanja njegovog slučaja. Pritužba je uži pojam od predstavke i najčešće se odnosi na neetičko, neprofesionalno i nezakonito postupanje službenika. Oba pojma deo su jedinstvenog prava na podnošenje predstavke i pritužbe. Osim što informišu građane o mogućnosti podnošenja pritužbi i predstavki, kao i kada je reč o ostalim mehanizmima zaštite prava građana u lokalnoj samoupravi, uloga OCD je izuzetno važna u pogledu praćenja i izveštavanja o postupanju organa JLS po predstavkama i pritužbama koje građani podnose.

d) Besplatna pravna pomoć

Besplatna pravna pomoć posebno je važan instrument za osetljive društvene grupe i za unapređenje njihovog položaja, s obzirom na to da im ona može pružiti podršku neophodnu za ostvarivanje brojnih prava koja su im garantovana propisima. Osnivanje službe pravne pomoći je obaveza za jedinice lokalne samouprave, što sada izričito predviđa i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći²⁷. O zahtevima se odlučuje hitno, odnosno

po pravilu u roku od sedam dana. U slučaju da je zahtev osnovan, građanin se upućuje na odgovarajućeg pružaoca besplatne pravne pomoći (npr. advokata ili udruženje građana koji su upisani u registar pružalaca besplatne pravne pomoći). Pored informisanja i savetovanja građana o pravu na besplatnu pravnu pomoći i načinu njegovog ostvarivanja, OCD mogu dati značajan doprinos u praćenju rada službi besplatne pravne pomoći i ukazivanju na nedoslednosti i nepravilnosti u radu ili na prepreke sa kojima se građani suočavaju prilikom ostvarivanja ovog prava. Naravno, OCD mogu biti i pružaoci besplatne pravne pomoći.



27) „Sl. glasnik RS”, br. 87/2018.

VII. Umesto zaključka

U svom delovanju civilno društvo se oslanja na uspostavljen pravni i strateški okvir, zbog čega je nužno da organizacije, koje artikulišu stavove i potrebe različitih društvenih grupa, poznaju prilike i mehanizme kako bi delotvorno i ravноправно učestvovale u životu zajednice. Uloga organizacija civilnog društva u procesu reforme javne uprave je od izuzetnog značaja imajući u vidu to da kroz javnozagovaračke aktivnosti one pokreću rešavanje ključnih pitanja i ukazuju na potrebe, stavove i interesе određene korisničke grupe, bilo da se radi o inicijativama koje pokreću ili o uticaju na donosioce odluka ili sadržinu dokumenata javnih politika. Osim toga, civilno društvo ima važnu ulogu kada je reč o informisanju i podizanju svesti javnosti, pronalaženju novih rešenja i pristupa koji mogu doneti korist određenim grupama korisnika. Zahvaljujući istraživačkim i analitičkim aktivnostima koje sprovode, organizacije civilnog društva identifikuju prioritete potrebe u društvu, ali i nedostatke aktuelnih javnih politika, i nude ključne pravce u daljem delovanju, odnosno podstiču kreiranje politika na osnovu analize potreba korisnika. I na kraju, organizacije civilnog društva imaju ulogu kontrolnog mehanizma rada javne uprave budući da prate procese kreiranja politika kako bi procenile da li je odlučivanje demokratsko, inkluzivno i transparentno, ali i kako bi osigurale da se prilikom donošenja odluka uzimaju u obzir potrebe zainteresovanih subjekata.

Uprkos važnoj ulozi koju imaju u procesu reforme javne uprave, organizacije civilnog društva neprekidno se suočavaju sa mnogobrojnim izazovima koji se odnose kako na njihova unutrašnja ograničenja tako i na okruženje i društveno-politički ambijent u kom deluju. Raznovrsne potrebe civilnog sektora u najvećoj meri su ugrožene problemima u pogledu finansijske održivosti, s obzirom na dominantan projektni način finansiranja i nedostatak stabilnih i sigurnih finansijskih izvora. Treba imati u vidu i sve izraženije stavove među predstavnicima državne uprave koji se ogledaju u tome da organizacije civilnog društva treba da se uključuju u procese praćenja i evaluacije javnih politika isključivo na osnovu svoje ekspertize. Stoga je neophodno unapređivati kapacitete za istraživanje i analizu, kako bi se organizacije civilnog društva sposobile da procesima praćenja i evaluacije pristupaju profesionalno i stručno i na taj način obezbedile ravноправno partnerstvo sa svim drugim zainteresovanim stranama u procesu reforme. Uspostavljanje i učešće u mrežama OCD poboljšaće položaj lokalnih organizacija prilikom konkurisanja za bespovratna sredstva kod donatora iz međunarodne zajednice. Takođe je važno razvijati volonterizam i pojačati aktivnosti na planu mobilizacije građana u lokalnim zajednicama.

P R A X I S

