

Priručnik za uključivanje OCD u proces donošenja propisa

2021.

I Uvod	2
1 Predgovor.....	2
1.1 Uvodne reči.	2
1.2 Čemu služi Priručnik?	2
1.3 Zašto je bitno uključiti se?	2
1.4 U kojoj meri su organizacije civilnog društva u Srbiji uključene u donošenje propisa?	3
2 Osnovni principi učešća OCD u odlučivanju	3
2.1 Aktivno učešće organizacija civilnog društva u svim fazama procesa donošenja propisa	3
2.2 Uzajamno poverenje	4
2.3 Otvorenost i odgovornost	4
2.4 Delotvornost, efikasnost i ekonomičnost	4
2.5 Blagovremeno informisanje o planu donošenja propisa	4
2.6 Omogućavanje učešća osoba sa invaliditetom u postupcima donošenja propisa	4
3 Nivoi učešća OCD u procesima odlučivanja:.....	5
3.1 Informisanje:.....	5
3.2 Savetovanje:	5
3.3 Uključivanje:.....	5
3.4 Partnerstvo:.....	5
II Informisanje.....	7
1 Šta podrazumeva informisanje?	7
2 Javnost rada državne uprave i pravo na obaveštenost.....	7
3 Informisanje o donošenju propisa i polazne osnove	8
4 Kako doći do informacija?	9
Primeri dobre prakse.....	9
Priznanja Poverenika za informacije -	9
III Savetovanje.....	10
1 Šta je savetovanje i šta podrazumeva?	10
2 Javne rasprave.....	11
Primeri dobre prakse.....	12
3 Javna slušanja	12
Primeri dobre prakse.....	13
4 Konsultacije	13
Primeri dobre prakse.....	14
IV Uključivanje	14

Šta je uključivanje?	15
Primeri dobre prakse	15
Zajednički konsultativni odbor civilnog društva između Srbije i EU (EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee - JCC)	15
Reforma javne uprave (RJU)	15
Inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu (POU)	16
Građanska stolica u Bečeju	16
V Partnerstvo	16
Šta je partnerstvo?	16
Primeri dobre prakse	16

I Uvod

1 PREDGOVOR

1.1 ČEMU SLUŽI PRIRUČNIK?

Pred vama se nalazi *Priručnik za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*, čiji je cilj da podstakne angažovanje građanki i građana u procesima odlučivanja u društvu. Kroz ovaj kratki vodič nastojimo da zainteresovane organizacije i aktiviste informišemo o tome šta su njihova prava, a šta obaveze države kada je u pitanju učešće javnosti u planiranju i kreiranju politika. Takođe, kako bismo, pored onoga što je predviđeno slovom zakona, pokazali kakvi su realni domeni građanskog angažmana, istakli smo i primere dobre prakse komunikacije i saradnje između države i OCD na različitim nivoima – od pružanja tačnih i blagovremenih informacija o radu državnih organa kao osnovnog preduslova za sve dalje korake, do partnerstva kao najvišeg nivoa međusobne saradnje između javnog i civilnog sektora.

1.2 ZAŠTO JE BITNO UKLJUČITI SE?

Proces donošenja zakona i javnih politika je u demokratskim društvima uređen tako da uključi što šire slojeve društva i omogući ostvarenje njihovih interesa. Aktivno učešće građana i građanki u donošenju odluka koje ih se tiču i propisa kojima se regulišu njihova prava i obaveze je temelj moderne demokratije, i polazna osnova za izgradnju pravedne i pravne države. Zbog toga je važno da sistem kreiranja politika i odlučivanja bude otvoren i jasan, i da ostavlja dovoljno prostora zainteresovanoj javnosti da da svoj doprinos i utiče na

iznalaženje najboljih rešenja. Osnovna namena ovog priručnika je da u tome pruži podršku organizacijama civilnog društva, ali i svim ostalim inicijativama, neformalnim grupama i pojedincima koji žele da se uključe u tokove donošenja propisa i utiču na formiranje javnih politika, bilo to u svojoj neposrednoj zajednici ili na nivou cele države.

1.3 U KOJOJ MERI SU ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA U SRBIJI UKLJUČENE U DONOŠENJE PROPISA?

Građanske inicijative od 2013. godine izveštavaju o stanju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji, i jedan od osnovnih kriterijuma koji se koriste za ocenu stanja u ovoj oblasti jeste upravo prostor za učešće OCD u procesima odlučivanja. Kako naša istraživanja pokazuju, u Srbiji postoje jasno definisani standardi za uključivanje javnosti u procese donošenja odluka i politika, koji su u skladu sa najboljim regulatornim rešenjima koja propisuju određene minimume zahteva koje svaki postupak donošenja politika mora da ispunii. Odredbe i standardi koji građanima i građankama omogućuju da uzmu učešća u ovim procesima su propisani u više različitih zakona i podzakonskih akata: *Zakonu o državnoj upravi*, *Zakonu o lokalnoj samoupravi*, *Zakonu o planskom sistemu*, poslovnicima o radu Vlade i Narodne skupštine, i drugim podzakonskim aktima kao što su pravilnici i smernice.

Ipak, može se primetiti da je stanje u praksi i dalje daleko od idealnog. Prema podacima Otvorenog parlamenta, od ukupno 189 zakona usvojenih tokom 2019., 31 je usvojen po hitnom postupku. Po statistici za 2020. godinu, od 121 usvojenih zakona, po hitnom postupku je usvojeno njih 15. Donošenje po hitnom postupku podrazumeva da u procesu usvajanja tih zakona nisu organizovane javne rasprave u okviru kojih su OCD i druge zainteresovane strane mogle da podnesu svoje predloge i komentare. Dalje, ankete sprovedene 2019. godine među OCD za potrebe našeg istraživanja su pokazale da je samo mali broj organizacija uključen u rane faze izrade zakona, te da su adekvatne informacije o sadržaju nacrta dokumenata i detaljima konsultacija sa dovoljno vremena za odgovor pružane tek delimično.

2 OSNOVNI PRINCIPI UČEŠĆA OCD U ODLUČIVANJU

Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u procese donošenja propisa, koje su donete u avgustu 2014. godine, propisano je šest osnovnih principa kojima bi državni organi trebalo da se vode u svojoj saradnji sa organizacijama civilnog društva na pripremi, donošenju i praćenju primene propisa kojima se uređuju pitanja od javnog interesa. Pored republičkih, ova načela su namenjena i organima autonomne pokrajine i lokalnih samouprava, koji su takođe dužni da građanima i građankama omoguće aktivno učešće u donošenju akata iz svoje nadležnosti.

2.1 AKTIVNO UČEŠĆE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U SVIM FAZAMA PROCESA DONOŠENJA PROPISA

Prema Smernicama, učešće OCD je poželjno i neophodno u **svim fazama** donošenja jednog akta kojim se uređuju pitanja ili zauzima stav od javnog interesa - počevši od **planiranja**,

preko **izrade samog dokumenta, donošenja**, i zatim **praćenja njegove praktične primene**, kako bi se procenila njegova svrshodnost.

2.2 UZAJAMNO POVERENJE

Smernice navode da se saradnja između državnih organa i OCD mora zasnivati na principima **poverenja, uzajamnog uvažavanja i poštovanja**. U tom smislu, državni organi su upućeni da na svim nivoima učešća OCD razviju metode i mehanizme za saradnju, u obimu koji je potreban za postizanje zajedničkog cilja – koji je **javni interes, odnosno poboljšanje kvaliteta života građana**.

2.3 OTVORENOST I ODGOVORNOST

U skladu sa ovim principom, od organa državne uprave se zahteva da, prilikom sprovođenja savetovanja sa OCD, **jasno definišu svoja pitanja**, kao i **razloge za donošenje određenog propisa**. Sa druge strane, predstavnici OCD su dužni da otvoreno i odgovorno navode svoje **interese i potrebe, odnosno grupe i brojnost korisnika koje predstavljaju**.

2.4 DELOTVORNOST, EFIKASNOST I EKONOMIČNOST

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 na samom početku njihove izrade, jer su tada sve mogućnosti za izmene i dopune još uvek otvorene. Kako bi procenili i unapredili efikasnost ovakve saradnje, organi državne uprave i predstavnici OCD bi trebalo da sprovode periodično **praćenje i procenu procesa i rezultata** učešća OCD u postupcima pripreme i donošenja propisa. Učešće civilnog društva je potrebno i nakon ovoga, **posle početka primene propisa** – organi uprave bi trebalo da organizuju savetovanja sa OCD i u ovoj fazi, naročito o **finansijskim, privrednim i socijalnim efektima** donošenja i primene određenih propisa, kao i **efektima na životnu sredinu i ljudska prava**.

2.5 BLAGOVREMENO INFORMISANJE O PLANU DONOŠENJA PROPISA

Smernice upućuju državne organe da građane i građanke na vreme obaveste o planovima za donošenje propisa, tako što će **listu propisa čije se donošenje predlaže u određenoj kalendarskoj godini javno objaviti**, uz navođenje nosioca izrade i okvirnog roka, koju će blagovremeno ažurirati ili izmeniti ako se za time javi potreba.

2.6 OMOGUĆAVANJE UČEŠĆA OSOBA SA INVALIDITETOM U POSTUPCIMA DONOŠENJA PROPISA

Prilikom saradnje sa OCD, organi državne uprave bi trebalo da posvete posebnu pažnju **učešću osoba sa invaliditetom** – tako što će se postarati da ih informišu na pristupačan način, omogućiti im fizičku pristupačnost sastancima, stručnim i javnim raspravama, konferencijama, radionicama, odnosno obezrediti internet savetovanje u pristupačnim oblicima, prevod na znakovni jezik, i slično.

3 NIVOI UČEŠĆA OCD U PROCESIMA ODLUČIVANJA:

U skladu sa kodeksom dobre prakse Saveta Evrope, Smernice navode četiri nivoa učešća OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja primene propisa. Po redosledu od najmanje do najviše angažovanog, ti nivoi su: **(1) informisanje, (2) savetovanje, (3) uključivanje i (4) partnerstvo.**

3.1 INFORMISANJE:

Prvi i najniži nivo međusobne saradnje OCD i javnog sektora je obaveza organa državne uprave da **informišu javnost, uključujući i OCD, o svim pitanjima od značaja za pripremu, donošenje i praćenje primene propisa**. Pristup pravovremenim, potpunim i objektivnim informacijama o radu državnih organa i svim pitanjima od javnog interesa je preduslov i osnova za svaki dalji vid učešća OCD u procesima odlučivanja. Organi uprave ovu svoju obavezu mogu da ispune na različite načine – najpre objavljinjem informativnih materijala na internetu i portalu eUprave, zatim putem medijskih kampanja, tribina, okruglih stolova ili prezentacija.

3.2 SAVETOVANJE:

Za razliku od informisanja, savetovanje je dvosmeran proces. Kroz savetovanje organi državne uprave traže i dobijaju informacije od OCD, i na transparentan način prikazuju svoje stavove u vezi sa njima. U toku savetovanja, organi uprave prikupljaju **informacije od OCD o problemima, mogućim rešenjima, prednostima i nedostacima potencijalnog propisa u svim fazama procesa njegovog donošenja**. Ovo donosiocima politika daje priliku da svoja rešenja prilagode i unaprede, koristeći stručno znanje organizacija i njihovo razumevanje potreba određenih ciljnih grupa i stanja na terenu. Savetovanje može da se sprovodi pisanim putem, ali i kroz ankete, intervjuje, fokus grupe, stručne i javne rasprave, okrugle stolove, sastanke, radionice, a često i onlajn.

3.3 UKLJUČIVANJE:

Viši nivo saradnje od savetovanja, u kome su **predstavnici OCD aktivno uključeni u proces izrade propisa** – recimo, kao članovi radnih grupa. Ovo **trajnije i angažovanije učešće** državnim organima daje priliku da interesu OCD i ciljnih grupa čije interesu one zastupaju sagledavaju u kontinuitetu. Pored radnih grupa, uključivanje može da se sprovodi i kroz organizovanje stručnih i javnih rasprava ili radionica.

3.4 PARTNERSTVO:

Prema Smernicama, partnerstvo predstavlja **najviši nivo saradnje i uzajamne odgovornosti** organa državne uprave i OCD – u svakom koraku procesa pripreme, donošenja i primene propisa. Bitna odlika partnerstva je da ono omogućava organizacijama da **aktivno učestvuju u celom toku procesa kreiranja zajedničkih odluka**, uz korišćenje

svih raspoloživih resursa, kako organa uprave tako i same organizacije. S obzirom na to da su donete odluke zajedničke, uprava i OCD dele rizike i uspehe koje iz njih proizađu. Uobičajene „metode“ ostvarivanja partnerstva su, recimo, sastanci tela sastavljenih od predstavnika organa državne uprave i civilnog društva, kao što su saveti, komisije i pregovaračka tela.

II Informisanje

1 ŠTA PODRAZUMEVA INFORMISANJE?

Informisanje je prvi i osnovni korak u ostvarivanju komunikacije između države i zainteresovane javnosti, uključujući i organizacije civilnog društva. Stavljanje javnosti na uvid pravovremenih, potpunih i objektivnih informacija o planiranim propisima u oblastima od javnog interesa je **preduslov za sve druge korake uključivanja OCD u procese odlučivanja**. Adekvatno informisanje građana i građanki, uključujući i OCD, o ovim temama nije samo odraz odgovornosti, demokratičnosti i uvažavanja državne uprave, već predstavlja Ustavom zagarantovano ljudsko pravo – **pravo na obaveštenost**.

2 JAVNOST RADA DRŽAVNE UPRAVE I PRAVO NA OBAVEŠTENOST

Ustav svim građanima Srbije garantuje **pravo na obaveštenost**. Tako, član 51 Ustava kaže da svako ima pravo **da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja**. Takođe, *Zakonom o državnoj upravi* je propisano da je **rad organa uprave javan**. Ovo znači da, pored toga što su dužni da postupaju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, državni organi imaju obavezu da budu proaktivni u obaveštavanju javnosti o svom radu, planiranim aktivnostima i daljim koracima.

Najpre, posebnom uredbom je propisana obaveza svih organa državne uprave – kako ministarstava, tako i lokalnih samouprava, ustanova i javnih preduzeća – da **imaju i redovno ažuriraju svoj zvaničan veb-sajt**. Uredbom je propisano da na svakom sajtu organa mora postojati posebna celina pod nazivom „Usluge“, u kojoj se navode usluge koje organ pruža – recimo, davanje dozvola, saglasnosti i mišljenja, pravna pomoć i slično. Sve ove usluge moraju biti dostupne i preko portala eUprava i u ovom delu sajta moraju biti sadržani linkovi ka odgovarajućim uslugama na tom portalu. Propisano je da sam sajt mora biti uređen tako da bude pristupačan za korišćenje osobama sa invaliditetom (da grafički audio elementi budu jednostavni za kontrolu, da sam sajt bude kompatibilan sa čitačima ekrana, i slično). Takođe, svaki organ je dužan da ima mejl adresu za generalno obraćanje (dakle, otvorenu prema građanima i građankama) koja mora biti u formatu kontakt@nazivdomena.gov.rs, office@nazivdomena.gov.rs ili info@nazivdomena.gov.rs, koju građani i građanke mogu da iskoriste za dobijanje dodatnih informacija.

Svaki organ državne uprave je takođe u obavezi da sačini i učini dostupnim **informator o svom radu**, koji mora da ažurira najmanje jednom godišnje. *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* je propisano da informator naročito mora da sadrži pravila i odluke koje se tiču javnosti rada (radno vreme, adresu, kontakt telefone, pristup sednicama,

mogućnost audio i video snimanja, i slično) i informacije o postupku podnošenja zahteva i žalbi organu protiv njegovih odluka, radnji ili propusta.

Pored informacija koje su na ovaj način dužni da objave, organi uprave imaju obavezu da građanima i građankama, na njihov zahtev, pružaju **informacije o njihovim pravima i obavezama i načinu njihovog ostvarivanja**, kao i o svojim nadležnostima i delokrugu rada, i o tome koji drugi organ ili institucija je nadležan za kontrolu njihovog rada i kako ga kontaktirati. Ove informacije su dužni da pružaju kako preko telefona i mejla, tako i uživo u prostorijama u kojima rade sa strankama. Takođe, ako neko to od njih zahteva po propisanom postupku, organi državne uprave su dužni da daju **mišljenja o primeni i tumačenju propisa iz svoje nadležnosti**, u roku od 30 dana. Ipak, važno je naglasiti da mišljenja organa državne uprave nisu obavezujuća, i da se naplaćuju u skladu sa *Zakonom o republičkim administrativnim taksama*. Cena ove usluge se menja na godišnjem nivou, i prema poslednjim podacima iznosi 1.610 RSD za fizička lica (građane i građanke) i 13.100 RSD za pravna lica (organizacije i kompanije) i preduzetnike.

3 INFORMISANJE O DONOŠENJU PROPISA I POLAZNE OSNOVE

Kao što smo rekli, tačno i pravovremeno informisanje je od posebnog značaja kada su u pitanju procesi odlučivanja i donošenja propisa. *Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici* propisuje načela kojima moraju da se vode svi učesnici u zakonodavnom procesu. Jedno od njih je **načelo javnosti**. Ovo načelo podrazumeva javno predstavljanje polaznih osnova zakonskog uređivanja date oblasti, naročito ciljnim grupama na koje se odnosi, kao i najavu, pripremu i usvajanje propisa u redovnom zakonodavnom postupku (što u praksi, pokazalo se, nije uvek slučaj) kako bi se omogućilo kvalitetno učešće građana i građanki na koje se ti propisi primenjuju. Rezolucijom je takođe propisano i **načelo pristupačnosti** – upoznavanje javnosti s novim propisima u razumnim rokovima za njihovu primenu, kao i obezbeđivanje besplatnog pristupa ažuriranim bazama važećih propisa.

Kako bi obezbedili aktivno učešće javnosti u procesu pripreme propisa, ministarstva i drugi predлагаči su dužni da putem svoje internet stranice i portala eUprava obaveste javnost o početku izrade nacrta zakona, pri čemu objavljuju i **osnovne informacije o planiranim rešenjima koja će biti predložena**. Ako je u pitanju zakon kojim se bitno menja pravni režim u nekoj oblasti, ili kojim se uređuju pitanja koja su od posebnog interesa za javnost, pored ovih osnovnih informacija su obavezni da objave i **polazne osnove**. Polazne osnove su dokument u kome se opisuju **problemi u oblasti na koju se zakon odnosi i njihovi uzroci, očekivani efekti donošenja zakona, kao i osnovni principi na kojima će se zasnovati buduća zakonska rešenja i prava i obaveze subjekata kojih će se zakon ticati**. Osim u procesu donošenja zakona, pravila o objavljivanju polaznih osnova se shodno primenjuju i u pripremi strategija razvoja, akcionalih planova i drugih dokumenata javnih politika.

4 KAKO DOĆI DO INFORMACIJA?

Kao što je već rečeno, državni organi su u obavezi da informacije o svojim aktivnostima na planu donošenja propisa redovno objavljuju na svojim veb-sajtovima. Tako se polazne osnove, nacrti i pozivi za javne rasprave objavljuju na sajtovima ministarstava i lokalnih samouprava koje propise donose, dok su usvojeni zakoni i zakoni koji su trenutno u proceduri dostupni u linkovanim bazama na sajtu Narodne skupštine, koje se redovno ažuriraju. Dodatne informacije o zakonodavnim aktivnostima su dostupne na sajtu Otvorenog parlamenta, gde se mogu naći podaci i o odbijenim i povučenim aktima, aktivnostima odbora, poslaničkim pitanjima i održanim javnim slušanjima.

U slučaju da informacije koje su vam potrebne nigde nisu javno objavljene, a nalaze se u posedu nekog državnog organa, imate pravo da ih tražite **putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja**, i taj organ je dužan da vam ih dostavi u zakonskom roku od 15 dana. Po *Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, informacije od javnog značaja su **one informacije koje su sadržane u dokumentima u posedu bilo kog organa javne vlasti, nastale u njihovom radu ili u vezi sa njihovim radom**, a za koje javnost ima opravdan interes da zna. Pretpostavlja se da takav interes postoji u pogledu svih informacija u vezi sa radom državnih organa – dakle, nije neophodno da građanin ili građanka svoj zahtev obrazlaže, i da u njemu dokazuje da ima interes za određenu informaciju, već se po zakonu to pretpostavlja. S druge strane, kako bi imao pravo da odbije zahtev, organ vlasti kome je zahtev upućen je dužan da dokaže da bi pružanjem traženih informacija mogao biti ozbiljno ugrožen neki drugi legitiman interes, i da je taj interes u konkretnom slučaju pretežniji (recimo, interes bezbednosti zemlje ili privatnosti drugih lica). Kada su u pitanju takozvane **privilegovane informacije**, koje se tiču ugrožavanja i zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, **organu vlasti nije dopušteno da dokazuje da javnost nema opravdan interes da za njih zna**.

Ukoliko organ vlasti odbije vaš zahtev, ili na njega uopšte ne odgovori u zakonskom roku, imate pravo žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Više informacija o tome šta možete tražiti i od koga, kao i o postupku slanja zahteva za slobodan pristup informacijama i eventualne žalbe odgovor dostupno je na [sajtu Poverenika](#).

PRIMERI DOBRE PRAKSE

PRIZNANJA POVERENIKA ZA INFORMACIJE - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti svake godine povodom Međunarodnog dana javnosti da zna dodeljuje priznanja za doprinos afirmisanju prava na pristup informacijama od javnog značaja i transparentnost u radu različitim kategorijama državnih organa. Tako je 2020. godine ovo

priznanje dodeljeno Vrhovnom kasacionom sudu, Ministarstvu kulture i informisanja i Opštini Svrljig, a u kategoriji pravosudnih organa Osnovnom sudu u Zaječaru. U kategoriji pokrajinskih organa javne vlasti ovo priznanje je dodeljeno Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova. Takođe, na konkursu "Najbolji informator o radu državnih organa" pobedio je informator Višeg suda u Kraljevu.

III Savetovanje

1 ŠTA JE SAVETOVANJE I ŠTA PODRAZUMEVA?

Za razliku od informisanja, **savetovanje je dvosmeran proces**. U skladu s principima dobrog upravljanja, izuzetno je važno da u procesima donošenja odluka postoji interakcija između javnih vlasti i građana i građanki na koje će se te odluke odnositi. **Savetujući se sa njima u postupku donošenja propisa, organi javne vlasti traže i primaju informacije od OCD, stručnjaka i šire javnosti, i prepoznaju ih kao aktere u procesu izrade javnih politika.** Savetovanje se najčešće odvija u najranijim fazama planiranja i izrade strateških dokumenata, i nacrta, odnosno predloga propisa, u vidu **javnih rasprava, javnih slušanja i konsultacija**.

Obaveza savetovanja s javnošću (uključujući i OCD) u procesu donošenja odluka je predviđena u brojnim propisima o radu državnih organa. Tako su, prema *Zakonu o državnoj upravi*, ministarstva i drugi predлагаči dužni da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovode **javnu raspravu**, a Poslovnikom o radu Vlade je detaljnije uređen sam postupak njenog sprovođenja – recimo, objavljivanje programa javne rasprave, trenutak njenog početka i rokovi u kojima se ona organizuje, kao i obaveza objavljivanja izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi. Na lokalnom nivou, obaveza lokalnih samouprava da organizuje javne rasprave i mogućnost građana da ih iniciraju su predviđene *Zakonom o lokalnoj samoupravi*. Takođe, *Poslovnik Narodne skupštine* predviđa institut **javnih slušanja**, odnosno mogućnost da lica koja nisu narodni poslanici, odnosno poslanice, učestvuju u radu odbora i daju svoje mišljenje o zakonu koji je u izradi. Ta lica mogu biti eksperti ili ekspertkinje u oblasti na koju se zakon odnosi, ali i predstavnici OCD ili druga zainteresovana i stručna lica.

Pored javnih rasprava i slušanja, vid savetovanja u postupku donošenja propisa predstavljaju i **konsultacije**. Dužnost organa uprave da tokom izrade i donošenja planskih dokumenata u konsultacije uključe i OCD je propisana *Zakonom o planskom sistemu*, dok su različite metode konsultacija pobliže opisane u *Pravilniku o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata*.

2 JAVNE RASPRAVE

Javne rasprave o propisima i politikama koje izrađuju i donose organi javnih vlasti predstavljaju važan instrument za učešće građana i građanki u procesima donošenja odluka. Njihovo organizovanje od strane predlagača propisa je uvek moguće, a u određenim zakonom propisanim slučajevima i obavezno. Pored zakona, javna rasprava se po istim pravilima sprovodi i u pripremi strategija razvoja, uredbi i odluka.

Tako, *Zakon o državnoj upravi* propisuje da je **predlagač dužan da održi javnu raspravu u pripremi zakona koji značajno menja određena pitanja, ili se odnosi na pitanja od naročite važnosti za javnost**. Ova obaveza naročito postoji prilikom pripreme novih sistemskih zakona (zakona kojima su uređena najznačajnija prava, obaveze i odgovornosti u nekoj oblasti), kao i u slučaju amandmana kojima se unose značajne promene u postojeća zakonska rešenja.

Tačna procedura sprovođenja javne rasprave je bliže razrađena u *Poslovniku o radu Vlade*. **Postupak javne rasprave počinje tako što predlagač zakona poziv za javnu raspravu, zajedno sa programom rasprave, objavi na svom veb-sajtu i portalu eUprave**. Uz poziv za učešće u javnoj raspravi se takođe objavljuju informacije o radnoj grupi koja je pripremila dokument o kome će se raspravljati, i njenom sastavu i načinu formiranja.

Poslovnikom su propisani elementi koje svaki program javne rasprave obavezno mora da sadrži. Najpre, to je sam nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet diskusije, zatim rok za sprovođenje javne rasprave, način dostavljanja predloga i komentara, kao i informacije o aktivnostima planiranim u okviru javne rasprave (to može biti, recimo, održavanje okruglih stolova, tribina, i slično). **Rok za podnošenje komentara i sugestija u pisanoj ili elektronskoj formi ne može biti kraći od 15 dana, a sama javna rasprava traje najmanje 20 dana**. Po završetku javne rasprave, predlagač zakona je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svom veb-sajtu i portalu eUprave najkasnije u roku od 15 dana.

Pored republičkih organa, i **lokalne samouprave organizuju javne rasprave u vezi sa propisima koje donose**. *Zakonom o lokalnoj samoupravi* je propisano u kojim slučajevima i u vezi sa kojim aktima je lokalna samouprava obavezna da sproveđe javnu raspravu – npr., prilikom pripreme statuta, planiranja investicija, strateških planova razvoja, i slično. Van ovoga, javnu raspravu u vezi sa propisima koje donosi lokalna samouprava mogu da iniciraju i sami građani i građanke, putem **građanske inicijative**. Građanska inicijativa je institut koji dozvoljava određenom broju građana i građanki iz lokalne zajednice da skupštini svoje lokalne samouprave predlože donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz njene nadležnosti. **Broj potpisa potreban za pokretanje građanske inicijative iznosi 5% od ukupnog broja građana i građanki sa biračkim pravom na teritoriji lokalne samouprave**. Skupština je potom dužna da održi raspravu o predloženom propisu, i da

predlagačima dostavi obrazložen odgovor u roku od 60 dana. Pored slučajeva u kojima građani i građanke sami predlažu donošenje određenog akta, izmenama *Zakona o lokalnoj samoupravi* predviđa se i uvođenje **predloga za pokretanje javne rasprave**, koji potpisima treba da podrži **najmanje 100 birača**. O održavanju rasprave po podnetom predlogu odlučuje nadležni odbor lokalne skupštine.

PRIMERI DOBRE PRAKSE

Prema podacima sa zvanične stranice eUprave, u toku 2020. je objavljeno ukupno 15 poziva za učešće u javnim raspravama u vezi sa usvajanjem novih zakona i planskih dokumenata. Tokom 2021. godine do kraja novembra objavljeno je ukupno 25 poziva za javnu raspravu u vezi sa donošenjem novih zakona, strategija i akcionalih planova. Na sajtu Narodne skupštine navodi se da je u 2021. godini usvojeno 189 zakona, 83 odluke, 2 autentična tumačenja i 18 zaključaka.

3 JAVNA SLUŠANJA

Javno slušanje je institut koji članovima skupštinskih odbora pruža mogućnost da dobiju **informacije, mišljenja i komentare stručnih lica i zainteresovanih subjekata o predlogu određenog zakona koji je u proceduri, sprovodenju zakona koji su već doneti, ili drugim pitanjima iz delokruga svog rada**.

Ovaj institut je uveden *Zakonom o Narodnoj skupštini*, a postupak njegovog organizovanja je bliže uređen *Poslovnikom Narodne skupštine*. Poslovnik propisuje mogućnost organizovanja javnih rasprava u svrhu dobijanja informacija ili stručnog mišljenja o predlogu nekog akta, razjašnjenja aktuelnih ili predloženih zakonskih rešenja, kao i u svrhu nadgledanja primene zakona koji su već na snazi.

Predlog za organizovanje javnog slušanja, zajedno sa temom slušanja i spiskom lica koja bi bila pozvana može da podnese svaki član ili članica parlamentarnog odbora. Odluku o tome da li će se slušanje organizovati donosi odbor, i predsedavajući ili predsedavajuća odbora o njoj obaveštava predsednika Narodne skupštine.

Predsedavajući ili predsedavajuća odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja. Nakon javnog slušanja, predsedavajući ili predsedavajuća dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena prisutnih na javnom slušanju, kao i kratak pregled iznetih izlaganja, stavova i predloga.

PRIMERI DOBRE PRAKSE

U toku 2021. godine održan je **niz javnih slušanja na temu izmena Ustava u oblasti pravosuđa**. Prvo javno slušanje bilo je zakazano za 29. april 2021. godine, a do kraja procesa održano je jedanaest ovakvih slušanja. Prema podacima koje je objavio Odbor, na ovim javnim slušanjima učestvovali su predstavnici niza organizacija civilnog društva – Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM, Beogradskog centra za ljudska prava, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. Pored njih, učešće su uzeli i predstavnici stručne javnosti: Ustavnog suda, Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva, apelacionih sudova, prekršajnih apelacionih sudova, upravnih sudova, privrednih sudova i privrednih apelacionih sudova, Visokog saveta sudstva, Pravosudne akademije, Udruženja tužilaca Srbije i zamenika javnih tužilaca, Foruma sudija Srbije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i predstavnici strukovnih udruženja i advokatskih komora. Takođe, ovim slušanjima su prisustvovali i predstavnici delegacije Evropske unije, OEBS-a i kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, kao i drugi predstavnici ambasada i međunarodnih organizacija.

4 KONSULTACIJE

Cilj sprovođenja konsultacija je da, u procesu donošenja neke odluke, nadležni organ **pribavi i razmotri informacije, stavove, primedbe i predloge različitim subjekata**. To se, pre svega, odnosi na stavove i predloge svih onih na čija se prava i obaveze odnosi nacrt propisa povodom čije pripreme se vode konsultacije, ali i šire javnosti.

Za razliku od instituta javne rasprave, ne postoji eksplisitna dužnost državnog organa da sprovodi konsultacije prilikom donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od posebnog značaja. Međutim, obaveza sprovođenja konsultacija jeste predviđena *Zakonom o planskom sistemu*, koji je usvojen u aprilu 2018. godine, a kojim je detaljnije uređeno upravljanje sistemom javnih politika, kao i vrste i sadržina planskih dokumenata koje u skladu sa svojim nadležnostima predlažu, usvajaju i sprovode svi učesnici u planskom sistemu. Kao jedno od načela kojima su organi vlasti dužni da se vode prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, ovaj zakon navodi **načelo javnosti i partnerstva**. Ovo podrazumeva da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize njihovih efekata, sprovodi **transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama** – što podrazumeva i obavezu da se u proces konsultacija, pored predstavnika javne uprave i strukovnih i naučnih udruženja uključe i udruženja građana i druge organizacije civilnog društva. U objašnjenju ovog načela se dalje navodi da se ove konsultacije moraju sprovoditi na način da se, pored javnog interesa, u obzir uzmu **pojedinačni i pravni interesi svih činilaca i ciljnih grupa**.

Ciljevi i procedura sprovođenja, kao i pojedine metode konsultacija – onlajn konsultacije, okrugli stolovi, fokus grupe, intervjui, paneli, prikupljanje pisanih komentara – su bliže uređeni *Pravilnikom o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona, i drugih propisa i akata*. U Pravilniku se kao jedno od vodećih načela kojima se organi moraju voditi prilikom sprovođenja konsultacija posebno naglašava **zastupljenost različitih stavova i mišljenja**. Tako, propisano je da, kada se u javnosti povodom određenog pitanja od značaja za pripremu propisa može prepoznati više zainteresovanih strana koje zastupaju različite stavove i pristupe relevantnim problemima u društvu, nadležni organ sprovodi konsultacije tako da svim tim društvenim grupama i pojedincima pruži ravnopravan tretman.

PRIMERI DOBRE PRAKSE

Krajem 2021. stupio je u rad portal eKonsultacije, čiji cilj je da zainteresovanoj javnosti, organizacijama civilnog društva i privredi omogući veće učešće u procesima donošenja propisa. Kako bi građanin ili građanka uzeo ili uzela učešće u konsultacijama putem ovog sistema, potrebno je da se registruje na portalu e-Uprave, čiji je sastavni deo portal eKonsultacije. Svi nadležni organi državne uprave sada su u obavezi da blagovremeno objavljaju sve relevantne informacije o konsultacijama kako bi javnost mogla da prati njihove sadržaje i daje svoje mišljenje o njima. Kada predlagači kreću u pripremu nekog propisa ili planskog dokumenta, u obavezi su da inicijalna dokumenta postave na ovaj portal, kako bi zainteresovana javnost mogla da prati sadržaj i uputi svoje komentare, sugestije i predloge.

Prema podacima Republičkog sekretarijata za javne politike za 2020, udeo nacrta zakona za koje su održane konsultacije u odnosu na ukupan broj nacrta zakona podnesenih Sekretarijatu na konsultacije iznosi 54,28%. Udeo usvojenih zakona za koje su održane konsultacije u odnosu na ukupan broj usvojenih zakona za koje su konsultacije trebalo da budu održane je 35,71%. Udeo nacrta propisa koji su bili predmet konsultacija u odnosu na ukupan broj nacrta propisa dostavljenih Sekretarijatu na mišljenje je 26,22%. Udeo usvojenih propisa za koje su održane konsultacije u odnosu na ukupan broj usvojenih propisa iznosi 11,46%. Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja o implementaciji akcionog plana za sprovođenje strategije reforme javne uprave za period 2018-20, procenat zakona za koje je u toku 2020. održan pripremni konsultativni postupak u skladu sa Zakonom o državnoj upravi iznosio je 46,9%.

IV Uključivanje

ŠTA JE UKLJUČIVANJE?

Prema Smernicama, uključivanje predstavlja viši nivo dvosmernog procesa razmene informacija kakav je i savetovanje. **Aktivno uključivanje predstavnika OCD u različita radna tela za izradu propisa kao što su radne grupe, komisije i saveti omogućava njihovo angažovanje i sagledavanje njihovih interesa tokom celog postupka donošenja neke odluke.**

Kada organi državne uprave procene da je po nekom pitanju potrebno u kontinuitetu sagledati interes OCD, kao i koristiti njihovu stručnost, iskustvo i praktična znanja, oni mogu pozvati OCD da se uključe u zajedničku, stručnu radnu grupu kroz koju bi se putem više sastanaka tokom određenog perioda vremena zajednički radilo na nacrtu nekog propisa ili javne politike.

Važno je napomenuti da ovakav vid saradnje može inicirati kako državna uprava, tako i sam civilni sektor. Tako, na primer, OCD koje imaju slične ciljeve i oblasti delovanja, i koje su prepoznale važnost nekog problema, često formiraju koaliciju ili neki drugi oblik saradnje i upućuju inicijativu državnoj upravi kako bi zajedno sa njom radile na propisu ili javnoj politici kojom bi se taj problem mogao rešiti.

U Srbiji se u praksi ovaj vid saradnje češće primenjuje pri izradi nacrta javnih politika, nego pri izradi nacrta propisa.

PRIMERI DOBRE PRAKSE

ZAJEDNIČKI KONSULTATIVNI ODBOR CIVILNOG DRUŠTVA IZMEĐU SRBIJE I EU (EU-SERBIA CIVIL SOCIETY JOINT CONSULTATIVE COMMITTEE - JCC) je telo koje je sastavljeno od predstavnika Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta (EESK) i predstavnika socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u Republici Srbiji. Zajednički konsultativni odbor promoviše dijalog i saradnju između ovih subjekata u EU i Srbiji. Ovaj dijalog i saradnja obuhvata sve relevantne aspekte odnosa između EU i Srbije u procesu pregovora o pristupanju. Ova platforma civilnog društva između EGSO-a i civilnog društva u Srbiji uspostavljena je u institucionalnom okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije (SSP) kako bi organizacije civilnog društva sa obe strane mogle da prate pregovore o pristupanju zemlje. Počev od 2015. godine, održano je 9 sastanaka Zajedničkog konsultativnog odbora EU-Srbija.

REFORMA JAVNE UPRAVE (RJU) predstavlja ne samo jedan od ključnih prioriteta Vlade RS, već i jedan od preduslova pristupanja Evropskoj uniji, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem. Obuhvat reforme javne uprave proširen je 2014. kada je usvojen novi strateški

okvir (Strategija reforme javne uprave 2014-2202 i Akcioni plan 2014-16), čime se reformski procesi i aktivnosti primenjuju na javnu upravu (izuzimajući javna preduzeća), a ne samo na državnu upravu. Glavni ciljevi RJJ su bolja organizacija javne uprave, jačanje procesa upravljanja javnim politikama, razvoj modernog i profesionalnog službeničkog sistema, unapređenje sistema lokalne samouprave, digitalizacija i razvoj e-uprave, unapređenje upravljanja javnim finansijama, jačanje interne i eksterne kontrole javne uprave, unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada uprave u celini.

INICIJATIVA PARTNERSTVO ZA OTVORENU UPRAVU (POU) predstavlja dobrovoljnu, multilateralnu inicijativu čiji je cilj da osigura obaveze vlada prema svojim građanima u smislu promovisanja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i korišćenja novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja. Imajući u vidu da je Republika Srbija pristupila ovoj inicijativi još 2011.godine, u prethodnom periodu, u cilju dostizanja ključnih vrednosti POU, sprovedene su različite aktivnosti usmerene na ostvarenje većeg pristup informacijama, aktivnijeg učešća javnosti, višeg stepena javne odgovornosti i odgovarajućeg korišćenja tehnologije i inovativnih rešenja u službi transparentnosti procesa finansiranja OCD i medija iz javnih izvora.

GRAĐANSKA STOLICA U BEČEJU je mehanizam za uključivanje građana uspostavljen sporazumom između opštine Bečej, Bečejskog udruženja mladih i Opštег udruženja preduzetnika Bečej. Putem ovog mehanizma će ubuduće zainteresovani građani i građanke, po prethodnoj prijavi i proceduri, moći da govore na sednicama skupštine opštine Bečej. Ipak, pravo glasa na sednicama i dalje pripada samo odbornicima. Opština Bečej biće prva lokalna samouprava u Republici Srbiji koja će na ovaj način povećati transparentnost i učešće građana u donošenju odluka.

V Partnerstvo

ŠTA JE PARTNERSTVO?

Smernice definišu partnerstvo kao **najviši nivo saradnje i uzajamne odgovornosti organa državne uprave i predstavnika OCD u procesu donošenja i primene propisa**. Ovaj nivo angažovanja obezbeđuje stalno prisustvo OCD i neposredno učešće u kreiranju odluka zajedno sa organima državne uprave – kako u procesu pripreme propisa, tako i u procesu njihove primene. Partnerstvo državne uprave i OCD bi trebalo da predstavlja punu međusektorsku saradnju, u okviru koje bi državna uprava i OCD zajedno radile na postizanju zajedničkog cilja na transparentan, pravedan i obostrano koristan način. Osnovna odlika partnerstva, koja ga razlikuje od prethodnih nivoa uključivanja je u tome što se obe strane

obavezuju da ulože resurse, kao i da dele rizike, ali i uspehe koji proizađu iz zajednički donete odluke.

Za sada nema podataka o praktičnim primerima partnerstva državne uprave sa OCD u procesu donošenja i praćenja primene propisa, odnosno javnih politika. U praksi se partnerstvo javnih vlasti i OCD najčešće javlja u vidu prenetih ovlašćenja ili poverenih poslova OCD u primeni propisa, ili, ređe, u vidu sklapanja memoranduma o strateškoj saradnji.