STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

Beograd, 2006

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA
U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

Izdavač
Stalna konferencija gradova i opština

Za izdavača
Đorđe Staničić, generalni sekretar

Glavni i odgovorni urednik
Zorica Vukelić

Lektura i korektura
Jasna Aničić

Grafička priprema
atelje www.atelje.biz

Tiraž: 1500 primeraka

Štampa
Dosije, Beograd

ISBN 86-82455-37-4

Publikaciju možete preuzeti sa sajta Stalne konferencije
gradova i opština www.skgo.org

Polazeći od Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Preporuke 19 (2001) „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, Komiteta ministara Saveta Evrope i dokumenta Radne grupe SKGO za jačanje građanskog učešća a na osnovu člana 27. tačka 5. Statuta Stalne konferencije gradova i opština, Predsedništvo SKGO na svojoj Petoj sednici, 13. septembra 2006. godine donosi:

P R E P O R U K U
O NEPOSREDNOM UČEŠĆU GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU NA LOKALNOM NIVOU

Polazeći od Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i Preporuke 19 (2001) „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, Komiteta ministara Saveta Evrope;

Prihvatajući dokument o neposrednom učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, koji je izradila Radna grupa za jačanje građanskog učešća, Stalne konferencije gradova i opština;

Svesno da je neposredno učešće građana u procesu upravljanja osnovno pravo u demokratskom društvu;

Svesno da je ključni kvalitet demokratskog društva sloboda svakog njegovog člana da učestvuje u javnom životu i daje svoj doprinos ostvarivanju boljeg života i opšteg napretka;

Svesno da samo dobro informisani, adekvatno i pravovremeno konsultovani građani mogu biti učesnici u direktnom odlučivanju i mogu dati svoj puni doprinos u podeli odgovornosti sa svojim predstavnicima u organima jedinica lokalne samouprave;

Svesno da neposredno učešće građana ne može biti i nije zamena za predstavničku demokratiju, već je sa njom komplementarno i njena je prirodna dopuna koja može pomoći jačanju demokratske legitimnosti političkih odluka, povećanju otvorenosti procesa donošenja odluka i većem učešću birača u političkom procesu;

Svesno da neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou u Republici Srbiji nije dovoljno razvijeno i da postoji potreba unapređenja pravnog okvira i prakse;

Predsedništvo Stalne konferencije gradova i opština <u>poziva</u> Vladu Republike Srbije da usvoji nacionalnu politiku za neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, koja bi uključivala:

- jačanje svesti u društvu o potrebi većeg neposrednog učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou, posebno potrebe i koristi saradnje organa i javnih službi sa nevladinim organizacijama;

- unapređivanje prakse, posebno širu afirmaciju direktnog učešća građana u odlučivanju putem referenduma i građanske inicijative i upotrebe novih oblika informisanja i konsultovanja građana;
- unapređivanje pravnog i političkog okvira za neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, posebno Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi;
- dalju decentralizaciju i jačanje položaja jedinica lokalne samouprave, posebno prava na sopstvenu imovinu;
- izmenu postojećeg lokalnog izbornog sistema i uvođenje sistema izbora odbornika u gradskim i opštinskim skupštinama koji će ojačati ravnomerniju predstavljenost geografskih celina i posebnih zajednica u skupštinama gradova i opština;
- unapređivanje mesne samouprave, posebno položaja mesne zajednice kao interesne zajednice od velikog značaja za građane;

Predsedništvo Stalne konferencije gradova i opština poziva organe jedinica lokalne samouprave da, u cilju jačanja neposrednog učešća građana u javnom životu i izgradnje **partnerstva** sa njima, usvoje odgovarajuće akte i razvijaju politiku i praksu koje bi uključivale:

- **otvorenost** - unapređenje javnosti rada i bolje informisanje građana;
- **dijalog** - razvoj adekvatnog i pravovremenog konsultovanja građana o važnim pitanjima koja se tiču lokalne zajednice;
- **podelu odgovornosti** - jačanje direktnog odlučivanja građana o najvažnijim pitanjima lokalnog javnog života.

Predsedništvo Stalne konferencije gradova i opština **preporučuje** građanima, organima Republike Srbije, organima jedinica lokalne samouprave i svim drugim zainteresovanim institucijama i organizacijama, da se upoznaju sa dokumentom Stalne konferencije gradova i opština o neposrednim učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, koji je sastavni deo ove preporuke, i **poziva** ih da daju svoj doprinos unapređenju neposrednog učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou.

Željko Ožegović
Predsednik
Stalne konferencija gradova i opština

U IZRADI OVOG DOKUMENTA SU UČESTVOVALI

Članovi Radne grupe za jačanje građanskog učešća SKGO
Predrag Mijić, predsednik opštine Čoka
Saša Paunović, predsednik opštine Paraćin
Selimir Momirović, načelnik opštinske uprave opštine Požarevac
Danilo Dabović, načelnik opštinske uprave opštine Mali Iđoš
Dragica Stanković, načelnik odeljenja za opštu upravu
i društvene delatnosti opštine Mali Zvornik
Radmila Radić-Dudić, Građanske inicijative
Marijana Simić, CeSID
Vladimir Petronijević, Grupa 484
Pierre Maurer, SDC, zamenik direktora za Srbiju i Crnu Goru
Mattia Poretti, SDC, koordinator programa
Dr Dotcho Mihailov, međunarodni konsultant iz Republike Bugarske

Lokalni konsultanti
Prof. dr Bogoljub Milosavljević, Pravni fakultet,
Univerzitet Union u Beogradu
Vladislava Jovanović, viši savetnik pokrajinskog sekretara za
lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju AP Vojvodine
Miodrag Milosavljević, politikolog

Menadžer projekta
Nikola Tarbuk, SKGO

Radna grupa zahvaljuje gospođi Zorani Šijački, direktorki Pokrajinskog zavoda za ravnopravnost polova AP Vojvodine, na sugestijama u pogledu senzibilnosti ovog dokumenta prema pitanjima ravnopravnosti polova.

Ovaj dokument je rezultat projekta „Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou" koji se sprovodi uz finansijsku i stručnu podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Sadržaj

KA NACIONALNOJ POLITICI 1

UVOD 7

I OTVORENOST 11
1. Postojeća situacija i problemi 11
   1.1. Pasivno informisanje 11
   1.2. Aktivno informisanje 13
2. Predlozi za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse u oblasti informisanja građana 15
   2.1. Pasivno informisanje 15
   2.2. Aktivno informisanje 16

II DIJALOG 21
1. Postojeća situacija i problemi 22
   1.1. Zbor građana 22
   1.2. Pravo građana na peticiju i javnu kritiku 23
   1.3. Učešće građana u radu radnih i savetodavnih tela 23
   1.4. Javne rasprave 25
   1.5. Ostali oblici konsultovanja 26
2. Predlozi za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse u oblasti konsultovanja građana 26
   2.1. Zbor građana 28
   2.2. Pravo građana na peticiju i javnu kritiku 29
   2.3. Učešće građana u radu radnih i savetodavnih tela 30
   2.4. Javne rasprave 30
   2.5. Ostali oblici konsultovanja 32

III PODELA ODGOVORNOSTI 35
1. Postojeća situacija i problemi 38
1.1. Opštinski referendum 38
1.2. Građanska inicijativa 41
1.3. Mesna zajednica 43
2. Predlozi za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse u oblasti direktnog učešća građana u odlučivanju 45
2.1. Opštinski referendum 46
2.2. Građanska inicijativa 47
2.3. Mesna zajednica 49

IV PARTNERSTVO 51

KA NACIONALNOJ POLITICI

Značaj i funkcije lokalne samouprave na početku novog milenijima nalazi se u procesu živog razvoja, tako da rešenja koja danas smatramo dobrim i naprednim već sutra postaju predmet preispitivanja u svetlu promena u društvu i promena u potrebama i očekivanjima građana. Zbog toga se pitanja položaja i uloge lokalne samouprave nalaze na dnevnom redu u mnogim zemljama, posebno u zemljama članicama Saveta Evrope. Među takvim pitanjima sve veći značaj dobija i pitanje kvaliteta odnosa između građana i lokalnih vlasti, odnosno stepena učešća građana u političkom procesu odlučivanja na lokalnom nivou.

Polazni princip za pristup pravu građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou jeste taj da ovde nije reč o pravu koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, niti o pravu koje proističe iz međunarodnih dokumenta, već o jednom originernom pravu građana i temeljnom principu demokratskog uređenja. Dakle, činom izbora svojih predstavnika u lokalne i centralne predstavničke organe (skupštine), građani ne prenose na njih u potpunosti svoje suvereno pravo na upravljanje lokalnom zajednicom i državom. Bezrezervnim odricanjem od celine tog prava, građani bi se rasteretili dela poslova i obaveza koje imaju u upravljanju lokalnom zajednicom i državom, ali bi došli u situaciju da možda imaju neodgovornu vlast čije bi postupke jedino mogli da sankcionišu na narednim izborima.

Zbog toga se u mnogim zemljama, u novije vreme, teži razvoju ustanova neposredne demokratije kao dopune ustanovama predstavničke demokratije, čime se stvara obrazac tzv. poluneposredne demokratije. Tome su doprineli sve očigledniji nedostaci predstavničke demokratije i vladavine političkih partija, koji su doveli do zabrinjavajuće apatičnosti biračkog tela, ali i rastuća složenost procesa upravljanja u savremenim društvima. Postojeća situacija ukazuje na to da je predstavničku demokratiju potrebno podržati participativnom demokratijom. Sve je očiglednije da je potrebno mnogo više od glasanja na izborima da bi se ostvarilo „obećanje demokratije".

Pored toga, i tradicionalni metodi neposrednog učešća građana, poput referenduma, građanske inicijative ili javnih sastanaka i skupova, sve više se dopunjuju inovativnim metodima, kao što su građanski paneli, fokus grupe ili elektronske debate. Sve više se pokazuje potreba da se u proces upravljanja uključuju sve socijalne grupe i drugi akteri, ali i većina pojedinaca bez obzira na pol, rasu, religiju, politička i druga opredeljenja, a naročito pripadnici osetljivih grupa, kao što su mladi ili siromašni članovi populacije.

Pitanje unapređenja položaja građana u srpskom društvu, i posebno njihovog većeg uticaja na procese koji se u njemu odigravaju poslednjih godina, dobija sve više na značaju. Mada je u Srbiji 2002. godine donet novi Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je omogućio sprovođenje čitavog niza reformskih opredeljenja, činjenica je da još uvek ne postoji usvojen politički okvir za učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou. Kad se to kaže misli se na neku vrstu nacionalne strategije ili instruktivnih dokumenata koje bi usvojili centralni organi i koji bi sadržao naznačavanje dužnosti centralnih i lokalnih vlasti da pospeše i omoguće razvoj neposrednog građanskog učešća.

Među uzroke takvog stanja izvesno se može uvrstiti činjenica da Vlada i Narodna skupština imaju na dnevnom redu čitav niz vanredno važnih pitanja, kao i to da predstoji donošenje novog Ustava Republike Srbije, u kome bi se, barem prema očekivanjima lokalnih vlasti, iskazala pozitivna određenja prema daljoj decentralizaciji i jačanju oblika neposredne demokratije.

U postojećoj situaciji jedan broj opština u Srbiji napravio je prve korake ka razvijanju odnosa sa građanima i njihovom aktivnom uključivanju u proces donošenja odluka. Manje ili više uspešni, ovi koraci su, uglavnom, kao što je to slučaj i na republičkom nivou, usmereni ka boljem informisanju građana, a ponegde su stvoreni uslovi i za konsultovanje. Na drugoj strani, izvesno je da u samim lokalnim zajednicama, kako među organima lokalne samouprave, tako i među građanima, nema dovoljno jasnog zalaganja za isto pitanje. Kao ključni uzroci nedovoljnog neposrednog građanskog učešća ističu se:

- dominacija političke kulture koja ne afirmiše građansko učešće i nizak nivo znanja i svesti građana o njihovim pravima i slobodama i o nadležnostima određenih nivoa vlasti;
- nezainteresovanost građana za javni život prouzrokovana lošim životnim statusom, nedostatkom vremena, informacija i znanja;
- nerazvijena i neefikasna praksa neposrednog učešća građana;

- nedovoljno razvijen pravni i politički okvir za veće učešće građana i naročito nepostojanje jasnog nacionalnog pristupa građanskoj participaciji na lokalnom nivou i konkretnih obaveza lokalnih vlasti prema građanima;
- nedovoljna decentralizacija vlasti i nizak finansijski kapacitet lokalne samouprave i njena velika zavisnost od republičkih organa;
- neadekvatan lokalni izborni sistem čija primena nepovoljno utiče na reprezentovanost u lokalnim skupštinama;
- veličina znatnog broja opština (geografski i po broju stanovnika) koje su u proseku među najvećima u Evropi.

Unapređenje neposrednog učešća građana u lokalnom javnom životu u Srbiji iziskuje stvaranje strategije za prevazilaženje uzroka i problema koji otežavaju učešće građana, osnaživanje postojećih oblika i uvođenje novih oblika građanske participacije.

Prevazilaženje uzroka i problema najpre zahteva jačanje svesti i uverenja kod građana o tome da je njihova participacija neophodna i poželjna. **Unapređivanje svesti treba da bude osnovni deo nacionalne politike** i ono zahteva proširivanje formalnog obrazovanja (građansko vaspitanje), stvaranje programa za obrazovanje starije populacije kroz seminare, obrazovne kampanje i druge vidove komunikacije sa građanima, ali i bližu saradnju sa organizacionim oblicima građanskog aktivizma kao što su nevladine organizacije**.**

U jačanju participativne političke kulture i svesti o građanskom aktivizmu veliku ulogu ima **saradnja lokalne samouprave sa nevladinim organizacijama**. Lokalna samouprava treba da razume vrednost postojanja nevladinog sektora i da učini ono što je moguće da ga podrži. Udruženja građana ili nevladine organizacije imaju veliki značaj za sveukupan razvoj društva, a posebno za neposredno učešće građana u lokalnom javnom životu i procesu odlučivanja. Nevladine organizacije pomažu prevenciju postojanja pasivnosti građana i pružaju građanima priliku da kažu ono što smatraju važnim za razvoj lokalne sredine. Pored toga nevladine organizacije značajne su i za širu edukaciju građana i podizanje njihove svesti o potrebi njihovog učešća u javnom životu, kao i za njihovo informisanje o važnim pitanjima u lokalnoj zajednici. Osim toga, aktivnim stavom kroz nevladine organizacije građani mogu prevladati prepreke vezane za zatvorenost institucija. Zato je prepoznavanje potreba i interesa građana, njihovo artikulisanje, a zatim i javno zastupanje kroz njihova udruženja, važno za podizanje svesti i korisno za iskorišćavanje energije koju svaka zajednica ima.

Zajednički interes treba da omogući prevazilaženje akutnih problema nevladinog sektora, kao što su pitanje održivog finansiranja ili nedostatka sopstvenog i ustupljenog prostora za rad. Pitanje finansijske stabilnosti, posebno malih lokalnih organizacija, može se rešavati uspostavljanjem jasnih kriterijuma reprezentativnosti i kapaciteta nevladinih organizacija, utvrđivanjem budžetskih sredstava za finansiranje nevladinih organizacija u lokalnoj samoupravi, organizovanjem posebne komisije i transparentne procedure za raspodelu sredstava i zaključivanjem protokola o međusobnoj saradnji. Takva saradnja bi mogla da omogući učešće nevladinih organizacija u savetodavnim telima i komisijama, zajedničko organizovanje različitih manifestacija, partnerstvo u ostvarivanju oblika konsultovanja građana ili angažovanje NVO za ostvarivanje pojedinih specifičnih usluga u lokalnoj zajednici. Ovakvim pristupom lokalna samouprava podstakla bi lokalne nevladine organizacije da na najbolji način iskoriste sopstvene kapacitete i uloženo vrate zajednici.

Ostvarivanje zajedničkih aktivnosti, davanje snažnije uloge nevladinim organizacijama i ustanovljavanje međusobnog konsultativnog procesa, ojačaće širi aktivizam i svest građana, a time i građanima dati veću i neposredniju ulogu u lokalnom javnom životu. Na kraju, saradnja lokalnih organa vlasti i nevladinih organizacija ne sme da dovede u pitanje kvalitet i samostalnost udruženja građana i treba da omogući građanskim asocijacijama da daju pozitivan doprinos demokratskoj praksi na lokalnom nivou.

Pravni okvir za neposredno građansko učešće:
- Ustav Republike Srbije
- Zakon o lokalnoj samoupravi
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
- Statuti gradova i opština

Takođe, jedna od centralnih tačaka nove nacionalne politike trebalo bi da bude **unapređivanje prakse, posebno šira afirmacija direktnog učešća građana u odlučivanju putem referenduma i građanske inicijative.** To je još jedan put da se kod građana stvori uverenje i svest o značaju njihovog angažovanja**.** Međutim, samo povećanje participacije ne znači uvek i više demokratije. Ono ne podrazumeva uvek da su sve grupe ili zajednice našle svoje mesto i dobile priliku da učestvuju u procesima upravljanja. Da bi **više neposrednog učešća građana značilo i više demokratije, potrebna je razvijena i široka praksa, kao i različiti metodi** čijim će korišćenjem biti moguće dotaknuti stav ili mišljenje najvećeg dela građana i većine grupa ili zajednica.

Unapređenje pravnog i političkog okvira čini sledeću komponentu nove nacionalne strategije. Ostvarivanje prava građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou trebalo bi da dobije potpuniji smisao i da bude neposrednije podržan u novom Ustavu Republike Srbije. Zakon o lokalnoj samoupravi bi trebalo da, pored tri postojeća oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave (referenduma, građanske inicijative i zborova građana), omogući **i jasnije naznači druge oblike neposrednog učešća građana u javnom životu od kojih su neki i predmet razmatranja u ovom tekstu**. **Statuti opština i opštinski propisi** trebalo bi da sadrže **potpuniji pravni okvir za učešće građana na lokalnom nivou**. Ovo bi podrazumevalo da postoje nedvosmisleno utvrđene obaveze opštinskih organa u pogledu uspostavljanja partnerskih odnosa sa građanima i drugim subjektima u lokalnoj zajednici, kao i dovoljno široka prava građana koja bi ih podsticala na učešće u procesu predlaganja, pripremanja i usvajanja razvojnih i drugih dokumenata opštine, i aktivan doprinos rešavanju zajedničkih problema. Sadašnja statutarna rešenja su najčešće na nivou opštosti zakona i sasvim nedovoljna za efikasno ostvarivanje učešća građana. Poseban deo nove nacionalne politike treba da bude **unapređenje pravnog okvira za postojanje i delovanje organizovanih oblika građanskog aktivizma, kao što su udruženja građana**. Usvajanje pravnog okvira koji bi regulisao njihov status i uredio specifična pitanja, kao što su njihov poreski položaj ili volonterski rad, čini prirodan deo unapređenja pravnog i političkog okvira za neposredno učešće građana u lokalnom javnom životu.

Neodvojivi deo nacionalne politike treba da bude obezbeđivanje prostora za **dalju decentralizaciju i šira prava jedinica lokalne samouprave, uključujući i njihovo pravo na sopstvenu imovinu.** Administrativna i finansijska decentralizacija, povraćaj imovine i veća uloga opštinskih vlasti jesu osnov pozitivnog razvoja svih procesa u lokalnoj zajednici. Decentralizacija i jačanje nadležnosti opštinskih vlasti i njihov jači finansijski kapacitet, trebalo bi da dovedu do veće aktivnosti i interesovanja građana za javni život i proces odlučivanja.

Pitanje adekvatnosti lokalnog izbornog sistema veoma je važno za neposredno učešće građana. Trenutna situacija u opštinama ukazuje na to da lokalni odbornici veoma često dolaze iz užih centralnih delova opština čime su mnoge lokalne sredine (mesne zajednice) ostale bez svojih predstavnika u lokalnoj skupštini. Odbornik kao predstavnik lokalne sredine ima veliki uticaj na aktivizam i zainteresovanost građana za javni život u lokalnoj zajednici. On se veoma često pojavljuje kao motivator, organizator ili prenosilac informacija savetima mesnih zajednica i građanima. Upravo zato važan deo nove nacionalne politike treba da

bude i **reforma postojećeg lokalnog izbornog sistema i razmatranje uvođenja većinskog ili kombinovanog izbornog sistema. Izmene sistema izbora odbornika u gradskim i opštinskim skupštinama treba da budu usmerene ka otvaranju mogućnosti za veću reprezentovanost i geografskih celina i posebnih zajednica (npr. manjina) u okviru gradova i opština.**

Na kraju, problem veličine određenih opština prilikom kreiranja nacionalne politike ukazuje na potrebu razmatranja mogućeg **utvrđivanja teritorijalno manjih opština ili jačanja različitih oblika mesne samouprave**. S obzirom na značaj i tradiciju, jačanje i veće angažovanje mesne samouprave, posebno mesne zajednice, može biti jedan od odgovora na probleme neposrednog učešća i zastupljenosti mišljenja i stavova građana u velikim opštinama.

UVOD

U svim bivšim socijalističkim zemljama, kakva je i Srbija, građani imaju značajne rezerve prema neformalnim, ali i prema formalnim oblicima sopstvenog učešća u upravljanju javnim poslovima, budući da u ovim zemljama, nasleđena politička kultura ne vrednuje pozitivno takav vid građanskog angažmana u javnom životu.

Pojmovi, kao što su partnerstvo lokalne vlasti i građana, transparentnost u radu lokalnih organa ili neposredno građansko učešće, nemaju pravog odjeka među građanima. Većina njih nije ni podstaknuta od svojih lokalnih struktura vlasti da razmišlja na taj način i da se aktivira kako bi, zajedno sa tim vlastima, rešavala probleme i učinila da lokalna zajednica na najbolji način iskoristi sve svoje kapacitete radi poboljšanja uslova života. Da bi lokalne vlasti to učinile, moraju shvatiti da nisu u stanju da bez oslonca na građane ispune njihova opravdana očekivanja. Zbog takvog stanja, usvajanje jedinstvenog političkog okvira za jačanje učešća građana na lokalnom nivou pokazuje se kao krupan korak, neophodan da bi i građane i lokalne vlasti motivisao i podržao da zajednički planiraju i rade.

Građansko učešće ima ogroman značaj za unapređenje demokratije u svakoj zemlji, a posebno u zemljama koje sa nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema. Povećanje učešća građana u javnom životu, naročito u odlučivanju, vodi ka većoj jednakosti građana i daje veću legitimnost odlukama lokalnih organa. Učešće građana u procesu kreiranja, donošenja i implementiranja odluka stvara aktivno civilno društvo odgovornih i angažovanih građana.

Osnovni cilj ovog dokumenta jeste da donosiocima političkih odluka pruži osnov za kreiranje strategije za povećanje neposrednog učešća građana u lokalnom javnom životu. Stalna konferencija gradova i opština **(SKGO),** kao asocijacija svih jedinica lokalne samouprave u Srbiji, uz finansijsku i stručnu podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju **(SDC)**, u okviru projekta „Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou", preuzela je na sebe zadatak da predloži početne korake koji mogu biti osnov sveobuhvatne strategije, i koji su zasnovani na analizi stanja

građanske participacije u Srbiji, iskustvima domaćih i stranih eksperata, predstavnika nevladinih organizacija, jedinica lokalne samouprave i uporednoj praksi.

U cilju izrade ovog dokumenta, Stalna konferencija gradova i opština je formirala **Radnu grupu za jačanje građanskog učešća** koja je koristila rezultate i preporuke studije koja je sprovedena kao oslonac za sastavljanje ovog dokumenta. Stalna konferencija gradova i opština je u saradnji sa partnerima u pripremnom periodu sprovela istraživanje postojeće situacije i uradila komparativnu analizu pravnog i političkog okvira. Istraživanje i pravna analiza objavljeni su u studiji „**Građansko učešće na lokalnom nivou – analiza pravnog i političkog okvira u Srbiji i drugim evropskim zemljama; istraživanje postojećeg stanja**". Pored toga, u izradi dokumenta Radna grupa se rukovodila standardima i principima utvrđenim od strane međunarodnih organizacija, naročito Saveta Evrope, kao i najboljom uporednom praksom evropskih sistema.

U tekstu koji sledi neposredno učešće građana je predstavljeno kroz tri osnovna procesa putem kojih građani učestvuju u lokalnom javnom životu – informisanje, konsultovanje i direktno odlučivanje. U svakom od ova tri dela teksta ukratko je objašnjena sadašnja situacija, sa naglaskom na ključne nedostatke i probleme pravnog i političkog okvira i postojeće prakse.

Prvi odeljak čini **pravo građana na informisanje** i obuhvata oblike i probleme ostvarivanja prava građana na dobijanje informacija o radu, planovima i namerama predstavničkih organa, stanju u lokalnoj zajednici i druge informacije od javnog značaja. Problemi ostvarivanja tog prava sagledani su iz ugla pasivnog i aktivnog informisanja.

Pravo građana da budu konsultovani i da daju predloge, primedbe i kritike i tako učestvuju u dijalogu sa vlastima, predstavlja sledeću celinu. Izložen je generalni pregled problema u praksi ostvarivanja oblika učešća građana u predlaganju odluka i iznošenju kritike na rad predstavničkih organa (kao što su zborovi građana, peticije, odnosno individualni predlozi, pritužbe i predstavke), zatim, u utvrđivanju prioriteta lokalne zajednice kroz javne rasprave i učešće u radu savetodavnih tela.

Treću celinu čini **pravo građana na direktno učešće u odlučivanju,** to jest problemi u ostvarivanju direktne demokratije, neposrednog učešća građana u donošenju odluka putem oblika, kao što su: referendum, narodna ili građanska inicijativa[1] i mesna samouprava - konkretno mesna zajednica.

[1] Uviđajući da Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi koristi jedan termin (narodna inicijativa), a Zakon o lokalnoj samoupravi drugi (građanska inicijativa) a polazeći da je Zakon o lokalnoj samoupravi noviji propis, u daljem tekstu ćemo upotrebljavati termin građanska inicijativa.

Predlozi u ovom dokumentu, koji bi trebalo da otvore proces strateških reformi, da ukažu na prioritetne promene i daju osnov za **stvaranje dugoročne nacionalne politike**, oslonjeni su na preporuke koje su date u Preporuci broj 19 (2001) Komiteta ministara Saveta Evrope (*Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*) i izloženi su uz svaki od tri osnovna dela. Pri tom, sva tri dela nose simbolične naslove koji utemeljuju i ističu, kao ključne, principe nacionalne politike za neposredno učešće građana u lokalnom javnom životu – ***otvorenost lokalnih vlasti, dijalog i podelu odgovornosti sa građanima.***

Na kraju, s obzirom na to da gradovi imaju isti krug samoupravnih poslova kao i opštine, u daljem tekstu se, kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi, govori samo o opštinama, osim kada se iznose određene specifičnosti za gradove. Svi termini u tekstu upotrebljeni u muškom rodu mogu se upotrebiti i u ženskom rodu, npr: (građani/građanke).

I OTVORENOST

Informisanost je preduslov bilo kakvog učešća građana u procesu odlučivanja. Obaveza organa lokalne samouprave da obezbede javnost rada i pruže informacije o svom radu samo su elementarni ili početni koraci u ostvarivanju, po obimu i smislu daleko šireg prava građana na neposredno učešće u procesu upravljanja na lokalnom nivou. Da bi građani mogli da učestvuju u demokratskom procesu vršenja javnih poslova i da bi bili istinski aktivni subjekt u kontroli organa vlasti, oni moraju imati uvid u informacije kojima raspolažu ti organi. To je, kao jedan od osnovnih principa politike podsticanja građana da učestvuju u procesu političkog odlučivanja, istaknuto u Preporuci 19 (2001) „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou" Komiteta ministara Saveta Evrope. U današnje vreme je poštovanje tog prava jedan od demokratskih standarda i spada u red zahteva čije ispunjenje Savet Evrope traži od svojih članica.

Informisanje građana predstavlja prvi stub neposrednog učešća građana u procesu kreiranja i donošenja odluka u lokalnoj sredini. Informisanje je, posmatrano iz ugla organa lokalne samouprave, proces koji obuhvata **pasivno informisanje** (koje dolazi usled inicijative građana) i **aktivno informisanje** (koje podrazumeva mere lokalnih organa vlasti u cilju informisanja građana).

1. Postojeća situacija i problemi

1.1. Pasivno informisanje

Pasivno informisanje usko je povezano sa postojanjem prava na slobodan pristup informacijama, kao i sa zakonskim propisima koji regulišu ovu oblast. Ono je najčešće bazirano na potrebi građana da ostvare uvid u neki akt ili aktivnost vlasti. Dostupnost takvih informacija države obično uređuju zakonom o dostupnosti informacija u posedu organa javnih vlasti.

Prilikom izrade ovih zakona, vlade se susreću sa dvostrukim izazovom. Prvi je omogućavanje ostvarenja prava na pristup informacijama, a drugi poštovanje prava na privatnost pojedinca i na zaštitu određenih informacija od velikog značaja za jednu državu. To je uslovilo donošenje niza zakonskih akata o zaštiti podataka i privatnosti, ali i akata koji specifično uređuju pravo građana da dobiju informaciju o nekim pitanjima, kao što je, na primer, pitanje ugroženosti i zaštite životne sredine. Omogućavanje građanima da imaju uvid u podatke i da dobiju dokumenta od interesa za njih jeste jedan od dva osnovna kanala putem kojih se ostvaruje pasivno informisanje (slanje ili lično izdavanje dokumenta). Drugi kanal je neposredna komunikacija sa građanima, u okviru koje funkcioneri ili zaposleni u administraciji građanima daju odgovore na pitanja u vezi sa nekom temom ili traženom informacijom i na taj način informišu građane.

Pravo građana na dobijanje informacija u posedu organa javnih vlasti u Srbiji uređeno je **Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**. Prema tom zakonu, informacija od javnog značaja jeste svaka informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom tog organa, a koja je sadržana u određenom dokumentu i odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

U praksi, najveće interesovanje kod građana, medija i nevladinih organizacija izazivaju podaci o raspolaganju budžetskim i donatorskim sredstvima, platama i javnim nabavkama itd.

Međutim, još uvek ne postoji zadovoljavajuća spremnost državnih organa da omoguće pristup svim informacijama o svom radu koje moraju biti dostupne javnosti. Zabrinjava to što je i dalje prisutno „ćutanje“ administracije, to jest ignorisanje zahteva za slobodan pristup informacijama, a što je situacija koju Zakon tretira kao protivpravno ponašanje.

Pored toga, krajnje je zabrinjavajuće to da probleme u ostvarivanju prava na slobodan pristup infomacijama imaju i organi javne vlasti jer se i njima u pojedinim slučajevima uskraćuje pristup informacijama.

Značajni problemi postoje i u vezi sa izradom informatora, kao i sa sprovođenjem zakonske obaveze o podnošenju godišnjeg izveštaja o radnjama organa javne vlasti preduzetim u sprovođenju ovog zakona povereniku za informacije od javnog značaja. Obaveza državnih organa i drugih organa javne vlasti, a time i organa lokalne samouprave da objavljuju u elektronskom obliku (na svojoj veb-prezentaciji) **informator o svom radu,** nije adekvatno ostvarivana u prethodnom periodu (samo 9.8 odsto opština objavilo je informator o radu u 2005. godini). Osim toga,

obavezu podnošenja godišnjeg izveštaja o radnjama organa preduzetim u sprovođenju zakona Povereniku za informacije od javnog značaja, izvršila je tek polovina jedinica lokalne samouprave u Srbiji.[1]

Sve ovo ukazuje na velike, nadamo se samo početne, probleme u sprovođenju ovog zakona i negativno se odražava na informisanost građana u lokalnim zajednicama, a time i na njihovo aktivno i kvalitetno neposredno učešće u lokalnom javnom životu.

1.2. Aktivno informisanje

Nasuprot pasivnom, **aktivno informisanje** podrazumeva **inicijativu lokalnih vlasti da upoznaju građane sa svojim aktivnostima i budućim planovima**. Tendencija je da se građanima olakša ostvarivanje njihovih prava i da im se omogući da budu pravovremeno, jasno i kvalitetno informisani o poslovima i životu lokalne samouprave. Za ovaj vid informisanja koriste se raznovrsni metodi i kanali koji zavise od materijalne i finansijske snage, kreativnosti i potreba određene jedinice lokalne samouprave. U praksi su, međutim, prisutni brojni problemi i nedostaci.

Najpre, regulisanje javnosti rada i načina informisanja o radu opštinskih organa nije detaljno, niti se može reći da su odredbe o tome na nivou stvarnih potreba koje bi zahtevala puna transparentnost. Zatim, postoji priličan broj opština koje ne ulažu dovoljno napora da unaprede oblike informisanja građana. Obično je u pitanju nedostatak materijalnih i kadrovskih resursa, ali i nerazumevanje novih potreba, koje se podržava starim lošim navikama. U takvim opštinama informisanje je svedeno na skromne vidove klasičnog shvatanja javnosti rada, na objavljivanje propisa i forme obaveštavanja finansijski zavisnih lokalnih medija koji bi imali da preuzmu čitavu ulogu opštinskih organa u informisanju građana.

Drugi vid pogrešnog pristupa informisanju građana ogleda se u težnji da se informisanje isključivo svede na „dobre vesti" o radu organa lokalne samouprave, koje se pažljivo odabiraju sa jasnom namerom da posluže u svrhe sticanja popularnosti nosilaca funkcija i političkih stranaka kojima oni pripadaju.

Kada je reč o objavljivanju opštinskih propisa, taj vid informisanja bi trebalo da bude najmanje sporan. Međutim, i ovde postoje barem dva ozbiljnija

[1] Detaljnije o problemima u sprovođenju zakona u: *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Republika Srbija, Poverenik za informacije od javnog značaja, mart 2006. godine, www.poverenik.org.yu. (elektronsko izdanje).

problema. Prvi se odnosi na nepoštovanje obaveze da svaki opštinski propis bude objavljen na način utvrđen statutom, i to, razume se, pre njegovog stupanja na snagu, što bi se, ipak, moglo smatrati nekom vrstom izuzetka. Nešto češće se praktikuje izdavanje službenog glasila sa zakašnjenjem, odnosno pod datumom koji je očigledno protekao i po više dana od dana stvarnog izlaska glasila iz štampe. Drugi problem se čini ozbiljnijim i tiče se nemogućnosti građana da na relativno lak i jednostavan način saznaju sadržinu opštinskih propisa. Opštinska službena glasila se štampaju i distribuiraju u malom broju primeraka, budući da se njihovo izdavanje finansira iz budžeta.

Pored svega toga, opštinski organi preusko shvataju svoju ustavnu i zakonsku obavezu da informišu građane o svom radu. Ta obaveza, naime, ne uključuje samo publikovanje osnovnih podataka o održanim sednicama, objavljivanje propisa i izveštaja o radu i povremene kontakte sa lokalnim medijima, već i obavezu informisanja građana o svim pitanjima od značaja za stanje u opštini i njen budući razvoj. Takvim podacima opštinski organi, po pravilu, i raspolažu, ali ih često zadržavaju i ne stavljaju građanima na uvid. Time se građani lišavaju (stvarnih) mogućnosti da učestvuju u upravljanju poslovima opštine.

I sami građani ističu da su nedovoljno informisani o aktivnostima od značaja za lokalnu zajednicu.[2] Osnovni razlozi za to su nedostupnost informacija, ali i nezainteresovanost i nedostatak vremena koje bi građani utrošili da se informišu.

Da jedinice lokalne samouprave nisu šire zainteresovane za informisanje, ukazuje i činjenica da se informisanje najčešće svodi na izveštavanje i da nema spremnosti za iniciranje i pokretanje pitanja obrazovanja građana za njihova prava ili za neposredno učešće. Osim toga, nije razvijena ni spremnost da se od građana traži mišljenje, putem anketa ili drugih oblika konsultovanja, o stepenu informisanosti ili poznavanja i korišćenja njihovih prava.

---

[2] Detaljnije u: *Građansko učešće na lokalnom nivou – analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i ostalim evropskim zemljama; istraživanje postojeće situacije.* Priredila Stalna konferencija gradova i opština, februar 2006. godine.

2. Predlozi za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse u oblasti informisanja građana

2.1. Pasivno informisanje

Analiza stanja pokazuje da ima veoma mnogo prostora za dalje unapređivanje javnosti rada i informisanja. Ako prihvatimo činjenicu da je odgovornost za uređivanje sistema koji će promovisati javnost rada, dostupnost informacija i samo informisanje građana kako na organima republičkih vlasti, tako i na lokalnoj samoupravi, preostaje nam da konstatujemo da je za unapređenje informisanosti potrebno partnerstvo oba nivoa vlasti.

Na organima republičke vlasti jeste prevashodno odgovornost uređivanja, sprovođenja, praćenja i zaštite ustavnog i zakonskog okvira. Posle donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, potrebno je dalje unapređivati ovaj okvir i praksu njegovog sprovođenja.

Posebno se ističe potreba **za usvajanjem zakonskog okvira koji bi jasnije definisao i zaštitio one informacije i podatke koji ne mogu biti dostupni javnosti.**To je od posebne važnosti jer nedefinisanost ovih informacija pruža prostor za manipulaciju i izgovore za uskraćivanje uvida u tražene informacije.

Osim toga, treba dalje insistirati na promovisanju ovog zakona i prava građana na pristup informacijama. Ističe se potreba da republički organi promovišu politiku koja će odgovornima u društvu ukazati na potrebu i obavezu da pružaju uvid u informacije koje su od javnog značaja.

Kada je reč o delovanju jedinica lokalne samouprave, vredi navesti nekoliko važnih preporuka i prioriteta za unapređenje postojeće situacije. Ukoliko žele da unaprede situaciju, **organi lokalne samouprave su dužni da**:

- blagovremeno pružaju informacije na zahtev građana;
- obezbede i redovno ažuriraju informator o radu;
- imenuju ovlašćena lica za rešavanje o zahtevima za slobodan pristup informacijama;
- dosledno poštuju druge obaveze iz zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Ostvarivanjem ovih mera, gradovi i opštine u Srbiji poboljšaće ostvarivanje prava građana na informaciju od javnog značaja.

2.2. Aktivno informisanje

Iskustva drugih zemalja pokazuju da se mnoge države trude da što bolje, jasnije i potpunije informišu svoje građane, ne samo na lokalnom, već i na drugim nivoima vlasti. U većini država u Evropi vlasti informišu građane o sednicama lokalnih skupština. Same sednice su javne, kao i većina njihovih odluka ili zapisnika. U nekima od evropskih zemalja građani mogu i aktivno učestvovati u radu skupštine i iznositi svoje mišljenje.

Neki od metoda aktivnog informisanja

- Objavljivanje zvaničnih dokumenata putem službenih listova ili sličnih zvaničnih izdanja.
- Objavljivanje posebnih izdanja u kojima se iznose opšti ili konkretni planovi u kreiranju neke politike. To su najčešće Zelene knjige i Bele knjige (Green Paper – White Paper).
- Objavljivanje nacrta određenih akata kako bi se sagledala mišljenja javnosti.
- Objavljivanje redovnih izveštaja opšteg ili konkretnijeg karaktera vezanih za pojedinačna pitanja ili generalne teme.
- Objavljivanje raznih priručnika, brošura, flajera, lifleta, postera, banera, i sl.
- Prisustvovanje građana sednicama parlamenata, lokalnih skupština ili radu drugih organa.
- Komunikacija putem televizijskih, radio, štampanih medija i Interneta.
- Javni sastanci sa građanima.

Pored toga, materijal za sednice lokalnih skupština ili lokalnih izvršnih organa u mnogim slučajevima je dostupan javnosti, izuzev kada se tiče privatnih pitanja treće strane ili je njegova dostupnost ograničena zakonom. I objavljivanje samih odluka izvršnih organa najčešće zavisi samo od toga da li se tiču određenih privatnih pitanja ili je njihovo objavljivanje ograničeno jasnim zakonskim pravilima. Kada postoje opravdani razlozi za ograničenje uvida javnosti u određene odluke lokalnih organa, ističe se kao pozitivan primer pravilo da to ograničenje traje samo dok traju konkretni razlozi zbog kojih je uvedeno. Osim toga, svako ograničenje pristupa javnosti određenim dokumentima u najvećem broju država mora biti izvršeno jasno i u skladu sa zakonom i opravdanim razlozima. Veoma su ograničene mogućnosti za bilo kakvo proizvoljno tumačenje ograničenja uvida javnosti u dokumenta lokalnih organa. Pristup svim informacijama, često je veoma jednostavan i u stalnom je procesu unapređivanja, u želji da informacije budu dostupne svim građanima, a posebno onima koji pripadaju ugroženim društvenim grupama. Najčešće, države predviđaju javno objavljivanje mnogih materijala i dokumenata od značaja za rad lokalnih organa. Tako postoji

praksa javnog objavljivanja dnevnog reda sednica lokalnih skupština putem obaveštavanja na oglasnim tablama, u službenim glasilima ili putem lokalnih medija i Interneta. U nekim zemljama je predviđeno da građani uz finansijsku nadoknadu mogu da dobiju i materijal koji je pripremljen za pojedine sednice lokalnih skupština. Kada je u pitanju pravo građana na uvid u zapisnike ili odluke lokalnih skupština, ono se obično ostvaruje kroz njihovo objavljivanje ili stavljanje na uvid u prostorijama lokalnih organa ili na njihovim internet prezentacijama.

Glavna tendencija jeste da se ostvari što širi uvid javnosti u rad organa i u njihove odluke. Kanali putem kojih lokalni organi aktivno pružaju na uvid javnosti svoj rad raznovrsni su i otvoreni za široko korišćenje.

Dok je u poslednjoj deceniji 20. veka dominiralo informisanje putem elektronskih ili pisanih glasila koja su deljena u prostorijama jedinica lokalne samouprave i distribuirana na kućne adrese građana, u poslednjih nekoliko godina sve veći primat ima korišćenje informacionih centara/kancelarija, Interneta, javnih sastanaka i debata. „Živa" komunikacija sa građanima putem organizovanja javnih debata i drugih sličnih oblika konsultovanja dobija sve više na značaju, i ova vrsta komunikacije je u mnogim zemljama dobila određeni status obaveznosti za lokalne organe. Ipak, stepen upotrebe ovih kanala za informisanje građana u velikoj je zavisnosti od finansijskih i materijalnih mogućnosti i veličine jedinica lokalne samouprave.

Prednosti interneta u odnosu na druge medije

Niski troškovi korišćenja. Da bismo postavili informacije na Internet najviše što nam je potrebno jeste personalni računar, određeni programi i telefonska linija.

Dostupnost. Korišćenje informacija na veb-domenu skoro je potpuno otvoreno i, u principu, nema ograničenja.

Brzina. Komuniciranje, razmena informacija korišćenjem Internet mreže odvija se u prilično kratkim vremenskim okvirima.

Mogućnost veoma širokog slanja informacija. Internet omogućava jednostavan način putem koga se veliki broj informacija može poslati praktično svim korisnicima Interneta.

Geografska neograničenost. Tehnologija omogućava jednostavnu komunikaciju sa ljudima koji su geografski veoma udaljeni.

Široka upotrebljivost. Internet omogućava i aktivno i pasivno informisanje, razne vrste oblika za konsultovanje građana pa, sve više, i priliku da građani putem korišćenja Interneta direktno odlučuju na lokalnom nivou.

Aktivno informisanje građana trebalo bi da bude ostvarivano uz upotrebu svih raspoloživih kanala, od Interneta, informativnih centara, mesnih kancelarija, preko javnih sastanaka do saradnje sa udruženjima građana. Uporedna

iskustva posebno ukazuju na korisnost distribucije opštinskih biltena na adrese svih građana.

Značajnu ulogu u implementaciji ovih inicijativa trebalo bi da imaju i **službe za odnose sa javnošću** (tzv. PR službe), koje bi trebalo da rade na stvaranju konkretnih uslova za građansku participaciju. Veliki broj opština u Srbiji napravio je početni pomak u ovoj oblasti: oformljene su PR službe sa osnovnim zadatkom da rade na poboljšanju informisanja i komunikacije sa javnošću. U oblasti **aktivnog informisanja** građana, jedinice lokalne samouprave bi trebalo da podrže i nevladine organizacije u njihovim aktivnostima vezanim za približavanje lokalne samouprave građanima (nadležnosti lokalne samouprave, finansijske mogućnosti jedinica lokalne samouprave, lokalna samouprava i evropske integracije itd). Poseban značaj nevladine organizacije treba da imaju u promociji reformskih projekata. Prilikom zastupanja novih značajnih politika, planova i odluka, trebalo bi se više oslanjati na saradnju i kapacitete nevladinih organizacija koje građane mogu na stručan, a istovremeno njima razumljiv način, da informišu o mnogim važnim pitanjima. Međutim, od suštinskog je značaja da nevladine organizacije, vršeći aktivnosti iz ove oblasti, ne postanu servisi jedinica lokalne samouprave.

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

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

Izvod iz Priloga 2. Mere i koraci za podsticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, Preporuka 19 (2001) Komiteta ministara Saveta Evrope – prevod Stalna konferencija gradova i opština uz finansijsku podršku Saveta Evrope, 2002. godine.

Korišćenje dobre prakse iz drugih opština takođe može da bude jedan od načina unapređivanja postojeće situacije. U poslednjih nekoliko godina određeni broj opština je vidno napredovao u informisanju svojih građana tako da u njima veoma dobro funkcionišu novi servisi poput internet prezentacija, uslužnih informacionih centara, izdavanja raznih vrsta publikacija, priručnika ili vodiča. Na drugoj strani, i direktna komunikacija sa građanima, putem sistema otvorenih vrata ili organizovanja javnih sastanaka sa građanima po mesnim zajednicama, daje veoma pozitivne rezultate.

Polazeći od Preporuke broj 19 (2001) „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou", Komiteta ministara Saveta Evrope (vidi okvir), za unapređivanje aktivnog informisanja građana potrebno je stvoriti, ostvarivati i razrađivati mehanizme koji će osigurati **što veću informisanost građana, otvorenost i javnost rada organa lokalne samouprave i laku i pravovremenu dostupnost informacija, posebno važećih opštinskih akata svim građanima(u pisanoj ili elektronskoj formi).**

Da bi se to ostvarilo potrebno je učiniti sledeće:

1. u statutu opštine, poslovniku o radu skupštine i odgovarajućim aktima o radu drugih opštinskih organa detaljno precizirati i urediti oblike ostvarivanja javnosti rada i način informisanja o radu opštinskih organa;
2. obavezu objavljivanja opštinskih propisa dosledno poštovati, kako u pogledu zahteva da svaki opštinski propis bude objavljen na način utvrđen statutom, i to, razume se, pre njegovog stupanja na snagu, tako i u pogledu zahteva da se propisi objavljuju blagovremeno i na vreme distribuiraju zainteresovanim korisnicima;
3. predvideti obavezu objavljivanja dnevnog reda sednica skupštine i sednica opštinskog veća;
4. uvesti praksu objavljivanja zapisnika sa sednica lokalnih organa kako bi građani imali priliku da sagledaju kako funkcionišu organi koje su oni birali;
5. u cilju poboljšanja informisanja građana, ali i konsultovanja njihovog mišljenja, objavljivati i nacrte određenih akata, planova i programa kako bi se sagledalo mišljenje javnosti;
6. u zgradi opštinskih organa obezbediti posebnu prostoriju u kojoj bi zainteresovani građani mogli da ostvare uvid u objavljene i neobjavljene akte opštinskih organa, kao i da dobiju kopije tih akata uz naknadu najnužnijih troškova izrade kopije;

7. poslovnikom skupštine predvideti da određeni broj građana može da prisustvuje sednicama skupštine opštine i urediti način ostvarivanja tog prava uz utvrđivanje mogućnosti da u određenim prilikama građani mogu učestvovati u radu skupštine postavljanjem pitanja odbornicima.

Nažalost, primena ovih i drugih oblika informisanja građana umnogome zavisi od materijalnih i kadrovskih mogućnosti jedinica lokalne samouprave. Međutim, nedostatak novčanih i drugih sredstava ne sme biti izgovor za nedovoljno informisanje građana. Nedostatak novca treba nadomestiti željom da se izađe u susret potrebama građana i kreativnošću u upotrebi različitih metoda dostupnih za aktivno informisanje građana.

Aktivno informisanje osetljivih grupa u društvu

Posebna pažnja prilikom organizovanja aktivnog informisanja građana mora se obratiti na pripadnike osetljivih grupa u društvu, kao što su deca i omladina, žene, stara i siromašna lica, izbegla i raseljena lica, nacionalne i etničke manjine ili lica sa invaliditetom. U cilju pravovremenog i što potpunijeg informisanja ovih zajednica, informisanje je potrebno prilagoditi njihovim mogućnostima i potrebama. Veliki značaj za aktivno informisanje ugroženih i osetljivih zajednica ima bliska saradnja lokalne samouprave sa nevladinim organizacijama koje se bave pitanjima ovih grupa, školama i drugim organizacijama koje okupljaju decu i omladinu, ili centrima za socijalni rad.

II DIJALOG

Konsultovanje građana i prikupljanje njihovih predloga i primedbi podrazumeva dvosmeran proces u kome organi vlasti traže i dobijaju mišljenje od građana o određenim temema od interesa za same građane i organe upravljanja. Za razliku od procesa informisanja u kojem se građani javljaju kao konzumenti informacija, u procesu konsultovanja organi vlasti preuzimaju ulogu korisnika informacija koje im stižu od građana.

Uspostavljanjem dijaloga između građana i lokalnih organa vlasti kroz proces konsultovanja, otvara se prilika da građani postanu osnovni faktor u upravljanju lokalnim poslovima. Proces konsultovanja najčešće utvrđuje i vodi sama lokalna vlast postavljajući pitanja i nudeći građanima, na različite načine, priliku da daju svoje mišljenje.

Važnost konsultovanja proizilazi iz toga što je to prilika da građani diskutuju ili daju predloge u vezi sa određenom politikom ili konkretnom odlukom, kao i iz principa da se odluke lokalnih vlasti moraju bazirati na potrebama građana i uzimati u obzir njihova stanovišta.

Osim toga, u samom procesu konsultovanja dolazi do izražaja i kreativnost samih građana, koja može poboljšati izgled neke odluke ili kvalitet politike koja se kreira.

Između oblika predlaganja i javne kritike, na jednoj, i oblika konsultovanja, na drugoj strani, nije lako povući preciznu razliku uprkos tome što je relativno lako razlikovati šta je predlog, a šta kritika ili konsultovanje. Međutim, kada se analiziraju pojedini oblici, kao što su **zborovi građana, pravo na peticiju ili javne rasprave**, očigledno je da se radi o oblicima u okviru kojih se istovremeno mogu dati predlozi, uputiti kritike i čuti mišljenje građana o njihovim prioritetima. I samo upućivanje kritike, u kranjoj liniji, predstavlja za lokalne organe jednu vrstu osluškivanja mišljenja građana, pa je i kritikovanje jedan vid konsultovanja. Zbog toga pravo na konsultovanje, predlaganje i kritikovanje može biti razmatrano u jednoj celini.

1. Postojeća situacija i problemi

U svrhu konsultovanja građana na lokalnom nivou u Srbiji postoje formalno utvrđeni oblici kakvi su zborovi građana, učešće građana u radu radnih tela skupštine i savetodavnih tela opštine i pravo građana na peticiju i javnu kritiku kao i niz do sada zakonski „neuređenih" neformalnih oblika, kao što su javne rasprave, istraživanja i ankete, internet forumi i debate ili razne druge vrste prikupljanje predloga građana.

1.1. Zbor građana

Zbor građana predstavlja skup građana, koji se sazivaju za uže delove područja opštine radi raspravljanja i davanja predloga o pitanjima iz nadležnosti organa opštine. Oni su zakonska kategorija, i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, uz referendum i građansku inicijativu, jedan su od tri osnovna oblika putem kojih građani neposredno učestvuju u poslovima lokalne samouprave. Uloga zborova obuhvata dve faze procesa odlučivanja – raspravljanje i predlaganje, ali ne i treću fazu tog procesa – odlučivanje. Zato su oni usmereni ka prikupljanju mišljenja i predloga, to jest ka konsultovanju građana. Tim predlozima može se izaći u susret bilo preduzimanjem određenih mera, bilo uređivanjem nekog pitanja u pravnim aktima opštine.

Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđeno je da bi razrada pitanja od značaja za zborove građana trebalo da usledi kroz odredbe statuta opštine, odnosno kroz odluke o održavanju zborova. Međutim, u statutima opština, uglavnom, nije bliže konkretizovan predmet zborova građana, tako da bi se na njima, u principu, moglo raspravljati o svakom pitanju iz nadležnosti bilo kog organa opštine. Skupštine opština u statutima nisu uredile ni pitanja iz svoje nadležnosti za koja je obavezno održavanje zbora radi pribavljanja mišljenja građana, već je ovo pitanje najčešće uređeno kao mogućnost. Statutima je najčešće uređeno da se zbor može održati i na njemu donositi punovažni zaključci ako je prisutno najmanje 10% birača sa područja na kome se održava zbor. U statutima nisu uređena ni pitanja utvrđivanja kvoruma ni postupak izjašnjavanja na zboru.

Praksa pokazuje da zbor građana nije adekvatno zastupljen, izuzev u okviru mesne zajednice gde značaj zbora građana prevazilazi njegovu konsultativnu i predlagačku ulogu.

1.2. Pravo građana na peticiju i javnu kritiku

Pravo na peticiju i pravo na javnu kritiku vlasti podrazumeva pravo svakog građanina da organima vlasti upućuje predloge, sugestije, zahteve, kritike i pritužbe. Građani mogu, putem peticije, individualno ili kolektivno, da daju neformalne predloge za donošenje ili izmene propisa, podnose molbe i sugerišu rešavanje nekog konkretnog problema ili izdavanje pojedinačnog akta, predlažu način za rešavanje nekog pitanja od javnog značaja ili upućuju kritike i izjavljuju žalbe na nepravilne i nezakonite postupke organa vlasti prema njima. Iako pravo na peticiju kod nas ima rang ustavnog prava građana, Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i opštinski statuti koje smo pregledali, ne sadrže odredbe o pravu na peticiju.

Podnošenje peticija i javnih kritika stvara dve vrste obaveza organima vlasti: da razmotre peticiju i daju odgovor njenim podnosiocima. Ako je reč o peticiji koja sadrži kritiku rada organa vlasti ili ima formu pritužbe na rad i postupanje organa vlasti i pojedinaca u njima, takva vrsta peticije stvarala bi i obavezu pokretanja formalnog postupka u kome bi se ispitali navodi izneti u peticiji i, na osnovu toga, preduzele odgovarajuće mere za utvrđivanje odgovornosti službenih lica u organima vlasti. Praksa pokazuje da opštinski propisi ne uređuju ovo pitanje detaljnije, ne utvrđuju način komunikacije građana i organa opštine u vezi sa podnošenjem predloga, peticija i predstavki, niti rok u kom su isti dužni dostaviti odgovor podnosiocima, kao ni način provere istinitosti navedenog. Zbog svega toga, pravo na peticiju i javnu kritiku nema u praksi onaj značaj koji mu Ustav daje i koji bi realno trebalo da ima.

1.3. Učešće građana u radu radnih i savetodavnih tela

Ostvarivanje učešća građana u radu radnih tela skupštine i savetodavnih tela opštine predstavlja veoma dobru priliku da se čuje mišljenje stručnih i uglednih građana, bez obzira na političko opredeljenje. Organi opštine mogu da osnivaju stalna ili povremena radna tela radi razmatranja pitanja iz njihove nadležnosti, a to pitanje uređuje se statutom opštine, odlukom, odnosno poslovnikom o radu organa i radnih tela.

Praksa pokazuje da se za članove skupštinskih tela, tamo gde postoji praksa učešća građana u ovim telima, mogu birati građani koji nisu odbornici, s tim

da njihov broj ne bude veći od jedne trećine do jedne petine od ukupnog broja članova radnih tela.

Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 63) predviđeno je da se u nacionalno mešovitim opštinama osniva savet za međunacionalne odnose, koji čine predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica. Mada je uloga ovog tela u zakonu solidno osmišljena, pokazuje se da ostvarivanje te uloge u praksi može da bude znatno otežano i da zavisi od trajnijih ili povremenih tenzija koje inače mogu da obeležavaju stanje međunacionalnih odnosa u čitavom društvu, pa i u pojedinim lokalnim zajednicama.

Skupštinska tela i komisije

Uvidom u statute opština može se konstatovati da su kao stalna radna tela najčešće osnovane komisije ili saveti, i to za sledeće oblasti:

- Savet za privredu i finansije,
- Savet za urbanizam, komunalne delatnosti i zaštitu životne sredine,
- Komisija za statutarna pitanja, organizaciju i normativna akta skupštine,
- Komisija za kadrovska i administrativna pitanja i radne odnose,
- Mandatno imunitetska komisija,
- Komisija za predstavke i žalbe.

Članom 127. Zakona o lokalnoj samoupravi uređeno je da skupština opštine može obrazovati savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave radi ostvarivanja demokratskog uticaja građana na unapređivanje lokalne samouprave, kao i da se članovi saveta biraju iz reda građana i stručnjaka u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu. Ovaj savet je zakonom predviđen kao fakultativna institucija, mada je našao mesta u statutima više od polovine opština. Sastav ovog tela je dvojak jer ga čine članovi iz reda građana i stručnjaci u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu. Pri tom, članovi iz reda građana nisu zamišljeni kao predstavnici građana koje bi oni neposredno birali ili koje bi njihova udruženja delegirala. Oni se biraju na predlog predsednika opštine ili najmanje četvrtine od ukupnog broja odbornika.

Praksa pokazuje da saveti za razvoj i zaštitu lokalne samouprave u većini opština još uvek nisu počeli s radom, pa se o stvarnim efektima i mogućnostima ostvarivanja demokratskog uticaja građana na unapređivanje lokalne samouprave kroz instituciju saveta ne može govoriti.

1.4. Javne rasprave

Javne rasprave svakom pojedincu pružaju mogućnost da razmatra svako lokalno pitanje i da ga kritički preispituje u cilju pronalaženja adekvatnih rešenja. Dok se zborovi građana organizuju za uži krug građana koji žive na užem lokalitetu, o javnoj raspravi može biti govora samo onda kada je u njoj angažovana najširа javnost, odnosno širok krug građana.

Kao takve, one postoje u demokratskim zemljama i predstavljaju značajan oblik konsultovanja građana o njihovim prioritetima, koje lokalni organi moraju maksimalno da uvažavaju da bi svoje poslove obavljali u skladu sa očekivanjima i potrebama građana lokalne zajednice

Organizovanje formalnih javnih rasprava koje bi se održavale radi konsultovanja građana o najvažnijim pitanjima iz delokruga opštinskih organa predstavlja oblik učešća građana koji je u normativnom smislu najmanje razvijen od svih do sada analiziranih oblika iako je naišao na određenu primenu u praksi.

Statuti jednog broja opština predvideli su obavezu za skupštinu opštine da održi najmanje jednu javnu raspravu u toku postupka usvajanja budžeta opštine, kao i povodom podnošenja izveštaja o radu opštinske uprave i godišnjeg izveštaja o radu komunalnih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi koje je skupština opštine osnovala. Međutim, praksa sprovođenja javnih rasprava nije do sada bila zadovoljavajuća. Pored toga što upadljivo izostaje u mnogim opštinama, sprovođenje javnih rasprava opterećeno je i sledećim ozbiljnim problemima:

- Informisanje građana o javnoj raspravi je usko i nefunkcionalno. Najčešće je slučaj da se na rasprave poziva pomoću plakata/oglasa na oglasnoj tabli u opštini, što onemogućava ubedljivu većinu lokalne populacije da dobije informaciju o debati. Drugi metodi informisanja se veoma malo upotrebljavaju.
- Javne rasprave su najčešće organizovane samo jedanput godišnje, i to često samo u užim centralnim delovima gradova i opština, isključujući tako veliki deo stanovništva mnogih opština. Pored toga ni zainteresovane grupe i važni akteri, odnosno socijalni partneri, eksperti i nevladine organizacije, najčešće nisu dobijali priliku za kvalitetno učešće.
- Javne raprave često nisu bile jasno tematski opredeljene ni sistematizovane, pa su se pretvarale u politički sukob i međusobna optuživanja i vređanja, što je ukazivalo na lošu organizaciju i nespretno vođenje debate.

- Na kraju, u nekim sredinama ni građani nisu pokazivali zainteresovanost za javne rasprave što je verovatno posledica lošeg iskustva, nedostatka vremena ili nezainteresovanosti i apatije.

1.5. Ostali oblici konsultovanja

U odnosu na uporedno iskustvo primetno je takođe i odsustvo tzv. elektronskih debata, najviše zbog nedovoljne razvijenosti tehničkih sredstava, u kojima oskudeva kako većina opština, tako i većina građana Srbije.

Ni sa drugim sličnim oblicima konsultovanja, kao što su javne tribine, okrugli stolovi, stručni sastanci sa predstavnicima institucija, tematske rasprave sa predstavnicima nevladinih organizacija, udruženjima građana, privatnim sektorom, medijima i građanima, zatim, politika „otvorenih vrata", prijem građana, ankete, organizovanje radnih timova za razgovor sa građanima ili seminari i radionice, generalno nije bolja situacija.

Ipak, ni sami građani prema podacima istraživanja javnog mnjenja, koje je izvršeno u sklopu priprema za izradu ovog dokumenta,[1] trenutno u velikoj meri ne pokazuju značajno interesovanje za aktivnije učešće u procesu konsultovanja. Velika većina građana nikada nije potpisala peticiju niti je bila na nekom sastanku organizovanom bilo od strane samih građana bilo od lokalnih vlasti. Razlozi za to su različiti, a ističu se nedostatak obaveštenja o sastanku, nedostatak vremena i uverenje da mišljenje građana ne može ništa da promeni jer je odluka već unapred doneta. Sve ovo ukazuje na to da je u domenu neposrednog učešće građana u lokalnom javnom životu putem njihovog konsultovanja potrebna reforma i dugoročna strategija.

2. Predlozi za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse u oblasti konsultovanja građana

Svi navedeni oblici konsultovanja nisu ni izbliza razvijeni u skladu sa realnom potrebom za njima, niti se može reći da su nosioci vlasti u pojedinim opštinama spremni da upravljaju poslovima opštine prema izraženim prioritetima i očekivanjima građana. Često se mogu čuti komentari da je za redovno konsultovanje

[1] Detaljnije u: *Građansko učešće na lokalnom nivou – analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i ostalim evropskim zemljama; istraživanje postojeće situacije.* Priredila Stalna konferencija gradova i opština, februar 2006. godine.

građana potrebno dosta vremena i sredstava, a lokalne vlasti u Srbiji trenutno nemaju ni vremena ni sredstava jer je potrebno ostvariti promene i poboljšanje na brojnim poljima.

Dva osnovna principa za organizovanje svih oblika konsultovanja jesu – **da ih je neophodno međusobno kombinovati kako bi dali najbolji efekat** i **da je nakon završenog procesa konslutovanja neophodno informisati širu javnost o njegovim rezultatima** (o tome šta će se preduzeti u skladu sa zaključcima konslutovanja). Samo ostvarivanjem ova dva ključna principa moguće je razvijati aktivno građanstvo i uverenje građana da se njihovo mišljenje sluša i poštuje.

Posebno i veoma važno pitanje predstavlja položaj i konsultovanje specifičnih interesnih grupa, pripadnika ugroženih i nedovoljno zastupljenih zajednica, kao što su lica sa invaliditetom, siromašna lica, mladi, žene, nacionalne i etničke manjine i druge zajednice. Ipak, i pored svih mogućih napora, građani često nemaju volje da učestvuju. Najčešći razlozi za to su nedostatak vremena, nepoznavanje materije, nedostatak dovoljnog broja informacija o temi za koju je potrebno njihovo mišljenje, ali i stav građana da od njihovog mišljenja ništa ne zavisi. Iz ovih i drugih razloga, veoma je važno da se prilikom oblikovanja politike i prakse za konsultovanje građana imaju u vidu sledeći zahtevi:

- prethodno utvrditi koja su to osnovna pitanja u vezi sa kojima obavezno moraju biti konsultovani građani;
- pažljivo odabrati oblike konsultovanja i dobro organizovati njihovu pripremu (na primer, na koji način će građani davati svoje mišljenje – poštom, elektronskom poštom, faksom, na javnim raspravama i debatama, preko anketa, ko će biti zadužen da se stara o tome, ko će vršiti procenu/analizu mišljenja građana, itd.);
- stvoriti mehanizme koji će voditi računa o tome da se stavovi građana uzimaju u obzir (veliki problem u procesu konsultovanja može biti uverenje građana da se njihovi stavovi ne uzimaju u obzir i da je sama inicijativa za konsultovanje prividna i neiskrena);
- urediti na koji način će zaposleni u gradskoj ili opštinskoj upravi biti obučeni da učestvuju u procesu konsultovanja;
- aktivno se angažovati na informisanju i obrazovanju građana za učešće u procesu konsultovanja jer je to temelj njihovog većeg učešća u tom procesu;
- aktivno se angažovati na motivisanju građana da učestvuju u procesu konsultovanja.

Određeni broj opština u Srbiji unapredio je proces razvijanja odnosa sa građanima i njihovog aktivnog uključivanja u donošenje odluka. Manje ili više uspešni, koraci koji su sprovedeni uglavnom su, kao što je to slučaj i na republičkom nivou, usmereni ka boljem informisanju građana, ali, sve više, i ka konsultovanju njihovih mišljenja. Postojeća situacija, kao što se može videti, iziskuje dalje unapređivanje pravnog okvira i prakse sprovođenja određenih oblika konsultovanja građana.

Osnovna preporuka za unapređenje situacija jeste što šire uvođenje različitih metoda za konsultovanje građana. Pored uvođenja inovativnih oblika konsultovanja građana, neophodno je i dalje unapređivanje postojećih oblika – zborova građana, prava građana na peticiju i javnu kritiku, učešća građana u radu savetodavnih i radnih tela, javnih debata i drugih sličnih oblika konsultovanja.

2.1. Zbor građana

Osnovna i polazna preporuka za unapređenje zbora građana jeste njegovo pozicioniranje i definisanje. **Statutom i odlukom skupštine opštine zbor građana treba definisati i urediti ga** kao fleksibilni oblik učešća građana, pružiti mogućnost grupama i pojedincima da na što jednostavniji način iznose stavove i predloge o pitanjima iz nadležnosti organa lokalne samouprave. Zbor građana treba urediti kao oblik neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Svi detalji o sazivanju i načinu rada zbora trebalo bi da budu precizirani opštinskim statutom ili odlukama.

U cilju unapređenja postojeće situacije konsultovanja građana putem zborova potrebno je:

1. utvrditi pojedina pitanja koja se obavezno iznose na zborovima građana, kao što su, na primer, urbanistički plan, planovi i investicije JKP na teritoriji za koju se zbor saziva, javna zaduživanja, itd.
2. utvrditi teritoriju za koju se zbor saziva (naseljenog mesta, sela, zaseoka, dela grada, kvarta, ulice);
3. utvrditi predlagače sazivanja zbora građana, među kojima bi svakako trebalo da budu:
   - organi i tela opštine (predsednik opštine, predsednik skupštine opštine po zaključku skupštine opštine, savet za međunacionalne odnose radi razmatranja pitanja zaštite nacionalnih manjina, svaki odbornik),
   - savet mesne zajednice,

- udruženja građana,
- svaki građanin čiji predlog podrži najmanje 20 građana sa odgovarajućeg dela opštine;

4. utvrditi potreban broj građana koji je neophodan za punovažno odlučivanje na zboru građana. Ovde treba voditi računa o tome da se omogući održavanje zbora na što fleksibilniji i efikasniji način, s tim da se poštuje zakonitost zauzimanja stavova i usvajanja predloga o pitanjima iz nadležnosti organa opštine. Taj broj bi mogao da bude:
   - za teritoriju na kojoj živi više od hiljadu građana 5 odsto birača,
   - za teritoriju na kojoj živi do hiljadu građana 10 odsto birača;
5. urediti način sazivanja zbora, način utvrđivanja kvoruma neophodnog za punovažno odlučivanje i način rada, sa procedurom utvrđivanja stavova i usvajanja predloga glasanjem;
6. utvrditi obavezu opštinskoj upravi na pružanje stručne pomoći u sazivanju i pripremanju održavanja zborova građana, kao i u formulisanju njihovih predloga. Ukoliko se zbor građana saziva radi davanja predloga, o pitanjima iz nadležnosti organa mesne zajednice, stručne i administrativne poslove trebalo bi da obavlja, ako postoji, stručna služba mesne zajednice;
7. utvrditi načine sazivanja zbora građana za teritoriju mesne zajednice radi odlučivanja o pitanjima rada iz njene nadležnosti i uređivanja pitanja statuta mesne zajednice.

2.2. Pravo građana na peticiju i javnu kritiku

Iako je Ustavom Republike Srbije utvrđeno pravo građana na podnošenje predloga, peticija i predstavki, ovo pitanje nije zakonom uređeno, pa ostaje mogućnost da se ono bliže uredi Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutom opštine. Kao prioritetno za unapređenje situacije potrebno je učiniti sledeće:

1. Zakonom o lokalnoj samoupravi i opštinskim statutima utvrditi obaveze opštinskih organa da građanima omoguće nesmetano podnošenje peticija i da im daju odgovor u roku koji ne bi trebalo da bude duži od 30 dana. Istovrsnu obavezu predvideo je i novi Zakon o državnoj upravi za republičke organe uprave, s tim što je rok za davanje odgovora utvrđen na 15 dana;

2. Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutima opština utvrditi obavezu organa opštine da ispitaju navode koje građani iznose u predstavkama i pritužbama na rad opštinskih organa i opštinske uprave i da pokrenu i sprovedu istragu u slučaju da ti navodi ukazuju na moguće nezakonitosti i nepravilnosti u njihovom radu. Takođe, trebalo bi jasno utvrditi obavezu obaveštavanja podnosioca predstavki i pritužbi o rezultatima te istrage.

2.3. Učešće građana u radu radnih i savetodavnih tela

Radi unapređenja učešća građana u radu savetodavnih i radnih tela potrebno je učiniti sledeće:

1. rad saveta za međunacionalne odnose i saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave podržati solidnijim pravnim okvirom koji podrazumeva detaljnije statutarno uređivanje od sadašnjeg zakonskog određivanja njihove uloge i načina rada;
2. statutom opštine predvideti mogućnost osnivanja savetodavnih građanskih tela za sve važnije oblasti lokalne samouprave;
3. statutom opštine predvideti mogućnost osnivanja savetodavnih i radnih tela koja bi se bavila pitanjima osetljivih grupa i zajednica (dece i omladine, žena, starih lica, siromašnih lica, izbeglica, lica sa invaliditetom, i dr.) u lokalnoj zajednici i koja bi u zavisnosti od problema ovih grupa, trebalo da obezbede njihovu reprezentovanost i da predlažu unapređenje njihovog položaja.
4. statutom opštine i poslovnikom skupštine opštine omogućiti izbor određenog broja građana u radna tela skupštine i urediti način njihovog učešća u radu tih tela. Prilikom izbora građana treba voditi računa o ravnopravnoj zastupljenosti oba pola u ovim telima.

2.4. Javne rasprave

Za unapređenje neposrednog učešća građana u konsultovanju kroz javne rasprave potrebno je učiniti sledeće:

1. u Zakon o lokalnoj samoupravi i statute opština uvesti obavezu za skupštinu opštine da održi najmanje jednu javnu raspravu u toku postupka usvajanja budžeta opštine i donošenja završnog računa, usvajanja planova razvoja, povodom podnošenja izveštaja o radu opštinske uprave i godišnjeg

izveštaja o radu komunalnih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi koje je skupština opštine osnovala, kao i kod poveravanja vršenja javnih usluga pravnim licima kojima ne upravlja lokalna samouprava;

2. u odluci o opštinskoj upravi utvrditi dužnost opštinske uprave da sprovede javnu raspravu u toku pripremanja odluka i drugih akata kojima se uređuju pitanja u oblastima važnim za razvoj zajednice i građane. Takva bi obaveza odgovarala istovrsnoj obavezi utvrđenoj u novom Zakonu o državnoj upravi za ministarstva i republičke upravne organizacije;
3. organizovanje javnih rasprava ostvarivati u saradnji sa svim akterima u lokalnoj zajednici. Posebno je potrebno partnerstvo sa udruženjima građana i mesnim zajednicama. Lokalna samouprava trebalo bi da prepozna i podrži nevladine organizacije kao organizatore javnih rasprava o temama iz nadležnosti lokalne samouprave, ali i drugih pitanja koja prevazilaze prostor jedinice lokalne samouprave; kroz javne rasprave treba težiti konsenzusu i konstruktivnoj razmeni argumenata oko određenih važnih pitanja za život lokalne zajednice koja su predmet rasprave;
4. razvijati organizacione i finansijske kapacitete i druga potrebna znanja i veštine za organizovanje javnih rasprava;
5. organizovati javne debate ili rasprave tako da vode ka vidljivim i praktičnim rezultatima kako bi građani imali svest o značaju javnih rasprava i učešću u njima;
6. utvrditi jasne procedure organizovanja javne debate kako ne bi bilo zloupotreba. Potrebno je odrediti najefikasnije načine za pozivanje na raspravu, upoznati građane se smislom javnih rasprava, izložiti im planove, ideje i programe, objasniti im šta je moguće a šta ne;
7. upotrebljavati što raznovrsnije metode za pozivanje na javnu raspravu. Posebno je važno da se prilikom pozivanja na javnu debatu upotrebljavaju metode koje će obuhvatiti sve građane, a posebno ugrožene grupe poput siromašnih, penzionera, mladih, nacionalnih i etničkih manjina, lica sa invaliditetom i dr. Kao jedna od efikasnih metoda ističe se direktan poziv od strane predsednika opštine putem pošte;
8. u višenacionalnim i višekonfesionalnim sredinama obavezno voditi računa o upotrebi odgovarajućeg jezika, izboru odgovarajućeg datuma i sl.;
9. posle utvrđivanja zaključaka javnih debata, informisati građane šta je po tim zaključcima urađeno.

2.5. Ostali oblici konsultovanja

U Srbiji, u praksi, osim navedenih oblika funkcionišu oblici konsultovanja, kao što su sandučić za sugestije građana, razgovor sa građanima koji se najčešće ostvaruje kroz metod „otvorenih vrata", prikupljanje komentara i predloga vezanih za neku temu u određenom periodu i sprovođenje anketa i istraživanja stavova javnog mnjenja ili korišćenje interaktivnih veb-domena (website). I kod ovih oblika postoji prostor za dalje unapređivanje prakse njihovog sprovođenja. Posebno se kod sprovođenja anketa i istraživanja javnog mnjenja može naglasiti **potreba da se uključe svi zainteresovani akteri u lokalnoj zajednici**. Njihov doprinos je potreban kako u domenu određivanja teme ili izrade sadržaja ankete, tako i u sprovođenju ankete ili istraživanja i analiziranja njihovih rezultata. Na ovaj način će (kroz ovaj proces) biti omogućeno učešće (šire) zainteresovane zajednice, što će pozitivno uticati na stepen prihvaćenosti rezultata kod šire zajednice.

Internet i konsultovanje građana

Internet se može višestruko koristiti u procesu konsultovanja. Upotreba interaktivnih veb-domena značajno se razlikuje od prostog širenja informacija putem interneta. Interaktivnost omogućava građanima da po konkretnim pitanjima zatraže odgovor ili postave pitanje i time ostvare dijalog sa lokalnom administracijom. **Putem interneta moguće je ostvarivati dijalog sa građanima korišćenjem različitih lako dostupnih i jednostavnih metoda.** Neki od njih su:

- **online glasanje o raznim pitanjama**. Obično se uređuje u formi jednostavnih odgovora sa da ili ne.
- **online upitnici**. Ovi upitnici ili ankete postavljaju se na veb-domene lokalnih samouprava. Mogu se odnositi na razna pitanja, a najčešće su njihov predmet usluge koje isporučuje lokalna samouprava.
- **veb-diskusije.** Ovaj oblik konsultovanja omogućava razmenu informacija i stavova između predstavnika lokalnih organa i građana kao i između samih građana.
- **liste elektronske pošte** (e-mail). Korišćenjem ovih lista moguće je distribuirati informacije svim članovima zajednice koji upotrebljavaju internet i žele da budu na ovoj listi.

Osim unapređivanja postojećih treba razmišljati i o upotrebi novih oblika konsultovanja građana. Kao veoma korisne metode pokazale su se fokus grupe, građanski paneli i građanski forumi i stoga ih treba primenjivati i u našoj praksi.

Inovativni oblici konsultovanja građana

Fokus grupe predstavljaju organizovane diskusije grupe ljudi o određenoj odabranoj temi. Učesnici u fokus grupi biraju se korišćenjem reprezentativnog uzorka koji bi trebalo da odslikava populaciju lokalne zajednice ili dela zajednice. Oni kroz diskusiju ili intervjuisanje iznose svoje stavove i reakcije u pogledu nekog pitanja. Diskusija na taj način zadovoljava posebne kriterijume i predstavlja mišljenje šireg dela određene zajednice ili dela zajednice. Fokus grupa se okuplja samo za taj sastanak i njen rad je neformalan, čime se stvara prostor za slobodnu diskusiju učesnika ili njihove slobodne odgovore. Vrednost ovog oblika je u tome što pruža priliku za slobodan, neformalan razgovor i identifikovanje otvorenog mišljenja i stvarnih potreba ljudi. Osim toga, dobro organizovana fokus grupa može voditi konsenzusu različith aktera, što je velika vrednost svakog oblika konsultovanja građana.

Građanski paneli su noviji metod konsultovanja građana. Oni predstavljaju izabran uzorak populacije - određeni broj ljudi koji se susreće nekoliko puta godišnje da razmatra određena pitanja u saradnji sa lokalnim organima. Građanski panel služi kao konsultativno telo na osnovu čijeg stava može da se pretpostavi mišljenje šire populacije koju članovi ovog panela predstavljaju. Osim sastanaka, koji se održavaju nekoliko puta godišnje, lokalni organi mogu, putem telefonske ili neke druge ankete, intervjua, istraživanja ili radionice, konsultovati ove građane, s vremena na vreme, o svim pitanjima. Građanski panel je jeftin, efikasan i koristan način putem koga lokalna vlast može da sazna potrebe i stavove građana, i on se obično upotrebljava pre nego što se odluči o usvajanju neke politike i pre nego što je počela mobilizacija zajednice za nju, kako bi se istražili njeni potencijali.

Građanski forumi predstavljaju stalna tela koja se redovno sastaju. Oni mogu biti sa stalnim članstvom, ali mogu biti i otvoreni za stalno ili povremeno učešće drugih članova zajednica. U najvećem broju slučajeva njihova uloga sastoji se u razmatranju određenih pitanja i davanju preporuka lokalnim organima vlasti. Postoji više vrsta građanskih foruma, i to između ostalih: forum korisnika usluga koji se bave pitanjima vezanim za konkretnu službu, tematski forumi, forumi određenih grupa, kao što su manjine ili mladi, itd.

Omladinski saveti predstavljaju skupštine organizovane na nivou cele opštine ili neke mikrozajednice (četvrt, naselje itd.) čiji su članovi mladi ljudi koje su izabrali njihovi vršnjaci. Ti izbori se najčešće održavaju u školama u kojima se održava izborni proces sličan onom koji se sprovodi za lokalne skupštine. Organizovanjem ovakvih saveta podiže se nivo znanja mladih ljudi o izbornom i političkom procesu i pojačava njihova uloga u lokalnom javnom životu. Lokalni akteri dobijaju uvid u značaj učešća mladih, počinju da shvataju omladinu kao partnera, resurs, a ne samo kao pasivne primaoce usluga. Dinamika života se menja jer omladina putem svojih saveta dobija priliku da učestvuje u javnom životu i da ponudi svoje modele i rešenja za razvoj zajednice.

Saveti za ravnopravnost polova razmatraju i predlažu politiku vlasti u vezi sa poboljšanjem položaja žena i muškaraca. Ove savete osnivaju uglavnom skupštine opština i oni imaju za cilj da rade na senzibilizaciji imenovanih i zaposlenih lica u lokalnim organima i opštinskoj upravi prema rodnoj ravnopravnosti i da nadgledaju i predlažu mere za uspostavljanje ravnopravnosti žena i muškaraca i politike jednakih mogućnosti.

Osim toga treba otvoriti prostor i stvoriti uslove za organizovanje specifičnih oblika konsultovanja neartikulisanih i ugroženih grupa. Kao primer dobrih oblika možemo navesti omladinske savete i savete za ravnopravnost polova.

Na kraju, u cilju obezbeđivanja kvalitetnog i kontinuiranog konsultativnog procesa, veliki značaj ima saradnja lokalnih organa sa svim akterima u zajednici, a posebno sa nevladinim organizacijama na svojoj teritoriji. Zajednički pristup i razmena resursa sa drugim akterima u društvu može značajno da olakša organizaciju konsultativnog procesa i posebno upotrebu inovativnih oblika konsultovanja građana.

III PODELA ODGOVORNOSTI

Podela odgovornosti sa građanima, u današnje vreme, podrazumeva orijentisanje jedinice lokalne samouprave na veće učešće građana u direktnom odlučivanju. Direktno odlučivanje od strane građana znači vladavinu „demosa", naroda, ili bolje - vladavinu građana. Drugim rečima, **direktno učešće građana jeste pravo građana da direktno odlučuju o važnim političkim pitanjima.** Najstariji i najpotpuniji oblik direktne demokratije jesu skupštine svih punoletnih građana koji, okupljeni na skupu, vrše vlast donoseći odluke (na primer, u Švajcarskoj). U savremeno doba, međutim, takav oblik demokratije teško je zamisliv i, u tehničkom smislu, neizvodljiv, jer su lokalne zajednice postale mnogoljudnije.

Danas, referendum i građanska inicijativa predstavljaju dva fundamentalna oblika direktnog učešća građana u odlučivanju. Pored ovih oblika direktnog učešća građana u odlučivanju, u pojedinim državama primenjuju se i metodi direktnog uključivanja građana u odlučivanje kroz formiranja raznih tela u kojima participiraju građani, a koja donose izvršne odluke ili upravljaju određenim servisima (tzv. korisnička demokratija).

Na značaj institucije referenduma, posebno je ukazano u Preporuci R (96) 2 o referendumima i narodnim inicijativama Komiteta ministara Saveta Evrope, kao i u Preporuci 1704 (2005) „Referendumi ka dobroj praksi u Evropi" Parlamentarne skupštine Saveta Evrope.

Putem referenduma građani treba da donose odluke ili daju mišljenje o najvažnijim pitanjima u svojoj jedinici lokalne samouprave. Postoji više oblika referenduma i više kriterijuma za njegovo razvrstavanje (vidi okvir na sledećoj strani). Na nivou lokalne samouprave kao dva posebno važna oblika referenduma pojavljuju se savetodavni i obavezujući referendum. Zastupljeni su u većem broju evropskih zemalja, raspisuju se u slučajevima utvrđenim u zakonu, ili po zahtevu određenog broja građana ili predstavničkog tela. Negde to pravo ima i nacionalna ili regionalna vlast. Kada je u pitanju potreban broj potpisa građana za inicijativu za raspisivanje referenduma, sam procenat varira od zemlje do zemlje (od

četvrtine birača u Bugarskoj do 1 odsto birača u Estoniji). Interesantan primer predstavljaju države u kojima je zastupljen princip smanjivanja broja potrebnih potpisa u skladu sa veličinom biračkog tela jedinica. Kada je reč o broju građana (sa pravom glasa) koji treba da izađu na glasanje da bi odluka bila validna, i taj broj varira od države do države (od, na primer, 50 odsto plus 1 od ukupnog broja upisanih birača do 30 odsto ili manje).

Sam predmet lokalnog referenduma u većini evropskih zemalja može biti sve što je u okviru nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili samo određena značajna pitanja, kao što su promena granica i podela ili formiranje nove jedinice lokalne samouprave. Mnoge države su uvele i obavezu da se odluka donesena na referendumu ne može menjati u određenom vremenskom periodu, kao i da se pitanja koja su bila predmet neuspešnog referenduma ne mogu ponovo stavljati na referendum do isteka određenog vremenskog perioda. Osim toga u nekim zemljama nije moguće raspisati referendum u godini u kojoj su izbori, niti je moguće održati dva referenduma o istom pitanju u periodu od šest meseci.

Ni građanska inicijativa nema u svim zemljama isti pravni domašaj. Negde se ona sastoji u ovlašćenju određenog broja birača da predlože donošenje odluke ili rešavanje određenog pitanja o kome je predstavničko telo dužno da održi debatu i da se izjasni. To je njeno *uže shvatanje* koje se svodi na pravo birača da stave na dnevni red lokalne politike pitanja koja žele. Prema *širem shvatanju,* građanskom inicijativom se postiže konačna realizacija predloga, jer, ako predstavničko telo odbije da usvoji podneti predlog, o njemu će birači odlučivati na referendumu. Time se neposredna demokratija ostvaruje u punom obimu, jer se zakonski predlog može pretvoriti u zakon i bez učešća predstavničkog tela. Isto tako, prema formi, odnosno stepenu konkretizacije, moguće su dve vrste inicijative: *inicijativa u formi opšteg predloga,* kojim se izražava opšti politički zahtev, i *inicijativa u formi konkretnog predloga,* kojim se podnosi formulisana nova pravna odredba ili čitav pravni akt. Te dve forme se, na primer, jasno razlikuju u Švajcarskoj i ne dopušta se njihovo mešanje, tj. zahteva se poštovanje *principa jedinstva forme,* pa je inicijativa valjana samo ako sledi jednu od dve navedene forme. Ako to nije slučaj, ona se vraća inicijativnom odboru da bi je ovaj uredio.

Kada je reč o broju birača koji je potreban da bi se podnela građanska inicijativa, i taj broj varira od zemlje do zemlje, tako da iznosi od 30 odsto do 5 odsto birača. Mogući predmet građanske inicijative može se odnositi na pitanja u nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili na određena specifična pitanja, kao što je raspisivanje referenduma ili donošenje nekog akta.

Oblici referenduma

Postoji više oblika referenduma koji mogu da imaju i specifične funkcije. Njihovo razvrstavanje može se izvršiti po više kriterijuma. Prema obaveznosti primene, referendum može da bude *obavezan i fakultativan.* Prema trenutku primene, referendum može biti *prethodni i naknadni.* Ako se odluka potvrđuje, takav se referendum naziva *konstitutivni referendum,* a ako se odluka ukida – *abrogativni referendum ili narodni veto.* Abrogativni referendum može se raspisati i radi ukidanja zakona i odluke koji su već na snazi. Prema predmetu o kom se glasa, referendum može biti *ustavotvorni, zakonodavni, administrativni, finansijski, u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava itd.* Prema stepenu obaveznosti odluke donete referendumom, on može biti *obavezujući i savetodavni.* U prvom slučaju odluka doneta na referendumu je konačna, a u drugom se njome samo iznosi mišljenje koje će predstavnički organ uzeti u obzir prilikom odlučivanja. Savetodavni ili konsultativni referendum može da uključuje bilo koje pitanje o kome predstavnički organ želi da čuje mišljenje naroda, tako da se on može odnositi kako na neko pitanje koje treba urediti zakonom, tako i na neko političko pitanje. Kada se odnosi na politička pitanja, savetodavni referendum se često naziva plebiscitom. U praksi, plebiscit se često koristi kao instrument vladanja, kojim se pribavlja podrška birača da bi se osnažila ili spasla vlada uz pomoć naroda. U tom smislu, plebiscit je usmeren pre na pridobijanje neke vrste legitimiteta za odluke koje vlada namerava da donese, nego što je sredstvo neposredne demokratije. Zato se, striktno gledano, plebiscit i ne bi mogao uvrstiti u oblike prave neposredne demokratije Prema području za koje se organizuje, referendum može biti *nacionalni ili državni, regionalni i opštinski, kao i organizovan za pojedine drugačije određene delove teritorije.* Pored izloženih podela, u pravnoj teoriji razlikuju se i određene specifične vrste referenduma, koji se od ostalih vrsta referenduma razlikuju prvenstveno po predmetu, ali i po njihovom političkom karakteru. Takvi su, na primer, tzv. *arbitražni referendum* (na kom se donosi odluka o sporu između najviših državnih organa) ili *plebiscit* (na kom se daje mišljenje, a ređe odlučuje o političkim pitanjima, teritorijalnim promenama, obliku vladavine i sličnim pitanjima).

Kao što se može videti, sličnost između referenduma i građanske inicijative, u širem shvatanju, dovodi do toga da se ova dva oblika slično pravno uređuju. Prilikom utvrđivanja pravnog okvira i politike sprovođenja ovih oblika direktnog učešća građana u odlučivanju treba regulisati, između ostalih, sledeća važna pitanja:

- o čemu se može odlučivati putem referenduma ili građanske inicijative;
- koje su pravne posledice odluka donetih na referendumu i predloga datog građanskom inicijativom – da li su odluka ili predlog obavezujući za skupštinu;
- koji je broj potpisa potreban za iniciranje referenduma ili građanske inicijative;
- koje je vreme dato za prikupljanje potpisa i kakva je sama procedura skupljanja potpisa;
- kolika je visina potrebnog kvoruma za legitimno odlučivanje.

U okviru postojećeg sistema lokalne samouprave u Srbiji jedini stvarni oblik direktnog odlučivanja na lokalnom nivou jeste opštinski referendum. Građanska incijativa nema onaj pravni domašaj koji bi po svojoj suštini trebalo da ima, pa ona i nije pravi oblik direktnog odlučivanja. Osim referenduma i građanske inicijative, organizovanje mesne samouprave (osnovna forma u Srbiji je mesna zajednica) jeste još jedan oblik kroz koji građani direktno odlučuju o pitanjima od najneposrednijeg značaja za njihov život.

1. Postojeća situacija i problemi

1.1. Opštinski referendum

Na početku treba istaći da je opštinski referendum, iako predstavlja najvažniji oblik direktnog odlučivanja građana u poslovima lokalne samouprave, veoma malo zastupljen. U praksi je najčešće prisutan referendum o uvođenju samodoprinosa kao specifičan oblik koji je Zakonom o lokalnoj samoupravi jedini detaljnije uređen. Nasuprot tome, Ustav Republike Srbije u članu 116. stav 1. utvrđuje da građani odlučuju o poslovima opštine putem referenduma i preko svojih predstavnika u skupštini opštine. Stavljajući referendum na prvo mesto, Ustav je istakao princip po kome je neposredno odlučivanje u samim temeljima poimanja lokalne samouprave kao nivoa na kome se demokratija može ostvarivati neposrednije nego na državnom nivou. Opštinskom referendumu je data ista prednost i u Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji u svojoj prvoj odredbi (stav 1. člana 1) podvlači da se pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Proizlazi da su građani sa biračkim pravom i prebivalištem na teritoriji opštine nosioci čitavog prava na upravljanje poslovima opštine, s tim što oni to svoje pravo ostvaruju neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.

Pored referenduma, isti zakon pod oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave podrazumeva još građansku inicijativu i zbor građana. Od sva tri oblika, jedino je referendum oblik donošenja odluka.

Način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana putem referenduma, kao i način ostvarivanja narodne inicijative, u Republici Srbiji uređeni u Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi.[1] Ovaj zakon se primenjuje ne

[1] „Službeni glasnik RS“, br. 48/94 i 11/98.

samo na republički referendum, već i na način i postupak sprovođenja pokrajinskog, gradskog i opštinskog referenduma, ako zakonom (tj. drugim zakonom) nije drugačije određeno. To isto važi i za narodnu inicijativu, koja se podnosi na način utvrđen ovim zakonom, kako na republičkom, tako i na pokrajinskom, opštinskom i gradskom nivou. Ustavna i zakonska rešenja o republičkom referendumu u Srbiji, posmatrana u kontekstu uporednih rešenja, predstavljaju, uglavnom, zadovoljavajuća rešenja, ali ne i rešenja koja nije potrebno menjati.

Zakon o lokalnoj samoupravi poznaje samo *jedan slučaj obaveznog referenduma,* a to je specifičan oblik neposrednog izjašnjavanja građana kojim oni donose odluku o uvođenju samodoprinosa. Izuzev navedenog slučaja, takvu vrstu referenduma ne predviđaju ni opštinski statuti koje smo konsultovali. Postoji, pored toga, kao primarna vrsta *fakultativni referendum* koji se prema članu 68. Zakona o lokalnoj samoupravi raspisuje (1) na sopstvenu inicijativu skupštine opštine ili (2) na zahtev građana. Prema području za koje se organizuje, referendum može biti organizovan za čitavo njeno područje (tj. kao *opštinski referendum)* i za pojedini deo njenog područja (tj. *za jedno ili više naseljenih mesta na teritoriji opštine).* Saglasno republičkom Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, u opštini bi se referendum mogao raspisati ne samo radi donošenja odluke, već i radi prethodnog izjašnjavanja *(prethodni referendum),* kao i radi potvrđivanja akta koji je donela skupština opštine (tj. kao *naknadni referendum),* a u svim slučajevima bi odluke donete na referendumu bile obavezujuće. Međutim, u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi, nije dato jasno značenje raspisivanju naknadnog referenduma na zahtev građana, a to nije učinjeno ni u opštinskim statutima.

Određivanje predmeta opštinskog referenduma ostalo je u Zakonu o lokalnoj samoupravi na krajnje načelnom nivou, a takav pristup ovom pitanju imaju i opštinski statuti koje smo konsultovali. Prema slovu zakona i statutima, skupština opštine može, na sopstvenu inicijativu ili na zahtev građana, da raspiše referendum o bilo kom pitanju iz svog delokruga. **Očigledno je, međutim, da u njenom delokrugu postoji čitav niz pitanja koja nisu pogodna za odlučivanje putem referenduma.**

Za raspisivanje referenduma na sopstvenu inicijativu skupštine opštine, potrebno je da ona najpre donese odluku o raspisivanju referenduma o pojedinom pitanju iz njenog delokruga. Odluku donose odbornici većinom glasova, pri čemu je u statutima pojedinih opština ta većina kvalifikovana, tako da je za odluku potrebna većina od ukupnog broja odbornika, a u drugim opštinama je

to prosta većina. Nije, međutim, posebno uređeno kome bi pripadalo pravo na predlaganje takve odluke, pa se ima uzeti da to pravo ima svaki odbornik i predsednik opštine.

Na drugoj strani, za raspisivanje referenduma na zahtev građana postoji dužnost skupštine opštine da takav referendum raspiše, pod uslovom da je zahtev punovažan i da je reč o pitanju iz delokruga skupštine opštine. Da bi zahtev bio punovažan, potrebno je, najpre, da lista potpisnika zahteva bude sastavljena u skladu sa zakonom, i da se na njoj nalazi najmanje onoliko birača koliko je statutom opštine utvrđeno. Na način i postupak sastavljanja liste primenjivala bi se rešenja koja se odnose na narodnu inicijativu (iz Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi), budući da Zakon o lokalnoj samoupravi, kao ni opštinski statut, nisu regulisali ovo pitanje. Drugi bitan uslov za punovažnost istog zahteva tiče se najmanjeg broja birača, čijim je potpisima potrebno da zahtev bude podržan. Prema statutima opština koje smo konsultovali, taj broj je utvrđen kao najmanje 10 odsto birača od ukupnog biračkog tela opštine.

Osim toga što uređuje da je odluka na referendumu doneta ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana, Zakon o lokalnoj samoupravi ne uređuje druga pitanja od značaja za postupak referenduma, a to ne čine ni pregledani statuti opština. Zbog toga se na postupak održavanja opštinskog referenduma primenjuju rešenja iz već pominjanog republičkog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Osnovno je pravilo da na opštinskom referendumu mogu da učestvuju građani sa biračkim pravom koji imaju prebivalište na teritoriji opštine. Međutim, kada se referendumom stvaraju prava i obaveze građana čije je prebivalište van opštine, ti građani će takođe imati pravo izjašnjavanja na referendumu. U takvim slučajevima, skupština opštine treba da ovlasti organ koji će sačiniti spisak takvih građana i oni će moći da glasaju. Rezultati referenduma se tada utvrđuju, uzimajući u obzir i broj takvih građana i njihove glasove. Akt o raspisivanju referenduma objavljuje se kao i propisi skupštine opštine, a sredstva za sprovođenje referenduma obezbeđuje skupština opštine. Ona obrazuje i komisiju za sprovođenje referenduma, koja zatim obrazuje glasačke odbore da bi rukovodili glasanjem na glasačkim mestima. Samo glasanje vrši se na glasačkim listićima, a pravila o glasanju, postupanju sa glasačkim listićima i utvrđivanju rezultata glasanja veoma su slična pravilima o istim pitanjima koja važe za sprovođenje izbora. Rezultati referenduma objavljuju se u formi izveštaja, na način koji je predviđen za objavljivanje odluke o raspisivanju referenduma.

Referendum na delu teritorije opštine i referendum o samodoprinosu

Specifičnost referenduma koji se sprovodi na jednom delu teritorije opštine ne ogleda se samo u tome što je reč o užem području, već i u tome što je članom 68. Zakona o lokalnoj samoupravi na drugačiji način određen predmet ove vrste referenduma. U ovom slučaju nije rečeno da se radi o pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine, već o pitanju koje se odnosi na potrebe, odnosno interese stanovništva tog dela teritorije, tako da bi, načelno gledano, to mogla biti sva pitanja iz samoupravnog delokruga opštine, pod uslovom da se tiču potreba, odnosno interesa lokalnog stanovništva. Ni opštinski statuti koje smo pregledali nisu dalje razradili ovu odredbu, pa ostaje nedovoljno jasno koja bi to sve pitanja mogla biti, odnosno koja su to tačno pitanja „koja se odnose na potrebe, odnosno interese stanovništva toga dela teritorije". U pojedinim statutima se nalazi odredba kojom se, kao uslov za punovažnost zahteva za raspisivanje ove vrste referenduma, propisuje da takav zahtev treba da bude potpisan od najmanje 20 odsto birača sa odgovarajućeg dela teritorije.

Detaljno uređivanje referenduma o samodoprinosu u Zakonu o lokalnoj samoupravi (čl. 87. do 97) može se objasniti činjenicom da je reč o donošenju jedne naročite odluke kojom se stvaraju materijalne obaveze, kako za učesnike referenduma, tako i za one građane koji nisu učestvovali na referendumu (ako je on uspeo). Drugi razlog za detaljnije uređivanje materije samodoprinosa leži u činjenici što se ovaj način voljnog učešća građana u rešavanju zajedničkih problema lokalne zajednice i dalje smatra veoma značajnim, mada podaci pokazuju da sredstva prikupljena samodoprinosom u nekoliko poslednjih godina iznose svega oko 1 odsto (u proseku) u ukupnim sredstvima opština.

1.2. Građanska inicijativa

Građanska ili narodna inicijativa predstavlja drugi po značaju oblik učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima. Međutim, u našem zakonodavstvu građanska inicijativa ima uži pravni domašaj, ona predstavlja pravo predlaganja rešavanja određenog pitanja ili donošenja određenog akta. Praktično, birači se time stavljaju u jednaku poziciju koju ima svaki pojedini odbornik ili predsednik opštine, jer su i oni nosioci prava na predlaganje. Građansku incijativu izričito omogućuje Ustav Republike Srbije (član 2), a bliže je uređuju Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakon o lokalnoj samoupravi i statuti opština.

Neophodno je podvući da je skupština opštine u obavezi da svojim statutom uredi pitanje neposrednog učešća građana u vršenju lokalne vlasti, kroz građansku inicijativu, poštujući odredbe navedenih zakona. Praksa pokazuje da su skupštine opština, uglavnom, ovo pitanje svojim statutom uredile uz prepisivanje odredaba zakona, bez prilagođavanja istog svojim stvarnim potrebama. Građanska inicijativa, i u onim slučajevima za koje su građani iskazali potrebu da se istom obrate skupštini opštine i predlože rešavanje određenog pitanja iz njenog delokruga, uglavnom je bila bezuspešna.

Tri pitanja čine, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, mogući predmet građanske inicijative: donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga opštine, promena statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma. Iz ovakvog određenja može se uočiti **da ne postoji potreban nivo konkretizacije predmeta građanske inicijative, jer je jedino imenovanjem opštinskog statuta označen nesporan predmet inicijative**. U druga dva slučaja moglo bi se načelno raditi o svim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine, ukoliko su ona iz izvornog opštinskog delokruga. Jasno je jedino to da je u ovom slučaju Zakon o lokalnoj samoupravi dao građanskoj inicijativi isto ono značenje koje ona ima na republičkom nivou, tj. kao zakonodavna inicijativa.

Prvi i najvažniji formalni uslov za ostvarivanje prava na podnošenje građanske inicijative tiče se najmanjeg broja birača, čijim potpisima ona mora biti podržana. Statuti koje smo pregledali preuzeli su zakonski uslov od najmanje 10 odsto birača, što im se ne može zameriti, jer im je zakon jedino ostavio slobodu – da utvrde veći broj od zakonskog minimuma. Ostali formalni uslovi i pravila o formiranju inicijative, sadržani su u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi i na njih se mogu staviti brojne primedbe, od kojih se tri čine najvažnijim.

Prva primedba tiče se **propusta da se već u početnoj fazi, pre prikupljanja potpisa, izvrši verifikacija formalne pravovaljanosti predloga koji se želi podneti inicijativom i da se otklone njegove mane**. Ako je predlog neuredan (nejasan) ili protivpravan, zato što je u sukobu sa Ustavom, zakonom i statutom ili je nesaglasan zakonskim nadležnostima opštinskih organa, čemu onda o njemu prikupljati potpise, kad je već na početku jasno da će biti kasnije odbijen? Osim toga, problem u praksi predstavlja neaktivan odnos organa opštine, naročito opštinske uprave u samom postupku pružanja stručne pravne pomoći u vezi sa istom. Građani u neznanju pokreću postupak prikupljanja potpisa, a opštinska uprava, iako biva upoznata sa istim, najčešće „ćuti“, odnosno ne stoji na usluzi građanima, ne ukazuje blagovremeno na propuste u proceduri, ili, pak, građani

uopšte i ne zatraže pomoć opštinskih službenika, pa postupak biva uzaludan, a građanska inicijativa u startu manjkava u proceduralnom smislu.

Druga krupna primedba tiče se vrste organa kojima inicijator prenosi obaveštenje o početku prikupljanja potpisa. Ne sporeći to da prikupljanje potpisa na otvorenom, pa i u zatvorenom prostoru, može postati pitanje od značaja za javni red i mir, **apsurdno je da inicijativni odbor ima obavezu da početak prikupljanja potpisa prijavljuje policiji**. Kada postoji obaveza prijavljivanja početka prikupljanja potpisa policiji, kakav je slučaj sada, to će neminovno, i uvek iznova, otvarati dileme o pravoj nameri zakonodavca koji je skrojio jedno takvo rešenje, ali i prostor za spekulacije o policijskoj kontroli nad sprovođenjem jednog tipično političkog prava građana, kao neprikladnoj meri u demokratskom uređenju.

Treća primedba je po svojoj suštini najozbiljnija i odnosi se na izuzetno kratak rok (od svega sedam dana) za prikupljanje potpisa. U tom roku, potpise mogu prikupiti, pre svega, organizacije sa dovoljnim sredstvima i ljudstvom, kakve su političke stranke, dok je to za same građane koji bi se organizovali veoma teško**.**

Kada se, u tako kratkom roku, i uspe sakupiti dovoljno potpisa, sam predlog sadržan u punovažnoj inicijativi stavlja se na dnevni red skupštine opštine da bi se o njemu vodila rasprava i donela odluka. U slučaju odbijanja predloga, skupština je dužna da građanima dostavi obrazložen odgovor, a sve to u roku od 60 dana. Toliko o ovome kaže Zakon o lokalnoj samoupravi, a toliko i pregledani statuti opština. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi tome dodaje da inicijativni odbor može na takvu odluku podneti žalbu Vrhovnom sudu koji o žalbi rešava u roku od 15 dana i njegova je odluka konačna. Polazeći od zakonskih okvira, može se konstatovati da je skupština opštine dužna da prihvati jedino građansku inicijativu za raspisivanje referenduma, uz uslov da je sprovedena u skladu sa zakonom i statutom, i da je dužna da raspiše referendum za izjašnjavanje građana po pitanju, odnosno predlogu iznetom u građanskoj inicijativi.

1.3. Mesna zajednica

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđena je mogućnost osnivanja mesne zajednice i drugog oblika mesne samouprave za područje jednog, dva ili više sela i za gradska naselja (kvart, četvrt, rejon i sl.). O obrazovanju, području za koje se obrazuju i ukidanju mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave odlučuje skupština opštine, bez obaveze prethodnog konsultovanja (izjašnjavanja) građana, pa se postavlja pitanje da li je time uskraćeno pravo građana da odlučuju o

potrebi mesnog organizovanja, odnosno pravo na neposredno učešće u upravljanju lokalnim poslovima. Dalje se može zaključiti da Zakon utvrđuje samo opšta načela mesne samouprave i ostavlja skupštini opštine mogućnost i obavezu da svojim statutom i odlukom o mesnom organizovanju ta pitanja detaljnije razradi, polazeći od stvarnih potreba, specifičnosti i interesa lokalnog stanovništva. Zakon je članom 72. obavezao skupštine opština da svojim statutom i odlukom o osnivanju definišu oblik mesne samouprave, polazeći od potreba i interesa građana na određenom delu opštine. Statutarna rešenja uglavnom su išla u pravcu prepisivanja odredaba Zakona, čime je uskraćeno pravo građana na prethodno izjašnjavanje o potrebi mesnog organizovanja.

Građanima jedino ostaje mogućnost da putem građanske inicijative od skupštine opštine zatraže raspisivanje referenduma o izjašnjavanju građana za osnivanje mesne zajednice ili drugog oblika mesne samouprave.

Uopšteno definisanje mesne zajednice, sa nejasno i okvirno utvrđenim potrebama i interesima lokalnog stanovništva, bez uzimanja u obzir njenih specifičnosti (posebno različitosti seoskih i mesnih zajednica u gradskim sredinama), i stvarne potrebe koje iz tih specifičnosti proizilaze, u praksi ne daje dobre rezultate i ne vodi ka stvaranju uslova za kvalitetno zadovoljavanje potreba i interesa građana i njihovo neposredno učešće u odlučivanju o lokalnim poslovima. Osim toga, pitanje rada mesne zajednice i stvarnog učešća građana u ostvarivanju prava na mesnu samoupravu u najvećoj meri zavisi od utvrđivanja finansijskih sredstava za realizaciju programa i zadataka mesne zajednice. Praksa pokazuje da opština nerado iz svojih budžetskih sredstava izdvaja finansijska sredstva za rad mesne zajednice, pravdajući to nedostatkom finansijskih sredstava, pa se postavlja pitanje na koji način mesna zajednica da ostvari cilj svog osnivanja i obezbedi zadovoljavanje potreba i interesa lokalnog stanovništva. Najčešće se rešenje traži u raspisivanju mesnog samodoprinosa koji postaje osnovni izvor finansiranja rada mesne zajednice i dobrim delom služi za pokrivanje materijalnih troškova za rad organa i realizaciju programa i ciljeva.

Obaveza opštine prema mesnoj zajednici najčešće se ogleda u obezbeđivanju prostora za rad mesne zajednice, pružanju stručne pravne pomoći i, delom, u obavljanju administrativno-tehničkih poslova za potrebe mesne zajednice.

Praksa pokazuje da pri poveravanju poslova mesnoj zajednici postoje veliki problemi i dosta neuređenih pitanja. Skupština opštine u praksi vrlo rado mesnoj zajednici poverava vršenje određenih poslova iz izvornog delokruga (održavanje pijaca, javnih površina, lokalnih puteva, rasvete, grobalja i sahranjivanja, domova

kulture, i drugo), ali bez obezbeđivanja potrebnih sredstava za obavljanje istih, što predstavlja njenu zakonsku obavezu.

Još jedan problem koji proizilazi iz pogrešnog razumevanja mesne zajednice nastaje u postupku izbora organa mesne zajednice. Organi opštine nastoje da direktno utiču na rad organa mesne zajednice, ne samo u postupku njihovog izbora, već i u postupku kontrole njihovog rada, i često preduzimaju mere raspuštanja saveta mesne zajednice i izbora privremenog organa što je suprotno duhu mesne samouprave.

Na kraju, neophodno je ukazati i na lošu i nezadovoljavajuću komunikaciju između organa mesne zajednice i građana, iako je svrha osnivanja mesne zajednice zadovoljavanje opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba građana i njihovog neposrednog uključivanja u proces upravljanja lokalnim poslovima. Nakon izbora saveta mesne zajednice obično dolazi do njegovog distanciranja od građana. Najčešće se jednom godišnje organizuje zbor građana radi usvajanja završnog računa i ne stvaraju se uslovi za neposredno učešće građana u odlučivanju o poslovima od lokalnog značaja.

2. Predlozi za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse u oblasti direktnog učešća građana u odlučivanju

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

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

ii. inicijative građana, kojima se traži od izabranih tela lokalne uprave da reše pitanje pokrenuto u incijativi, da se građanima da odgovor, ili da se pokrene postupak za raspisivanje referenduma;

iii. savetodavni referendum ili referendum u kome se odlučuje o pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu, koje lokalne vlasti sprovode po vlastitoj incijativi, ili na zahtev lokalne zajednice.

Izvod iz Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou Preporuka broj 19 (2001) Komiteta ministara Saveta Evrope – Prevod Stalna konferencija gradova i opština uz finansijsku podršku Saveta Evrope, 2002. godine.

2.1. Opštinski referendum

Radi unapređenja direktnog učešća građana u odlučivanju putem opštinskog referenduma potrebno je učiniti sledeće:

1. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi predvideti da se o promeni granica jedinica lokalne samouprave ne može odlučivati bez održavanja prethodnog savetodavnog referenduma, na kome bi se izjašnjavali građani opština na koje se takve promene odnose. Budući da se i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi predviđa da se promena granica lokalne samouprave ne može vršiti bez prethodnog konsultovanja lokalnih zajednica i da bi to trebalo da se čini putem referenduma, utoliko pre ovo pitanje treba da bude izričito naznačeno kao jedan od predmeta savetodavnog referenduma.
2. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi predvideti niži procenat biračkog tela kao zahtev u pogledu najmanjeg broja birača koji treba da podrže zahtev za raspisivanje referenduma (na primer, najmanje 5 odsto birača) ili jedinicama lokalne samouprave ostaviti pravo da taj broj utvrde u različitim procentima, a u srazmeri sa njihovim brojem birača, tako da bi se od manjeg ka većem biračkom telu taj procenat snižavao. Iako sadašnji procenat od 10 odsto, posmatrano uporedno, jeste rešenje koje je prisutno i u drugim evropskim državama, čini se celishodnim da se zahtev u pogledu manjeg broja birača podrži, naročito imajući u vidu veličinu naših opština.
3. Rok od sedam dana za prikupljanje potpisa za zahtev o raspisivanju referenduma i podnošenje inicijative u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi produžiti na 30 dana, jer je postojeći rok neuobičajeno kratak i jedino pogoduje organizacijama sa velikim ljudskim i materijalnim kapacitetima, kakve su političke stranke.
4. Izmenom Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi jasnije urediti mogućnost raspisivanja naknadnog referenduma po zahtevu građana. Na ovaj način bi se građani motivisali da učestvuju u upravljanju, čime bi se verovatno unapredio kvalitet upravljanja poslovima opštine.
5. Izmenom Zakona o lokalnoj samoupravi uvesti kao obavezu za jedinicu lokalne samouprave da ne može u periodu od 12 meseci od datuma održanja referenduma opozvati, menjati niti dopunjavati odluku donesenu referendumom.

6. Precizirati u statutima krug pitanja o kojima se može odlučivati putem referenduma. Između ostalih, to mogu biti: donošenje i izmena statuta i drugih važnijih pravnih akata, odluke o troškovima preko određenog iznosa, usvajanje urbanističkih planova i programa razvoja pojedinih delatnosti, odluke o javnom zaduživanju, velika kapitalna ulaganja, sticanje i otuđivanje veće imovine, odluke o nazivu opštine, grbu i simbolima, odluke o nazivima ulica, trgova i delova naseljenih mesta i slične odluke.
7. Utvrditi u statutima krug pitanja o kojima se može odlučivati na referendumu koji se organizuje za deo teritorije opštine.
8. U statutima opština utvrditi da je za punovažnost zahteva za raspisivanje referenduma na delu teritorije opštine potrebno 10 odsto od broja birača na toj teritoriji. Ovo se ističe kao potreba jer se u pojedinim statutima nalazi odredba u kojoj se, kao uslov, pojavljuje procenat od najmanje 20 odsto birača sa odgovarajućeg dela teritorije. Reč je o dvostruko uvećanom minimalnom broju potrebnih potpisa u odnosu na istovrsni zahtev za raspisivanje opštinskog referenduma (10 odsto), što sasvim izvesno izgleda preterano.

2.2. Građanska inicijativa

Za unapređenje postojeće situacije koja se odnosi na pravo građana na građansku incijativu, potrebno je učiniti sledeće:

1. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi dati građanskoj inicijativi na lokalnom nivou širi pravni domašaj, tako što bi, nakon odbijanja predloga građanske inicijative, skupština jedinice lokalne samouprave istovremeno bila obavezna da raspiše referendum radi izjašnjavanja građana o podnetom predlogu. Postojeće zakonsko rešenje svodi inicijativu na običan predlog građana, koji je po domašaju uglavnom ravan predlozima koji se daju na zborovima građana. Postoje opravdanja da se inicijativi na lokalnom nivou kod nas da šire, odnosno punije značenje, jer bi se time iskazala volja predstavničkih organa, izabranih od strane naroda, da dele vlast donošenja odluka sa svojim biračima.
2. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi predvideti niži procenat biračkog tela kao zahtev u pogledu najmanjeg broja birača koji treba da podrže inicijativu (na primer, najmanje 5 odsto birača) ili jedinicama lokalne samouprave ostaviti pravo da taj broj utvrde u različitim procentima, a u srazmeri sa njihovim brojem birača, tako da bi se od manjeg ka većem biračkom telu taj procenat snižavao.

3. Izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi ukinuti obavezu prijavljivanja organima unutrašnjih poslova namere inicijatora da otpočne sa prikupljanjem potpisa i, umesto toga, utvrditi obavezu prijavljivanja iste namere skupštini opštine. I ovaj predlog je u skladu sa uporednim iskustvom, kao i potrebom dalje demokratizacije.
4. Rok od sedam dana za prikupljanje potpisa u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi produžiti na 30 dana, jer je postojeći rok od sedam dana neuobičajeno kratak i jedino pogoduje organizacijama sa velikim ljudskim i materijalnim kapacitetima, kakve su političke stranke. U istom zakonu bi trebalo detaljnije razraditi postupak za zaštitu prava podnosilaca inicijative, koji je sada takav da im ne pruža dovoljnu zaštitu.
5. U statutima odrediti mogući predmet građanske inicijative, koji bi mogao da odgovara mogućem predmetu referenduma, uz eventualno proširenje na pojedina važnija pitanja iz delokruga predsednika opštine ili gradonačelnika. Tako bi se iz kruga predmeta građanske inicijative isključila ona pitanja koja nisu pogodna za takav vid učešća građana u odlučivanju, a samim građanima jasno predočilo o kojim pitanjima mogu podnositi inicijative. Potreba za preciziranjem proizilazi iz toga što se prilikom određivanja predmeta građanske inicijative na najširi mogući način (tj. putem generalne klauzule) neminovno dolazi u situaciju da jedan značajniji broj podnetih inicijativa bude odbačen (zato što se odnosi na pitanja koja su opredeljena zakonom, na primer). Time se građani destimulišu da učestvuju u pokretanju inicijativa i izlažu nepotrebnom gubitku vremena.
6. U statutima posebno razraditi postupak odlučivanja o inicijativama koje sadrže tzv. opšti predlog i onima koje sadrže konkretizovan predlog. Ako se radi o opštim predlozima, trebalo bi da bude uređena obaveza izvršnog organa da uz takav predlog dostavi skupštini svoje mišljenje o predlogu i, eventualno, o mogućim pravcima razrade sadržine budućeg propisa. Uz to, moglo bi da se jasno naznači da će se odlučivanje o opštem predlogu odvijati u dve faze, tj. da će se posle usvajanja opšteg predloga odrediti rok izvršnom organu da pripremi nacrt propisa. Inicijatori bi mogli da imaju pravo na davanje skupštini svog mišljenja o nacrtu izrađenog propisa pre konačnog odlučivanja o njemu.
7. U statutima predvideti da se pre prikupljanja potpisa za građansku inicijativu mora izvršiti verifikacija formalne pravovaljanosti predloga koji se želi podneti inicijativom. Za slučaj da je predlog neuredan (nejasan) ili protivpravan, zato što je u sukobu sa Ustavom, zakonom i statutom ili nesaglasan zakonskim

nadležnostima opštinskih organa, potrebno je urediti postupak za otklanjanje takvih nedostataka u predlogu i za njegovo eventualno odbacivanje u slučaju kada ne ispunjava formalne uslove. Time se sprečava nepotreban gubitak vremena i energije građana, a takva su rešenja poznata i u uporednom zakonodavstvu. Organ pred kojim se vrši notifikacija predloga trebalo bi da ima ovlašćenje da od inicijativnog odbora zatraži da uredi svoj predlog u određenom roku i da ga posle tog roka odbaci, ako inicijativni odbor ne otkloni nedostatke. Saglasno poziciji naših gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao nosilaca izvršne vlasti, čini se boljim rešenjem da oni nemaju ovlašćenje za odbacivanje inicijative, već da to čini skupština opštine na njihov predlog. Prijavu, sa jasno definisanim predlogom građanske inicijative, gradonačelnik ili predsednik opštine trebalo bi da, pre slanja svog predloga skupštini, prosledi lokalnoj upravi koja bi trebalo da izvrši prethodnu potvrdu i izloži mišljenje o tome da li je predlog pravno moguć i upućen nadležnom organu, čime bi provera valjanosti predloga za građansku inicijativu bila potpuna.

2.3. Mesna zajednica

Za unapređenje postojeće situacije i položaja mesne zajednice kao oblika mesne samouprave potrebno je učiniti sledeće:

1. Imajući u vidu veličinu opština u Srbiji i nerazvijenost oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrditi obavezu osnivanja oblika mesne samouprave i propisati da se u njima o važnijim pitanjima može odlučivati i putem neposrednog odlučivanja na zborovima građana.
2. Izmenom Zakona o lokalnoj samoupravi utvrditi da građani obavezno moraju biti konsultovani o osnivanju oblika mesne samouprave, pre donošenja odluke skupštine opštine o tome. Pri donošenju odluke o mesnom organizovanju potrebno je poći od specifičnosti potreba i interesa stanovništva tog dela opštine. Naročito je u nacionalno mešovitim sredinama neophodno pripadnicima

Čini se da u sedištima malih opština i u najurbanijim delovima velikih gradova, nema potrebe za osnivanjem mesne zajednice s obzirom na to da se na taj način stvara samo „dupli lokalni činovnički aparat“. U ovakvim slučajevima moguće je urediti organizovanje mesne samouprave kroz druge oblike (manje po obimu i nadležnostima).

nacionalnih manjina omogućiti ravnopravno učešće u radu mesne zajednice, sagledati mogućnost upotrebe njihovog jezika i pisma i zadovoljavanja njihovih kulturnih i tradicionalnih potreba.

3. Jasnije definisati pravni položaj mesne zajednice, sa posebnim akcentom na razvoj seoske mesne zajednice, način zadovoljavanja opštih i zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva, na sredstva za rad mesne zajednice i obavezu jedinice lokalne samouprave da u okviru budžeta opštine predvidi sredstva za finansiranje rada mesnih zajednica.
4. Jasnije definisati, polazeći od karaktera mesne zajednice kao interesne zajednice, način izbora organa mesne zajednice, njihovog rada i odgovornosti sa definisanjem građanina kao nosioca upravljanja poslovima mesne samouprave. Prilikom izbora organa mesne zajednice treba primenjivati neposredne tajne izbore. Posebno treba obratiti pažnju na ravnomernu (do 30 odsto) ili ravnopravnu (50 odsto) zastupljenost oba pola u savetu mesne zajednice, te bi stoga statutom skupštine opštine trebalo obezbediti kvote od minimalno 30 odsto, a optimalno 50 odsto sigurnih mesta u savetu mesne zajednice za manje zastupljeni pol. Osnovno načelo rada u organima mesne zajednice treba da bude javnost rada i obaveza redovnog i blagovremenog obaveštavanja građana.
5. Jasnije urediti mesto i ulogu građana u radu mesne zajednice, obavezu i vidove njihovog uključivanja u odlučivanje o poslovima od opšteg interesa.

Ako se ima na umu da su naše opštine među najvećima u Evropi, da, samim tim, organi lokalne samouprave nisu svim građanima ravnomerno dostupni, pa i ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu nije uvek jednako za sve, postoji potreba osnivanja mesnih samouprava. Razvijanje oblika mesne samouprave i, dublje i suštinsko, reformisanje mesne zajednice može da bude adekvatan put ka većem direktnom učešću građana u odlučivanju i prevazilaženju mnogih nedostataka prouzrokovanih veličinom određenog (većeg) broja opština i gradova u Srbiji. U skladu s tim, reformu sistema mesne samouprave (mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave), prioritetno je neophodno usmeriti, s jedne strane, u pravcu jasnijeg definisanja pravnog položaja mesne zajednice, i mesta i uloge građanina u sistemu mesne samouprave, a, s druge strane, u iznalaženju najpovoljnijeg načina obezbeđivanja finansijskih sredstava za redovnu delatnost mesne samouprave i ostvarivanje njenih planova i programa.

IV PARTNERSTVO

Ostvarivanje nacionalne politike za neposredno učešće građana u lokalnom javnom životu predstavlja dugoročan proces. Kao što smo videli pregledom postojeće situacije, postoje mnogi problemi i njihovi uzroci koji otežavaju uspešno ostvarivanje većeg učešća građana u procesima kreiranja, donošenja i sprovođenja odluka i politika u jedinicama lokalne samouprave. Opšta apatija građana jedna je od najsnažnijih posledica trenutne situacije u društvu. Razočaranost, nezainteresovanost i nepoverenje građana u institucije proizvod su dugogodišnjeg neinteresovanja tih institucija za mišljenje i stavove građana. Trenutna praksa neposrednog učešća građana najčešće je parcijalna i vezana za pojedinačne interese građana i manje organizovane akcije nevladinih organizacija ili političkih partija.

Dve strateške dileme nameću se u kreiranju nacionalne politike. Prva dilema vezana je za moguću tenziju između neposrednog učešće građana i efikasnosti i kvaliteta odlučivanja na lokalnom nivou i kvaliteta usluga javnog sektora. Druga dilema je i tenzija između participacije javnosti i ekonomskih potencijala jednog društva.

Jasno je da učešće javnosti usložnjava proces odlučivanja, i da ono nije besplatno. Uključivanje javnosti traži vreme i materijalne i finansijske resurse. Međutim, učestvovanje javnosti u procesu donošenja odluka omogućava veći stepen prihvatljivosti utvrđene politike i njeno lakše sprovođenje. Osim toga, doprinos javnosti utiče na rast kvaliteta samih programa, politika ili odluka koje se utvrđuju i donose u lokalnoj zajednici.

S druge strane, iako neposredno učešće građana iziskuje angažovanje materijalnih i finansijskih sredstava, ono ima značajan uticaj na smanjenje troškova i korupcije usled veće saglasnosti zajednice i većeg uvida javnosti u odlučivanje. Svojim pozitivnim uticajem na ove procese u društvu, neposredno učešće građana kompenzuje troškove organizovanja procesa informisanja, konsultovanja ili direktnog odlučivanja građana.

Strateško opredeljenje ka opštoj reformi političkog, pravnog, ekonomskog i svih drugih sistema u društvu i utvrđeni cilj ka integraciji Republike Srbije u širu evropsku zajednicu zahteva snažnije uključivanje građana u lokalni i nacionalni život.

Uz svest o važnosti ostvarivanja reformi i njihovih ciljeva, a posebno učešća građana u tome, Stalna konferencija gradova i opština **(SKGO)** uz finansijsku i stručnu podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju **(SDC)**, započela je projekat „Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou". Osnovni ciljevi ovog projekta usmereni su ka podizanju svesti javnosti o potrebi većeg neposrednog učešća građana, ka poboljšanju trenutne situacije u Republici Srbiji i ka utvrđivanju dugoročne nacionalne politike. Smatramo da su preporuke koje su istaknute u ovom dokumentu dobar osnov za ostvarivanje tih ciljeva.

Otvorenost lokalnih organa za građane predstavlja prvi korak ka većem učešću građana i ka ostvarivanju demokratskog društva. Pasivno i aktivno informisanje građana, njihovo pravo na uvid u dokumenta lokalne uprave i na blagovremenu i adekvatnu obaveštenost neosporna su pretpostavka dubljeg neposrednog uključivanja građana. Poštovanje i unapređenje postojećeg okvira i stvaranje boljih lokalnih mehanizama za ostvarivanje prava građana na dostupnost informacija od javnog značaja, predstavlja osnovne preporuke i prvi korak lokalnih organa ka većoj otvorenosti prema sopstvenim građanima. Iskorak ka informisanju građana čini drugi deo principa otvorenosti prema građanima. Javnost rada, javno objavljivanje zapisnika i odluka lokalnih organa, organizovanje modernih informativnih službi, živa komunikacija sa građanima ili kreiranje veb-domena (website) gradova i opština, samo su neki od preporučenih oblika aktivnog informisanja.

Dijalog lokalnih organa sa građanima čini drugi deo procesa neposrednog učešća građana u lokalnom javnom životu. Zborovi građana, pravo građana na peticiju i javnu kritiku ili javne debate, neki su od oblika kroz koje se ostvaruje dijalog građana i lokalnih organa. Osnovna preporuka za bolji dijalog, istaknuta u ovom tekstu, jeste kombinovanje različitih oblika i njihova što šira upotreba. Bolje i preciznije uređivanje organizovanja dijaloga sa građanima u statutima opština i izmena određenih zakonskih odredbi, preduslov su i preporuka za dalje unapređenje dijaloga građana sa lokalnim vlastima. Preciziranje obaveznih pitanja za koja se moraju konsultovati građani, ustanovljavanje obaveze lokalnih organa da reaguju na predloge, primedbe ili kritike građana, veće učešće građana u radnim i savetodavnim telima, bolje i češće organizovanje javnih rasprava ili uvođenje inovativnih oblika za konsultovanje, deo su smernica koje smo predložili.

Podela odgovornosti jeste ključni deo neposrednog učešća građana u lokalnom javnom životu. Unapređenje direktne demokratije ili neposrednog odlučivanja građana u važnim pitanjima i razvoj mesne samouprave, predstavljaju srž neposrednog uticaja građana na procese u lokalnoj zajednici. Uvećanje značaja lokalnog referenduma, unapređenje pravnog i političkog značaja građanske inicijative i preko potrebna reforma mesne samouprave, osnovni su koraci ka suštinskoj podeli odgovornosti između lokalnih organa i građana. Preciziranje predmeta, smanjenje broja potrebnih potpisa za iniciranje referenduma jesu deo ključnih preporuka za ostvarivanje prava građana da suvereno odlučuju putem referenduma. Širi pravni domašaj građanske inicijative, povećanje zakonskog roka za prikupljanje potpisa i predviđanje u statutima obavezne verifikacije pravovaljanosti predloga koji se želi inicirati građanskom inicijativom, samo su neke od preporuka za poboljšanje pravnog okvira i prakse sprovođenja građanske inicijative. Uvođenje obaveze konsultovanja građana prilikom osnivanja oblika mesne samouprave, jasnije definisanje pravnog položaja mesne zajednice, razvoj seoske mesne zajednice, ostvarivanje finansijske održivosti mesne zajednice, jasnije uređivanje načina izbora, rada i odgovornosti organa mesne zajednice i preciziranje mesta i uloge građana u njenom radu, deo su preporuka za suštinsku reformu mesne samouprave.

Ipak, kao što smo već istakli, više prostora za neposredno učešće ne znači automatski i više demokratije. Jačanje participativne demokratije neće imati puni značaj bez jačanja jednakih mogućnosti za učešće većine članova lokalne zajednice. Žene, mladi, etničke manjine, stari ili lica sa invaliditetom, najčešće predstavljaju ugrožene i neartikulisane zajednice u društvu. Te zajednice je teško uključiti i njihova participacija prevashodno je usmerena na manje formalne oblike učestvovanja u lokalnom javnom životu. Zbog toga organizovanje i promocija neposrednog učešća građana treba i može da bude usmerena i na formalne i na neformalne oblike i metode uključivanja građana u lokalni javni život.

Kako god to bilo, suštinski važan deo nove nacionalne politike jeste **podizanje građanske svesti i odgovornosti i promovisanje kulture demokratskog učešća** građana u javnom životu i odlučivanju. **Razvijanje njihove svesti o pripadnosti zajednici** i podsticanje građana na to da **preuzmu odgovornost** za doprinos javnom životu, za osnov imaju **garantovanje prava građanima na pristup informacijama o različitim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu, unapređivanje dijaloga između građana i izabranih predstavnika i ostvarivanje prava građana da direktno učestvuju u donošenju važnih odluka za budućnost njihove zajednice.**

Na kraju, **otvorenost, dijalog i podela odgovornosti** neumitno vode ka izgradnji **dugoročnog partnerstva** između građana i lokalnih organa vlasti; partnerstva koje će otvoriti prostor za dublju, kontinuiranu saradnju i izgradnju još neposrednijeg uticaja građana na lokalni život; dugoročnog partnerstva koje će omogućiti dalji napredak, reformu i poboljšanje života građana i delovanja institucija. Zato koji god i kakav god metod ili kanal koristile jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji za neposredno uključivanje građana, uvek treba da imaju na umu da samo dobro informisan i redovno konsultovan građanin može dati svoj pun doprinos u podeli odgovornosti i biti pravi partner u ostvarivanju boljeg života u lokalnoj zajednici. Zbog toga, osnovni cilj svake lokalne i druge vlasti treba da bude izgradnja zajednice kompetentnih i svesnih građana koji će biti spremni da u potpunosti preuzmu svoju ulogu u društvu.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.9.07(497.11)

NEPOSREDNO učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou / [glavni i odgovorni urednik Zorica Vukelić]. - Beograd : Stalna konferencija gradova i opština, 2006 (Beograd : Dosije). - 54 str. ; 24 cm

Tiraž 1.500.

ISBN 86-82455-37-4

a) Локална самоуправа - Србија
COBISS.SR-ID 134504460

ISBN 86-82455-37-4