



Удружење ALTERFACT Београд, Нишка 16, МБ 28027745 ПИБ 106848206
тел.011 24 33 624 www.alterfact.rs alterfact@alterfact.rs

ИНФОРМИСАНОСТ О РАДУ ОРГАНА ГРАДСКИХ ОПШТИНА И УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ВРШЕЊУ ЈАВНИХ ПОСЛОВА

**АНАЛИЗА ОПШТЕГ ПРАВНОГ ОКВИРА КОМУНИКАЦИЈЕ
ГРАЂАНА И ГРАДСКИХ ОПШТИНА**

БЕОГРАД, 2011

САДРЖАЈ

ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТИЈА - УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ВРШЕЊУ ВЛАСТИ	4
ШТА ЈЕ ГРАЂАНСКА ПАРТИЦИПАЦИЈА, А ШТА НИЈЕ?	4
ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ И ОДНОСИ С ЈАВНОШЋУ	4
Нивои и ПРЕДУСЛОВИ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ.....	4
ПАРТИЦИПАЦИЈА ЈЕ УРЕЂЕНИ ПРОЦЕС.....	5
ЗАШТО ОРГАНИ ЗАДРЖАВАЈУ МОЋ ОДЛУЧИВАЊА?	5
ЧЕМУ ОНДА ПАРТИЦИПАЦИЈА?	6
ПРЕДНОСТИ	6
НЕДОСТАЦИ.....	7
АКТИВНИ ГРАЂАНИН У СРЦУ ПАРТИЦИПАТИВНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ	8
ЦЕНА ПАРТИЦИПАЦИЈЕ.....	8
ИНТЕНЗИТЕТ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА	8
КОМУНИКАЦИОНИ ТОКОВИ.....	10
МЕЂУНАРОДНЕ НОРМЕ, СТАНДАРДИ И ПРЕПОРУКЕ	11
ЕВРОПСКА УНИЈА	11
САВЕТ ЕВРОПЕ.....	12
ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ СА ДОДАТНИМ ПРОТОКОЛОМ О ПРАВУ УЧЕШЋА У ПОСЛОВИМА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ	12
Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву учешћа у пословима локалних власти.....	13
Активност свих страна	13
Услови за ограничавање партиципације	14
Мере усмерене на обезбеђење учешћа грађана у вршењу локалне власти	15
ПРЕПОРУКА БР. Р(2001)19 О ПОДСТИЦАЊУ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ЈАВНОМ ЖИВОТУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ	16
Конкретне препоруке.....	16
Принципи политике грађанске партиципације на локалном нивоу	17
Конкретне мере за подстицање партиципације.....	18
ОСТАЛИ РЕЛЕВАНТНИ АКТИ САВЕТА ЕВРОПЕ	19
Препорука КМ/Р(2009)2 Комитета министара државама чланицама о евалуацији, ревизији и праћењу учешћа грађана и политике партиципације на локалном и регионалном нивоу	19
СТРАТЕГИЈА ЗА ИНОВАЦИЈУ И ДОБРО УПРАВЉАЊЕ	19
Европска повеља о партиципацији младих у локалном и регионалном животу.....	20
Европски кодекс понашања локалних и регионалних изабраних представника	20
Конвенција о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу	21
ЗАКЉУЧАК О МЕЂУНАРОДНИМ НОРМАМА, ПРИНЦИПИМА И СТАНДАРДИМА.....	21
ПОЗИТИВНИ ПРОПИСИ И ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ГРАДА БЕОГРАДА.....	23
СТАТУС ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ У ГРАДУ БЕОГРАДУ.....	23
УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	23
ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ.....	23
ЗАКОН О ТЕРИТОРИЈАЛНОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	24
ЗАКОН О ГЛАВНОМ ГРАДУ	25
СТАТУТ ГРАДА БЕОГРАДА	25
ЗАКЉУЧАК О СТАТУСУ ГРАДСКИХ ОПШТИНА ГРАДА БЕОГРАДА	26
УСТАВ	27
КО ЈЕ ВЛАСНИК ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ?	27
ОРГАНИЗОВАЊЕ ОПШТИНА	28
ОТВОРЕНОСТ, ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ПАРТИЦИПАЦИЈА	28
ЗАКОН О ГЛАВНОМ ГРАДУ	29

ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ	30
СТАТУТ ГРАДА БЕОГРАДА	31
ЗАКЉУЧАК О ОПШТЕМ ПРАВНОМ ОКВИРУ	34
ПОЗИТИВНИ ПРОПИСИ И ОДАБРАНИ МЕЂУНАРОДНИ ПРИНЦИПИ И СТАНДАРДИ	36
ОБАВЕЗА АКТИВНОГ ОДНОСА ВЛАСТИ У ЦИЉУ ОСТВАРИВАЊА ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА.....	36
ОНЕМОГУЋАВАЊЕ КОРИШЋЕЊА ИЗВИТОПЕРЕНОГ ТУМАЧЕЊА ПРИНЦИПА ЗАКОНИТОСТИ У ЦИЉУ ОГРАНИЧАВАЊА ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА	36
АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ У КОРИСТ ОДРЕЂЕНИХ КАТЕГОРИЈА ГРАЂАНА.....	37
ОТВОРЕНOST И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ.....	37
УЧЕШЋЕ СТРАНАЦА У ЛОКАЛНОМ ЈАВНОМ ЖИВОТУ	38
РАЗЛИЧИТОСТ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ОПШТИНА	38
ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ	40
ДОДАТНИ ПРОТОКОЛ УЗ ЕВРОПСКУ ПОВЕЉУ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ О ПРАВУ УЧЕШЋА У ПОСЛОВИМА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ	46
ПРЕПОРУКА БР. Р(2001)19 КОМИТЕТА МИНИСТАРА УПУЋЕНА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА САВЕТА ЕВРОПЕ О ПОДСТИЦАЊУ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ЈАВНОМ ЖИВОТУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ	50
ИЗМЕЊЕНА И ДОПУЊЕНА ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ПАРТИЦИПАЦИЈИ МЛАДИХ У ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ ЖИВОТУ.....	58
СТРАТЕГИЈА ЗА ИНОВАЦИЈУ И ДОБРО УПРАВЉАЊЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ.....	70

ПАРТИЦИПАТИВНА ДЕМОКРАТИЈА - УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ВРШЕЊУ ВЛАСТИ

Учешће грађана у вршењу власти уопште означава транспарентан процес кроз којег појединац или група лица (неформалне групе и удружења, пословна заједница, исл.) и органи представничке демократије размењују погледе о одређеним темама и тако утичу на садржину и квалитет одлука и поступања органа. У самој бити појма партиципације односно учешћа налази се умешаност (у нешто) или колаборацију (с неким), тако да партиципативна демократија не искључује представничку већ је, напротив, допуњује.

Локална самоуправа, као темељ савремене демократске државе, због своје близине носиоцима суверенитета – грађанима, је идеалан форум који појединцу и групама пружа могућност непосредног учешћа у вршењу власти, заједно са органима локалне самоуправе као механизма представничке демократије.

Шта је грађанска партиципација, а шта није?

Грађанска партиципација означава процес укључивања интереса, вредности и потреба грађанства у одлуке власти који подразумева двострану комуникацију и интеракцију у циљу доношења бољих одлука које ће уживати јавну подршку. Из наведене дефиниције проистичу следеће карактеристике партиципације:

- партиципација није само јавно информисање већ интеракција доносиоца одлуке и лица која желе да партиципирају;
- до партиципације не долази случајно већ је иста резултат организованих активности;
- коначну одлуку не доносе грађани али грађани успевају да остваре одређени ниво утицаја на донете одлуке.

Партиципација није исто што и (политичка) демократија па самим тим не обухвата елементе демократског процеса као што су избори, судски поступци, штрајкови и незаконити протести иако се код свих наведених може појавити грађански активизам.

Јавно информисање и односи с јавношћу

У складу с претходним, јавно информисање је једностран процес обавештавања јавности па стога не чини грађанску партиципацију али је њен основни састојак. Грађани не могу делотворно учествовати у јавним политичким процесима уколико немају на располагању комплетну и тачну слику на основу које ће донети разбориту одлуку.

Нивои и предуслови партиципације

Партиципација је постепени процес код којег је потребно савладати одређене етапе. Ове етапе се преклапају на два нивоа партиципације:

- **информисање.** Информисање обухвата активности како јавних власти тако и грађана али само власти имају и обавезу јавног обавештавања о својим активностима и плановима;
- **консултације.** У питању је активност власти која је усмерена на сазнавање потреба грађана, њихових приоритета и идеја и о одређеним проблемима.

Сагласно претходном, грађанска партиципација захтева барем следеће:

- локалне власти које прихватају учешће грађана у сложене процесе владања,
- стални проток информација од власти према грађанима,
- делотворно прикупљање информација о потребама грађана, и
- информисане грађане који се не либе да учествују у вршењу јавних послова јер познају и схватају материју.

Иако грађани немају обавезу да учествују у вршењу јавних послова већ је развој и неговање грађанске партиципације превасходно задатак демократске државе (путем доношења одговарајућих законских одредаба) и локалних власти („непосредни извођачи радова“), постоје и одређена очекивања у односу на грађане, као на пример:

- оквирно разумевање садржаја и сврхе надлежности локалних власти,
- воља и заинтересованост да дају свој допринос што подразумева и одређено разумевање конкретних проблема а посебно моћи и ограничења локале власти,
- позитиван и конструктиван приступ, итд.

Партиципација је уређени процес

Да би се са нивоа информисања прешло на ниво консултација, потребно је успоставити одговарајуће механизме двостране комуникације. Ови „уређени“ облици партиципације имају важну функцију отварања органа и давања легитимитета њиховим одлукама. С друге стране, уколико се појављују само као форма коју је потребно задовољити, партиципација неће бити стварна и као таква неће остварити било какав утицај на решавање проблема.

Бројни компаративни примери указују да органи који теже стварној сарадњи с грађанима остварују већи успех јер њихови акти уобичајено уживају ширу подршку. То не значи да је сагласност страна увек могуће постићи, али чак и када је остварен само одређени нижи ниво утицаја јавности (нпр. на дефиницију проблема, број алтернатива које су разматране, мерила процене која су примењена и тд.) органи могу очекивати са повећаном дозом сигурности да ће провођење њихових одлука бити веће него да нису уопште покушали да остваре консензус с заинтересованом јавношћу.

Зашто органи задржавају моћ одлучивања?

Као што је речено, грађанска партиципација значи и да одлуку не доносе грађани већ органи а за то постоје убедљиви разлози. Наиме, учесници процеса грађанске партиципације су, по правилу, окренути себи и својим интересима, те могу занемарити јавни интерес без икаквих негативних последица по себе. Због тога они не могу тврдити да представљају јавност у истом смислу као што могу изабрени представници (изнад сваког јавног административног органа на

крају стоји изабрано тело или орган) те њихов допринос одлуци може бити од утицаја али не могу диктирати коначну одлуку.

Значи, одговорни службеници су дужни да саслушају грађане и воде рачуна о њиховим интересима. Но, то не значи да су дужни да прихвате захтеве грађана. Исте могу прихватити или одбити али их никако не смеју игнорисати. А када их одбијају, то треба и да образложе.

Чему онда партиципација?

Са растом државног апарата доношење све већег броја одлука које битно утичу на свакодневни живот грађана је „делегирано“ технократским структурама које нису биране на непосредним изборима. У таквој ситуацији се поставља питање како обезбедити да одлука безличних бирократа на буде у супротности са вољом грађана. Све док се разматрају једнодимензионална питања (нпр. цена, здравствени ризик, одрживост итд) стручна лица су незамењива и најквалификованија за доношење одлуке. Но, уколико је потребно вагати вредносне судове односно шта је боље или важније за друштво, технократски апарат може имати мишљење али његов вредносни суд се не може сматрати одлучујућим.

Предности

Учешће грађана у одлучивању о стварима које се тичу њиховог живота је основа партиципативне демократије. Уколико је заједницама омогућено да искажу своје потребе и став о начинима како те потребе задовољити онда ће и програми и активности органа локалних власти бити јасније утемељени на животној реалности. Зато су предности партиципативне демократије на локалном нивоу следеће:

- унапређење квалитета одлука. Процес консултација разјашњава циљеве или захтеве пројекта или политике, у разматрање се укључују нове алтернативе или кључне информације које могу значити разлику између успеха и неуспеха;
- смањење трошкова и елиминација застоја. Једностране одлуке се могу брзо донети али су често скупе за имплементацију а понекад је отпор такав да се никад ни не спроведу. Ефикасност процеса одлучивања не треба процењивати само по времену и непосредним трошковима утрошеним за њено доношење већ треба узети у обзир њен потенцијал за имплементацију, могуће застоје и друге посредне трошкове;
- одржавање кредибилитета и легитимитета. Легитимност контраверзних одлука се најбоље остварује транспарентним и кредибилним процесом у који је укључена јавност;
- веза између органа локалне самоуправе и грађана је јача и квалитетнија пошто органи имају слуха за грађане и делају у складу с њиховим очекивањима,
- омогућено је задовољавање разнородних потреба широког низа група и појединаца који учествују у процесу,
- омогућено је потенцијално коришћење скривених ресурса заједнице који би остали неоткривени да нема интензивног дијалога како између органа власти и грађана тако и између самих грађана,
- помаже идентификовању алтернативних праваца за решавање одређених питања,

- смањује ниво незаумевања и неповерења узрокованог недостатком информација или погрешним информисањем, те даје смисао одређеним радњама које предузимају органи власти,
- међу грађанима се ствара утисак да су творци одлуке због чега прихватају и њене последице,
- развој цивилног друштва. С партиципацијом се подижу и капацитети јавности која не стиче знање само о одређеној теми већ и о процесу доношења одлука. Партиципација представља обуку за заједнички делотворан рад и може постати извор будућих лидера како на локалном тако и вишим нивоима.

Са становишта појединих учесника у политичком процесу, партиципативна демократија показује следеће предности:

- грађанин добија прилику да представи своје идеје и ставове о одређеној теми, стиче потпунију и ажурнију слику проблема, те спознаје како процес одлучивања функционише;
- политичари стичу јаснију слику о потребама различитих друштвених група чиме им се олакшава комуникација са истим и омогућава да задовоље супротстављене интересе те подстакну културу дијалога и сарадње тј. чиниоци одлучивања се оспособљавају да „осећају пулс“ јавности;
- службеници се ослобађају притиска у погледу накнадних примедба и притужби јер су заинтересована лица учествовала у процесу одлучивања. Такође, путем грађанске партиципације, службеници општинских органа ће постати све сензитивнији за потребе и погледе јавности те ће у великом броју случајева моћи и да предвиде реакције јавности и да у складу с тим унапред припреме одговарајуће акте и радње органа;
- предузетници, путем дијалога, могу да предупредe евентуалне конфликте са локалним становништвом, чиме се избегавају спорови и с њима повезани трошкови;
- чак и представници интересних група (лобисти) могу да боље представе интересе које заступају и тако повећају своје шансе да утичу на развој догађаја а да истовремено смање неповерење грађана.

Недостаци

Партиципативна демократија нема решење за сва питања и не може потпуно да искључи механизме представничке демократије јер има и нека иманентна ограничења као што су:

- није увек могуће превазићи отпор одређеним решењима тако да органи власти понекад морају донети одлуку за коју сматрају да је најбоља за већину грађана с чиме се неки неће увек сложити,
- није увек могуће помирити супротстављене ставове тј. није увек могуће све време задовољавати све често супротстављене интересе, и
- партиципативна демократија не може да надомести процесе планирања и правног уређивања техничких аспеката неког проблема. Једноставно, постоје питања чисто техничког карактера о којима органи локалне самоуправе морају донети одлуку без обзира на (не)слагање грађана с њима.

Активни грађанин у срцу партиципативне демократије

Јавност није подједнако заинтересована за свако питање. По правилу, грађани учествују само у поступцима где се одлучује о њима значајним интересима (економским, идеолошким, етичким идр). Значи не учествују сви грађани у сваком поступку одлучивању већ само одређене класе грађана које могу бити врло промењљивог састава, зависно од самог проблема. Због тога постоји и одговорност, превасходно јавних власти, да општа јавност буде упозната са током и резултатима процеса чиме се и другим грађаним пружа могућност да се у одређеном тренутку појаве као активни учесници процеса консултација.

Зато је успостављање и одржавање система информисања предуслов сваке грађанске партиципације. Такође, морају постојати и видљиве тачке где се грађани могу укључити у процесе консултација. Због тога се у наставку овог приручника бавимо превасходно практичним питањима информисања јавности и, у нешто мањој мери, механизмима укључивања јавности у партиципативне процесе.

Цена партиципације

Одговорни за грађанску партиципацију (јавни органи) су потпуно свесни да свака активност јавних органа, па и она на плану повећања утицаја грађана на вођење јавних послова, има своју цену у смислу потребног времена, буџетских средстава, креативног размишљања, утрошене енергије, политичке воље и храбрости. Политичка храброст је посебно битна када се грађанима морају саопштити „лоше вести“ (застоји, повећање трошкова, дефицити, учињене грешке...). Грађани имају право на информације о свим активностима локалних власти а нескривање истине ће код њих, дугорочно, сигурно створити осећај поверења и поузданости што су све елементи кредибилитета власти.

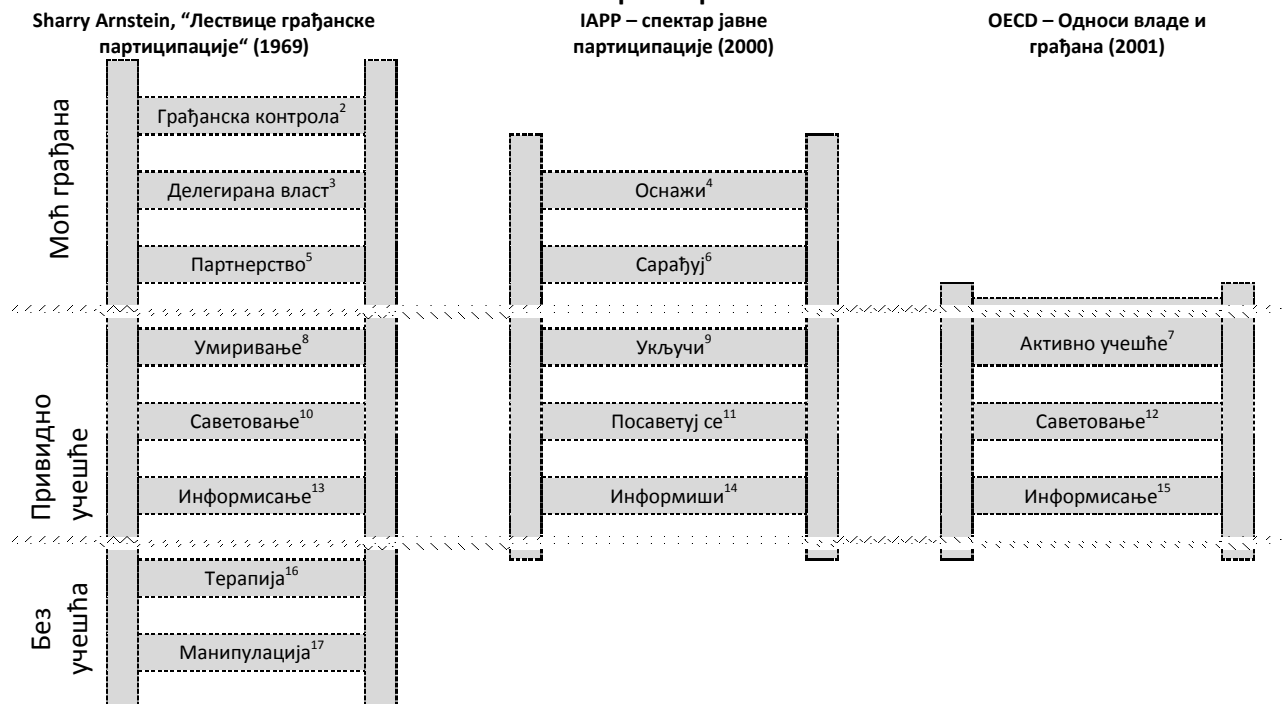
Интензитет учешћа грађана у јавним пословима

Постоје различите студије које се баве градацијом учешћа грађана у вршењу власти а међу њима се у литератури најчешће истичу следеће три које су у наставку приказане у облику лествица. Према налазима Организације за економску сарадњу и развој, све државе чланице ове организације (значи и све чланице Европске уније) имају за циљ да остваре ниво „информисање“, с трендом пораста до нивоа „саветовање“ мада ту постоје велике разлике између појединих чланица. Примери нивоа „активно учешће“ су веома ретки и углавном се свODE на пилот програме и то у веома ограниченом броју земаља.¹

Какогод, заједничко за све представљене модалитете је да на сваком нивоу постоји обавеза органа власти да грађанима пружи одређени ниво информација, а да се подела превасходно заснива на могућности грађана да искажу свој став и да утичу на садржину одлуке односно да је сами донесу. Отуда је предмет ове анализе превасходно правни оквир и пракса међусобне комуникације грађана у циљу информисања и обликовања одлука и активности локалне самоуправе. Видови непосредног учешћа грађана у вршењу власти као што су збор грађана, грађанска иницијатива и референдум нису предмет анализе пошто су већ обрађивани у склопу бројних претходних пројеката.

¹ OECD, “Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation” (2001)

СТЕПЕНИ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА



Извор: Prieto-Martín P. "Participación en el ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa", Asociación Ciudades Kyosei (2008)

² Самоуправа – заједница доноси одлуке

³ Грађани доминантно управљају процесом одлучивања и финансирају га

⁴ Доношење коначних одлука се препушта јавности

⁵ Заједнички пројекти – заједница значајно утиче на процес одлучивања али је влада и даље одговорна за одлуку

⁶ Успостављање партнерског односа са јавношћу у свим аспектима одлучивања укључујући осмишљавање алтернативних и идентификацију пожељних решења

⁷ Партнерски однос где се грађани активно укључују у процес утврђивања политике. Признаје се улога грађана у предлагању политичких опција и обликовању дијалога, мада одговорност за доношење коначне одлуке лежи на властима.

⁸ Заједница се пита за мишљење и чине се само привидне промене

⁹ Непосредан рад с јавношћу током поступка да би се гарантовало да су бриге и жеље грађана консистентно схваћене и размотрене

¹⁰ Заједница добија информације о пројектима или проблемима и пита се за коментар; од заједнице се може се тражити и савет који не мора бити уважен и то без образложења

¹¹ Тражење повратне информације о реакцији јавности на израђене анализе, предложене опције и/или одлуку

¹² Двострани однос између власти и грађана где грађани пружају повратну информацију при чему је власт претходно уочила проблем, о њему информисала грађане и очекује њихову реакцију

¹³ Заједница је обавештена о пројекту и може се питати о начину коришћења места пројекта или суседних области али се предлози не морају узети у обзир

¹⁴ Избалансирано и објективно обавештавање јавности које ће јој помоћи да схвати проблем, алтернативе, могућности и/или одлуку

¹⁵ Једнострано однос у којем власти достављају информације грађанима. Може бити пасиван – приступ информацијама се даје на захтев грађана, и активан – власти саме предузимају мере за ширење информација

¹⁶ Заједница је обавештена о пројекту и користима које носи али нема прилику да изрази своје ставове

¹⁷ Заједници се пружају само пробране информације о пројекту а користе се само повратне информације које подржавају постојећу платформу

Комуникациони токови

Пре него што грађани узму учешће у вршењу власти морају располагати информацијама које су им неопходне за доношење промишљене одлуке. Исто важи и за органе власти - каткад је потребно да јавни службеници стекну сазнања о одређеном проблему да би на њега реаговали. У том смислу, за потребе ове анализе, можемо разлучити:

- комуникацију из правца органа власти ка грађанима, и
- комуникацију од грађана ка властима.

У оба случаја могуће је заузети пасиван или активан став. На страни органа власти, пасиван став (пасивно информисање) означава ситуацију где грађанин иницира комуникацију и очекује реакцију (информацију) органа власти, а активан став (активно информисање) подразумева предузимање мера и радњи усмерених ка грађанима (свих или појединих категорија) како у циљу њиховог обавештавања о активностима органа власти (јавно информисање) тако и прикупљања информација од грађана које су неопходне за доношење одлуке (иницирање „дијалога“). С друге стране, пасиван грађанин само прима информације које органи власти одашиљу (ако је упоште заинтересован за њих) а активан их тражи (покреће или одржава „дијалог“).

Зависно од тока комуникације, постоје различите методологије и средства комуникације, а међу њима постоје и они који подржавају истовремену комуникацију у оба смера-интеракцију. Више речи о овоме у посебном прегледу инструмената и метода комуникације који су препоручени у неком од правних извора или их је изнедрила пракса.

МЕЂУНАРОДНЕ НОРМЕ, СТАНДАРДИ И ПРЕПОРУКЕ

Европска унија

Република Србија је на прагу одобравања њене кандидатуре за чланство у Европској унији и већ годинама спроводи стратешке активности везане за преузимање *Acquis*-а ЕУ. Ипак, када је у питању организација и функционисање јавне управе, у коју спада и локална самоуправа, *Acquis* не садржи обавезујуће одредбе пошто ова област спада у суверени домен држава чланица. Но, то не значи да не постоје индикатори који указују на пожељан правац демократског одлучивања којег органи ЕУ промовишу. Тако члан 10 Лисабонског уговора одређује да је представничка демократија основни принцип функционисања Уније али у свом ставу 3 истиче право грађана да учествују у демократским процесима Уније и да се одлуке имају доносити на што транспарентнији начин и на нивоу који је најближи могући грађанима¹⁸. У вези с тим, Европска комисија је усвојила Општепринципе и минималне стандарде консултовања заинтересованих страна од стране Комисије¹⁹.

У оквиру *Acquis*-а ЕУ постоје акти који прописују обавезну примену одређених елемената партиципативне демократије (информисање и консултовање с јавношћу) али само у контексту заштите природне средине. Тако су донете директиве 2003/4/ЕЗ (о доступности информација од значаја за очување околине)²⁰ и 2003/35/ЕЗ (о учешћу јавности у изради планова и програма који се односе на околину)²¹, те Уредба (ЕК) број 1367/2006 (примена одредаба Конвенције из Орхуса о приступу информација, учешћу јавности у одлучивању и приступу правосуђу у еколошким стварима)²².

Конвенција из Орхуса о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у еколошким стварима је уговор Европске заједнице и њених чланица је потписана 1998. године а ступила је на снагу 2005. године. Први стуб конвенције - доступност информација - је имплементиран Директивом 2003/4/ЕЗ чији је циљ да се обезбеди системска и униформна доступност информација везаних за заштиту животне и природне средине широм ЕУ на шта неће утицати национални прописи о доступности информација од јавног значаја. Директива прописује да сваком физичком и правном лицу морају бити доступне информације везане за стање животне средине и да им приликом тражења информација службеници органа морају пружити сву потребну помоћ. Захтев за приступ информацијама може бити одбијен само у ограниченом броју случајева при чему органи морају пружити помоћ тражиоцу информације тако што ће га упутити на праву адресу или му помоћи да свој захтев учини прихватљивим.

Други стуб конвенције - учешће јавности у одлучивању - је имплементиран Директивом 2003/35/ЕЗ која прописује обавезну претходну ауторизацију активности које могу негативно утицати на природну средину. При томе јавност мора бити обавезно и стварно консултована пре него што се дозвола изда. Избор модалитета консултација су препуштени државама чланицама ЕУ.

¹⁸ „Сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Одлуке се доносе што је могуће транспарентније и ближе грађанима.“

¹⁹ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:EN:NOT>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:EN:NOT>

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1367:EN:NOT>

Уредба (ЕК) број 1367/2006 на сличан начин као и наведене директиве уређује доступност информација у поседу администрације ЕУ и обавезном учешћу јавности у доношењу одлука органа ЕУ у еколошким предметима.

Будући на ограничену примену наведених прописа ЕУ који ће свакако, током даљег процеса европских интеграција, постати део унутрашњег правног поретка, исти неће бити даље разрађивани за потребе ове анализе.

Савет Европе

Савет Европе је организација основана с циљем заштите и развоја корпуса људских права и принципа демократског управљања која се од својих најранијих дана бави и питањима локалне управе те је, ценећи значај локалних органа власти, образовала тело које је обезбедило представљање локалног нивоа јавне управе на паневропском нивоу – Сталну конференцију локалних и регионалних власти у Европи која је касније прерасла у Конгрес локалних и регионалних власти. Република Србија је примљена у чланство Савета Европе 3. априла 2003. године у чијем оквиру представници локалних самоуправа из Србије учествују и у раду Конгреса локалних и регионалних власти.

Савет Европе је, у циљу испуњења своје сталне мисије - унапређења и промоције демократских вредности – донео бројне документе који се, целини или делимично, баве партиципацијом грађана на локалном нивоу, као што су:

- Европска повеља о локалној самоуправи са Додатним протоколом о праву учешћа у пословима локалних власти,
- Препорука број Р(2001)19 Комитета министара упућена земљама чланицама Савета Европе о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу,
- Препорука CM/Rec(2009)2 Комитета министара упућена државама чланицама о евалуацији, ревизији и праћењу учешћа грађана и политике партиципације на локалном и регионалном нивоу,
- Стратегија за иновацију и добро управљање на локалном нивоу са 12 принципа добре управе,
- измењена и допуњена Европска повеља о партиципацији младих у локалном и регионалном животу,
- Европски кодекс понашања локалних и регионалних изабраних представника,
- Конвенција о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу, и други.

Европска повеља о локалној самоуправи са Додатним протоколом о праву учешћа у пословима локалних власти

Република Србија је Законом о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Србије, број 70/2007) уградила наведену повељу из 1985. године у свој правни систем. Сврха Повеље је да се установе минимални стандарди за мерење и заштиту права локалних органа што значи да се она готово искључиво бави положајем институција локалне самоуправе и њиховим односом према држави и државним органима. Повеља је први међународни мултилатерални правни акт којим су изложени принципи

локалне самоуправе и дате основне гаранције политичке, административне и финансијске независности локалне управе.

Са становишта ове анализе, најважније је то што је у преамбули Повеље право грађана на вршење јавних послова постављено као једно од основних демократских принципа који се може најпре и најлакше оживотворити на локалном нивоу. С друге стране, у свом нормативном делу, у члану 3.2²³, појашњава да се право на локалну самоуправу мора вршити посредством демократски образованих представничких тела и, евентуално, њима подређених извршних органа. Ипак, у истом ставу је остављена могућност непосредног учешћа грађана у вршењу власти уколико је то законом дозвољено.

Закључак је да Повеља не садржи конкретне одредбе о обавези органа локалне самоуправе да информишу грађане, док питање утицаја грађана (што подразумева и комуникацију од грађана ка властима) на одлуке локалних власти препушта дискрецији држава потписница које то питање уређују својим прописима.

ДОДАТНИ ПРОТОКОЛ УЗ ЕВРОПСКУ ПОВЕЉУ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ О ПРАВУ УЧЕШЋА У ПОСЛОВИМА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ

Додатни протокол је усвојен 2009. године али да би ступио на снагу потребно је да га ратификује најмање 8 држава потписница што се до закључења ове анализе није догодило. Протокол може прихватити само држава која је приступила Повељи. Као и код Повеље, дозвољено је отказати прихватање и примену Протокола.

Мотив за израду овог акта лежи у чињеници да се у преамбули Европске повеље о локалној самоуправи признаје право грађана на учешће у вршењу јавних послова али да сама Повеља не садржи материјалне одредбе којима би се то право даље разрадило те да је стога било потребно исту допунити како би право појединца на партиципацију било и гарантовано међудржавним споразумом. Приликом израде текста Протокола водило се рачуна о обиљу и разноликости техника и процедура партиципације које су се до тада већ етабилирале или се претпостављало да могу бити прихваћене. Протокол се заснива на три основне претпоставке:

- учешће грађана у вршењу власти је темељ легитимности одлука и одговорности органа;
- јавне власти треба да слушају грађане и константно се усавршавају како би креирале боље политике и пружале боље услуге; и
- учешће у вршењу власти ствара осећај припадности.

Активност свих страна

У преамбули овог акта је наглашено да је право грађана на учешће у вршењу јавних послова, као једно од основних демократских принципа, прихваћено у свим чланицама Савета Европе. Члан 1.1²⁴ одређује право на учешће као право појединца и ставља у обавезу државама чланицама да омогуће партиципацију на локалном нивоу то јест захтева се активно поступање

²³ „Ово право ће вршити савети или скупштине, састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, равноправног и општег права гласа, који могу имати извршне органе који су њима одговорни. Овом одредбом ни на који начин се не отклања могућност скупштине, референдума или било ког другог облика непосредног учешћа тамо где су они статутом дозвољени.“

²⁴ „Државе потписнице обезбеђују свакоме у оквиру њихове надлежности право на учешће у пословима локалне власти.“

јавних власти. Обавеза активног односа власти је појачана одредбом из члана 2.1²⁵ која налаже предузимање мера које су неопходне да би се право грађанина на партиципацију и суштински могло уживати, а члан 2.2.1²⁶ држави ставља у задатак да поради на оспособљавању локалних самоуправа у циљу уживања права појединца на партиципацију.

С друге стране, члан 1.2²⁷ нам открива садржину учешћа у вршењу власти на локалном нивоу односно два степена партиципације при чему оба претпостављају активног грађанина. Тако партиципацију чине:

- право на активно тражење информација о овлашћењима и одговорностима локалних органа, и
- право грађанина на предузимање радњи у циљу (покушаја) утицаја на локалне власти.

Услови за ограничавање партиципације

Став 5²⁸ члана 1 Протокола је такође изузетно значајан јер државама „везује руке“ приликом покушаја да поставе ограничења на партиципацију грађана. Поготово је битно што подстав 1 поставља принцип да сва ограничења и условљавања морају бити прописана законом који мора бити усклађен с међународним обавезама државе. Дотична одредба је потпуно у складу са познатим принципом из англо-саксонског права да је све дозвољено што није изричито забрањено. На овај начин је остављена могућност да се технике и принципи партиципације даље развијају, јачају и улазе у примену а да нису претходно прописима „одобрене“. У нашој правној пракси би овакав став могао да, ако и када Протокол буде ратификован, дође у сукоб са још увек присутним схватањем које потиче из Наполеонових закона и које су преузели недемократски режими после Другог светског рата по којем је све забрањено што није изричито дозвољено. У питању је, заправо, искривљено тумачење принципа законитости које често приморава законодавца да буде претерано прескриптиван у покушају да у закон унесе и „најситније“ детаље не би ли предупредио евентуалну бирократску опструкцију („А где то пише у закону?“).

У сваком случају, ограничења учешћа грађана могу бити прописана само у циљу:

- заштите етичког интегритета локалних власти,
- очувања транспарентности деловања локалних власти,
- омогућавања функционисања делотворне политичке демократије,
- одржавања јавног реда и мира (у демократском друштву), и
- ради испуњавања међународних обавеза државе.

²⁵ „Чланице предузимају све мере које су неопходне да би се остварило право на учешће у вршењу послова локалних власти.“

²⁶ „[Ове мере за вршење права на учешће укључују:] Оснаживање локалних власти како би омогућиле, промовисале и олакшале, остваривање права на учешће дефинисано овим Протоколом.“

²⁷ „Право на учешће у пословима локалне власти означава право да се покушају утврдити овлашћења и одговорности локалне власти или да се утиче на вршење овлашћења и одговорности локалне власти.“

²⁸ „1) Све формалности, услови или ограничења у уживању права на учешће у пословима локалне власти прописују се законом и усклађују са међународним правним обавезама чланице. 2) Закон намеће оне формалности, услове и ограничења који су неопходни да би се осигурало да остваривање права на учешће неће угрозити етички интегритет и транспарентност при вршењу овлашћења и одговорности локалних власти. 3) Остале формалности, услови или ограничења морају бити неопходни за функционисање делотворне политичке демократије, за одржавање јавне безбедности у демократском друштву, или да би чланица испунила захтеве по основу својих међународних правних обавеза.“

Поједини од побројаних услова се могу шире или уже тумачити па ће, стога, питање да ли је конкретно законско ограничење дозвољено морати да се решава од случаја до случаја уз употребу више различитих извора права, нарочито када је у питању „функционисање делотворене политичке демократије“.

Мере усмерене на обезбеђење учешћа грађана у вршењу локалне власти

Члан 1.3²⁹ Протокола омогућава примену афирмативних мера позитивне дискриминације у циљу оснаживања положаја и учешћа маргинализованих група грађана. Члан 2.2.2³⁰ налаже државама да:

- утврде процедуре за конкретну партиципацију грађана,
- предузму мере које ће смислену партиципацију омогућити и у просторно или по броју становника великим јединицама локалне самоуправе,
- утврде процедуре за приступ информацијама у поседу локалних власти,
- предузму мере које ће омогућити партиципацију лица суочених са разноразним препрекама за учешће у вршењу власти, те
- успоставе механизме за поступање по притужбама и предлозима грађана.

Члан 2.3³¹ дозвољава могућност да механизми и процедуре партиципације не морају бити униформно дате за све јединице локалне самоуправе без изузетка већ је дозвољено њихово прилагођавање величини и надлежностима. И приликом осмишљавања ових механизма, пожељно је консултовати се грађанима, посредством органа локалне самоуправе³². За крај, државе се посебно подстичу да промовишу примену информационо-комуникационих технологија у циљу обезбеђења могућности партиципације грађана³³.

²⁹ „Законом се обезбеђују средства у циљу олакшавања остваривања овог права. Без неправедне дискриминације против било које особе или групе, закон може да обезбеди посебне мере за различите околности или категорије особа. У складу са уставним и/или међународним обавезама потписнице, закон може, посебно, да обезбеди мере које су посебно ограничене на бираче.“

³⁰ „[Ове мере за вршење права на учешће укључују] [о]безбеђивање увођења: 1. процедура за укључивање људи, које могу укључити и консултативне процесе, локалне референдуме и петиције и, тамо гдје локалне власти имају велики број становника и/или покривају велико географско подручје, мере за укључивање људи на нивоу који је њима близак; 2. процедура за приступ званичним документима у поседу локалних власти, у складу са уставним поретком и међународним правним обавезама државе чланице; 3. мера за задовољавање потреба оних категорија лица која се суочавају са посебним препрекама за учешће; и 4. механизма и процедура за решавање и давање одговора на примедбе и сугестије које се односе на функционисање локалних власти и локалних јавних служби.“

³¹ „Процедуре, мере и механизми могу се разликовати за различите категорије локалних власти, узимајући у обзир њихову величину и надлежности.“

³² *Види* члан 2.4 Протокола: „У планирању и процесу доношења одлука које се односе на мере које ће бити предузете у погледу обезбеђења права на учешће у пословима локалних власти, локалне власти биће консултоване онолико колико је могуће, благовремено и на одговарајући начин.“

³³ *Види* члан 2.2.3 Протокола: „[Ове мере за вршење права на учешће укључују] [п]одстицање коришћења информационо-комуникационих технологија у правцу промоције и остваривања права на учешће дефинисаног овим Протоколом.“

Препорука бр. Р(2001)19 о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу

Усвојена 2001. године као необавезујући документ, Препорука је пре свега настала као реакција на уочене тенденције:

- сталног пада интересовања јавности за локалне послове и све уочљивији осећај политичке апатије;
- недовољног утицаја посредних форми консултација и партиципације на повећање јавног ангажмана грађана;
- све уочљивијих слабости у оквиру институција локалне представничке демократије које смањују делотворност, отвореност и одговорност унутар система.

Пратећа истраживања су довела до закључка да се не ради толико о апатији колико о потреби промене форме политичког деловања на локалном нивоу те израженијем интересу грађана за директне форме партиципације, нарочито неформалне и флексибилне као и *ad hoc* партиципације уместо трајног ангажмана. Зато се сматрало неопходним преиспитати питање учешћа грађана у локалним јавним пословима и уградити у правне системе држава чланица примере добре праксе. С тим у вези, замишљено је да Препорука представља ажуриран скуп начела и смерница који ће чинити заједничку полазну основу за деловање свих држава чланица Савета Европе у овој области која је од виталног значаја за демократију.

Конкретне препоруке

Препоруку чине заправо 4 конкретне препоруке и прилози који излажу основне принципе партиципације (Прилог I) односно различите врсте практичних мера и корака које могу охрабрити, подстаћи и ојачати грађанску партиципацију (Прилог II). Из следећег се може видети да су препоруке више него повезане за одредбама осам година касније усвојеног Додатног протокола уз Европску повељу о локалној самоуправи, поготово у погледу потребе активног става како државе и локалних органа тако и грађана.

Прва препорука³⁴ позива државе чланице да активно развијају стратегије, правни оквир, програме и политику партиципације где, на страни државе, треба да учествују и законодавна и извршна власт и локалне власти. Друга препорука³⁵ позива на усвајање мера по угледу на оне садржане у Прилогу II с посебним нагласком да их треба уградити у правни оквир а да, при томе, локални органи не буду спутавани у хтењу да примењују разнородне мере. Трећом

³⁴ „[Комитет министара препоручује владама земаља чланица да:] Формулишу политичке смернице, уз учешће локалних и ако их има регионалних власти, чији је циљ подстицање учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу, ослањајући се на принципе Европске повеље о локалној самоуправи, која је усвојена као међународни споразум 15. октобра 1985. године и коју је до данас ратификовала велика већина земаља чланица Савета Европе, и уважавајући принципе садржане у Прилогу I ове препоруке.“

³⁵ „[Комитет министара препоручује владама земаља чланица да:] Усвоје, у оквирима претходно дефинисане политике и узимајући у обзир мере наведене у Прилогу II ове препоруке, мере које су у оквиру њихове надлежности, посебно у погледу побољшања правног оквира за учешће грађана у процесу одлучивања и обезбеде да државно законодавство и прописи омогуће локалним и регионалним властима примену различитих инструмената за подстицање учешћа грађана у јавном животу, у складу са ставом 1. Препоруке бр. Р(2000)14 Комитета министара упућене земаљама чланицама у вези локалних пореза, финансијског уједначавања и субвенција локалне самоуправе.“

препоруком³⁶ се државе позивају да активно подстичу локалне власти на предузимање мера из њихове надлежности у циљу спровођења садржине Препоруке. Четврта³⁷ препорука исказује став да грађанска партиципација није само проблем државе и локалних органа већ је неопходна активност заједнице односно цивилног друштва, укључујући политичке партије, као и активан грађанин; отуда и захтев да се Препорука преведе да би била стављена на знање што је ширег круга заинтересованих субјеката.

Принципи политике грађанске партиципације на локалном нивоу

Срж препорука чине набрајања следећих основних принципа политике учешћа грађана у вршењу јавних послова на локалном нивоу који су изложени у Прилогу I:

1. право грађана на приступ информацијама и учествовању у доношењу важних одлука³⁸;
2. отвореност за иновације на плану унапређења партиципације³⁹;
3. развијање свести за припадност заједници и подстицање грађанина да да свој допринос⁴⁰;
4. јачање комуникације између локалне управе и грађана⁴¹;
5. упоредно коришћење механизма представничке и партиципативне демократије које се допуњују а не конкуришу међусобно⁴²;
6. избегавање ригидног правног уређења и остављање простора за иновације и флексибилно коришћење разнородних решења прилагођено условима средине⁴³;
7. праћење стања и последица преузетих мера треба да буду основа за предузимање следећих корака⁴⁴;

³⁶ „[Комитет министара препоручује владама земаља чланица да:] Позову на одговарајући начин локалне и регионалне власти да: прихвате принципе садржане у Прилогу I ове препоруке и приступе реализацији политике подстицања учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу; [и] побољшају локалне прописе и практичне механизме у вези партиципације грађана у јавном животу на локалном нивоу и да предузму друге кораке у оквиру своје надлежности у циљу унапређења учешћа грађана, уз поштовање мера наведених у Прилогу II ове препоруке.“

³⁷ „[Комитет министара препоручује владама земаља чланица да:] Обезбеде да ова препорука буде преведена на званични језик или језике у њиховим земљама и на начин који сматрају примереним објављена и представљена локалној и регионалној администрацији.“

³⁸ Гарантовање права грађанима на приступ јасним и потпуним информацијама о различитим питањима која су од интереса за њихову локалну заједницу и права да учествују у доношењу важних одлука које утичу на будућност њихове заједнице.

³⁹ Тражење нових путева за подизање свести и одговорности и унапређење културе демократског учешћа грађана у јавном животу и одлучивању у друштву и локалној самоуправи.

⁴⁰ Развијање свести о припадности заједници и подстицање грађана да преузму одговорност за допринос који дају јавном животу у својој локалној заједници.

⁴¹ Уважавање значаја комуникације између јавних служби и грађана и подстицање челника локалне управе да уваже значај учешћа грађана у одлучивању и важност пажљивог разматрања захтева и очекивања грађана, како би реаговање на исказане потребе грађана било адекватно.

⁴² Усвајање свеобухватног приступа питању учешћа грађана у јавном животу, узимајући у обзир механизме представничке демократије и облике непосредног учешћа грађана у процесу одлучивања и управљања пословима локалне самоуправе.

⁴³ Избегавање претерано крутих решења и остављање простора за експериментисање, уз давање предности ширењу овлашћења (уместо прописивању правила) и обезбеђивање различитих инструмената за подстицање учешћа грађана у јавном животу локалне заједнице, уз могућност комбиновања тих инструмената и прилагођавање њихове примене конкретним условима сваке средине.

8. омогућавање размене искустава и примера добре праксе унутар државе и на међународном плану⁴⁵;
9. посебна посвећеност маргинализованим категоријама грађана⁴⁶;
10. равноправна заступљеност жена у локалном политичком животу⁴⁷;
11. подстицање укључивања деце и младих⁴⁸;
12. јачање улоге цивилног друштва⁴⁹; и
13. удруживање напора свих нивоа власти, у складу са принципом субсидијарности⁵⁰.

Конкретне мере за подстицање партиципације

Државе уживају широко дискреционо овлашћење када је у питању конкретна имплементација политике у складу с изложеним принципима из Прилога I. Зависно од конкретних околности одређене земље и локалне заједнице поједина решења су показала бројне предности али и мане. Прилог II садржи примере мера и корака које би свакако требало размотрити уколико се тежи остварењу циљу подстицања и јачања учешћа грађана у вршењу јавних послова на локалном нивоу. Мере и кораци, о којима ће више бити речи у анализи праксе комуникације градских општина са грађанима, су класификовани на следећи начин:

- a. опште мере и кораци,
- b. кораци и мере везане за представничку демократију,
- c. кораци и мере за подстицање непосредног учешћа јавности у процесу одлучивања и управљања, и
- d. кораци и мере за подстицање маргинализованих категорија грађана.

⁴⁴ Полазиште треба да буде темељно сагледавање ситуације у вези учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу, утврђивање референтних тачака и увођење система за праћење постигнутих промена, како би се идентификовали узроци и позитивних и негативних кретања у учешћу грађана, а ефекти усвојених механизма измерили.

⁴⁵ Омогућавање размене информација на нивоу земље и са другим државама о решењима која су се у пракси најбоље показала у подстицању учешћа грађана у јавном животу, подржавање спремности јединица локалне самоуправе да једне другима преносе искуства о успешности појединих метода за боље ангажовање грађана и потпуно упознавање јавности са свим могућностима које стоје на располагању грађанима.

⁴⁶ Посвећивање посебне пажње оним категоријама грађана којима је теже да се активно укључе или који фактички остају на маргинама јавног живота у локалној заједници.

⁴⁷ Прихватање важности равноправне заступљености жена у политици на локалном нивоу.

⁴⁸ Прихватање чињенице да деца и млади представљају потенцијал будућег одрживог развоја локалне заједнице и истицање важности њихове улоге.

⁴⁹ Прихватање и јачање улоге коју имају удружења и групе грађана као кључни партнери у развијању и одржавању културе учешћа грађана у процесима одлучивања и као покретачка снага у практичној примени демократског процеса одлучивања.

⁵⁰ Ангажовање удружених снага власти на сваком нивоу територијалних јединица, с тим што ће сваки ниво бити одговоран за спровођење одговарајућих акција у домену своје надлежности, а у складу са принципом субсидијарности.

Остали релевантни акти Савета Европе

ПРЕПОРУКА КМ/Р(2009)2 КОМИТЕТА МИНИСТАРА ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА О ЕВАЛУАЦИЈИ, РЕВИЗИЈИ И ПРАЋЕЊУ УЧЕШЋА ГРАЂАНА И ПОЛИТИКЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

И Европска повеља о локалној самоуправи са Додатним протоколом и Препорука Р(2001)19 о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу апелују на државне и локалне власти да оставе простор за иновације и примену различитих механизма за поспешивање грађанске партиципације и да при томе пажљиво прате дејство примењених мера те да, у складу са налазима, предузимају даље мере. Ипак, чињеница је релативно тешко одредити шта заправо „ради“, поготово када је у питању партиципативна демократија.

Управо због тога је осмишљен дијагностички алат „CLEAR“ који је намењен уочавању предности али и слабости конкретних механизма партиципације а потом и дефинисању свеобухватнијих стратегија за јачање учешћа грађана у вршењу јавних послова на локалном нивоу. Ово средство омогућава да се „скенирају“ грађани и утврде њихови капацитети и осећај за заједницу, с једне стране, као и да се испитају организационе и структуре одлучивања локалне самоуправе у циљу процене њихове способности да саслушају и узму у обзир поруке грађана, с друге стране. На тај начин се могу преиспитати постојећа пракса, уочити препреке које отежавају ангажовање грађана и изнаћи начини за њихово превазилажење.

Алат „CLEAR“ је постао део *Acquis*-а Савета Европе кроз Препоруку Комитета министара КМ/Р(2009)2.

СТРАТЕГИЈА ЗА ИНОВАЦИЈУ И ДОБРО УПРАВЉАЊЕ⁵¹

Стратегија из 2007. године је практичан инструмент који служи унапређењу владања на локалном нивоу што би за последицу требало да има и побољшање квалитета живљења. Чине је 12 принципа доброг управљања од којих су, у контексту партиципације грађана и међусобне комуникације на релацији локалне власти-грађани, најважнији: 1. Поштени избори, заступање и учешће и 4. Отвореност и транспарентност.

Први принцип (поштени избори, заступање и учешће) подразумева, између осталог:

- постављање грађана у средиште јавних активности и јасну методологију њиховог учешћа у јавним пословима на локалном нивоу;
- право свих грађана и грађанки да изразе свој став, било путем легитимних представничких тела или непосредно;
- узимање у обзир свих гласова, укључујући и оне мање привилеговане и рањивије групације;
- искрен покушај мирења различитих легитимних интереса и постизања широког консензуса о питању шта представља највећи интерес заједнице и како га остварити;
- доношење одлука у складу с вољом већине уз поштовање права и легитимних интереса мањине.

Четврти принцип (отвореност и транспарентност) подразумева:

⁵¹ <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Deklaracija%20iz%20Valensije.pdf>, страна 6

- доношење одлука и њихово спровођење у складу с прописима;
- доступност информација које не носе ознаку тајности или су заштићене законом (нпр. подаци о личности или заштита правичности поступка јавних набавки);
- стављање на увид информација о одлукама, спровођењу политика и њиховим последицама на начин који јавности омогућава да на делотворан и суштински начин прати и подржава рад локалних органа.

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ПАРТИЦИПАЦИЈИ МЛАДИХ У ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ ЖИВОТУ

Повеља првобитно усвојена 1993. године да би десет година касније дочекала измене и допуне представља израз напора учињених у циљу унапређења учешћа младих у локалном јавном животу, поготово маргинализованих и мањинских група, и то не само путем омладинских организација и мрежа већ и институција и процеса плуралистичке демократије. Слично као и Препорука Р(2001)19, на коју се и позива, Повеља садржи бројна практична упутства, савете, моделе и инструменте оснаживања позиције младих на локалном нивоу. Подељена је на 3 дела:

- смернице за спровођење политика органа власти које су од значаја за младе;
- инструменти за унапређивање партиципације младих; и
- институционални услови за партиципацију младих.

ЕВРОПСКИ КОДЕКС ПОНАШАЊА ЛОКАЛНИХ И РЕГИОНАЛНИХ ИЗАБРАНИХ ПРЕДСТАВНИКА⁵²

Сврха Кодекса којег је 1999 године усвојио Конгрес локалних и регионалних власти је да учврсти везе између грађана и изабраних лица који креирају политику на локалном нивоу путем примене постављених етиких стандарда и принципа. Кодекс садржи два члана која су релевантна за ову анализу, члан 19⁵³, који се односи на објављивање и образлагање одлука, и члан 23⁵⁴, који се тиче односа изабраних представника према медијима.

⁵² http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/doc/evropski_kodeks_ponasanja.pdf

⁵³ Члан 19: „(1) Изабрани представници ће бити одговорни комплетном локалном становништву за време свог мандата. (2) Изабрани представници ће детаљно образложити сваку одлуку коју донесу, наводећи све чиниоце на којима је одлука заснована, а посебно правила и прописе који су примењени и указујући на то у ком смислу је та одлука у складу са тим правилима и прописима. У случају када је таква информација поверљива, разлози за то ће бити објашњени. (3) Изабрани представници ће уредно одговарати на било који јавно изречени захтев који се односи на обављање њихових функција, образложење њихових поступака или функционисање служби и органа за чији рад они сnose одговорност. (4) Они ће подржавати и подстицати све поступке и мере које значе транспарентност у вршењу њихове функције и у функционисању служби и органа за чији рад су одговорни.“

⁵⁴ Члан 23: „(1) Изабрани представници ће вредно, поштено и у потпуности одговарати на све захтеве медија за давање информација везаних за обављање њихових функција, али неће пружити ниједну поверљиву информацију или информацију која се тиче приватног живота изабраних представника или трећег лица. (2) Они ће охрабривати и подстицати све мере које имају за циљ унапредјење медијског праћења њихових активности, обављања њихових функција и функционисања служби и одељења за чији рад су одговорни.“

Конвенција о учешћу странаца из 1992 године је ступила на снагу 1997 и до данас је ратификовало 8 држава чланица Савета Европе док ју је још 5 потписало. С изузетком Албаније, све земље које су приступиле Конвенцији, или су је потписале, одликује значајан удео странаца у укупном броју становника. Таква ситуација налаже разматрање проблема интеграције странаца у заједницу у којој живе.

Конвенција тежи да што је прецизније могуће дефинише политичка и грађанска права странаца као и институционалне механизме који ће омогућити њихово учешће у вршењу јавних послова. Конвенција је подељена на 3 дела:

- Поглавље А се тиче "класичних" слобода изражавања, окупљања и удруживања те укључивања страних становника у консултативне процесе у којима учествује локално становништво;
- Поглавље Б се бави изградњом консултативних тела или других институционализованих инструмената који ће омогућити представљање странаца на локалном нивоу;
- Поглавље Ц уређује активно и пасивно изборно право странаца на локалном нивоу.

Иако се чини да овај извор тренутно није релевантан за Републику Србију, за очекивати је да ће негативни економско социјални трендови кад-тад да се преокрену те да ће и Србија, као и скоро све чланице ЕУ, почети да остварује позитивни миграциони салдо. Заправо, већ сада је на територији појединих локалних самоуправа примећено знатно повећање концентрације странаца који ту привређују, остварују социјалне везе, рађају децу те се чини да имају намеру да трајно остану. Пре или касније ће се поставити питање њихових легитимних аспирација да узму веће учешће у локалном јавном животу па је, стога, овај кратки преглед Конвенције и увршћен у анализу из „едукативних“ разлога, као наговештај државним и локалним властима будућих (не)очекиваних изазова. Закон о локалној самоуправи, члан 3.1, отвора могућност да се другим законом одреди која права на локалну самоуправу могу бити призната и страним држављанима.

Закључак о међународним нормама, принципима и стандардима

С изузетком Европске повеље о локалној самоуправи, која се практично и не бави учешћем грађана у вршењу јавних послова на локалном нивоу, не постоје за Републику Србију правно-обавезујући међународни акти којима би се на ауторитативан начин уређивало питање међусобне комуникације грађана и органа локалне самоуправе. Но, чини се да *Acquis* Савета Европе, чији је Република Србија члан, садржи више него довољно квалитетних извора који спадају у категорију тзв. „меког“ права (*soft law*), који би могли да усмеравају деловање како наше законодавне власти и органа локалне самоуправе тако и проактивних грађана и организација цивилног друштва. Ово тим више уколико се има у виду да је Додатним протоколом уз Европску повељу о локалној самоуправи прихваћен принцип да ограничења права на партиципацију могу бити одређена искључиво законом који мора бити усклађен с међународним правним обавезама земље, да та ограничења могу бити прописана ради заштите ограниченог броја прецизно набројаних циљева, те да ван тога нити закон нити пракса органа власти не сме да ограничава примену и осмишљавања разноврсних механизма партиципације уколико конкретни нису изричито забрањени.

⁵⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/144.htm>

Будући да документи Савета Европе такорећи и не садрже строге правне норме већ углавном препоручују политичке активности и оперативне мере, практично је немогуће извршити њихово поређење са домаћим правним нормама у циљу уочавања недостатака у домаћем законодавству. Но, ипак је могуће издвојити посебно интересантна питања односно принципе на основу којих се може проценити ниво усклађености домаћег правног оквира са *Acquis*-ом Савета Европе. О овоме ће бити више речи након прегледа домаћих позитивних прописа који следи.

ПОЗИТИВНИ ПРОПИСИ И ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ГРАДА БЕОГРАДА

Статус градске општине у граду Београду

Ова анализа, као и остали производи који су настали у оквиру пројекта „Информисаност о раду органа градских општина и учешће грађана у вршењу јавних послова“, је примарно усмерена на градске општине града Београда. Да би се утврдило којим позитивним прописима ова анализа треба да се бави, неопходно је прво утврдити какав је статус београдских градских општина. Наиме, чини се да постоје недоумице по питању статуса градске општине у систему локалне самоуправе, а тиме и примене одговарајућих прописа о локалној самоуправи, па и можда раније изложених међународних извора.

Устав Републике Србије

Устав Републике Србије⁵⁶, чланом 188.1⁵⁷, одређује следеће јединице локалне самоуправе:

- општине
- градове, и
- град Београд.

Поред фактичке величине (мада и историја игра улогу приликом проглашења градова), јединице локалне самоуправе се разликују по квантитету надлежности. Наиме, надлежности општина су наведене у члану 190 Устава. Поред тих надлежности, градовима могу законом поверене додатне надлежности⁵⁸, а град Београд има исте надлежности као општине и остали градови а уз то му могу бити поверене додатне надлежности законом о главном граду⁵⁹. Иако пропушта да се изјасни о статусу градских општина, чланом 189.4, под насловом „Положај јединица локалне самоуправе“, Устав омогућава да се подзаконским актом (статутом града) образују градске општине⁶⁰.

Закон о локалној самоуправи

Иако Закон о локалној самоуправи⁶¹, члан 26, одређује да ће се положај града Београда уредити посебним законом, Закон о локалној самоуправи је релевантан акт за потребе ове анализе јер се примењује као супсидијерни извор на основу Закона о главном граду⁶², члан

⁵⁶ Службени гласник РС, бр. 98/2006

⁵⁷ „Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд.“

⁵⁸ Члан 189.3: „Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности.“

⁵⁹ Члан 189.5, друга реченица: „Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.“

⁶⁰ „Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.“

⁶¹ Службени гласник РС, бр. 129/2007

⁶² Службени гласник РС, бр. 129/2007

1.2⁶³ а начин на који уређује институт градских општина може да се по аналогiji примени и на градске општине града Београда.

У складу са раније поменутиим одредбама Устава, и Закон о локалној самоуправи⁶⁴, набраја исте јединице локалне самоуправе као и Устав⁶⁵, додатно разрађује надлежности општина и градова⁶⁶, док уређење положаја града Београд препушта посебном закону.⁶⁷ И Закон о локалној самоуправи, члан 25⁶⁸, преноси одредбу из Устава о образовању градских општина. Закон се бави и посебним институтом месних заједница и других облика месне самоуправе⁶⁹ које су, чини се, најнижи институционализовани облик приближавања локалних власти свом становништву. Тако Закон о локалној самоуправи, у већој или мањој мери, познаје следеће организационе нивое локалне самоуправе (редослед према „снази“ тј. надлежностима и начину образовања):

- јединице локалне самоуправе (образују се законом, надлежности утврђене Уставом и законом),
 - Град Београд
 - градови
 - општине
- градске општине (само у градовима; образују се статутима градова; питање градских општина у Београду је препуштено Закону о главном граду), и
- месне заједнице и друге облике месне самоуправе (могуће у свим јединицама локалне самоуправе; образују се одлуком скупштине).

Закон о територијалној организацији Републике Србије

Закон о територијалној организацији Републике Србије⁷⁰ одређује да су јединице локалне самоуправе уједно и територијалне јединице⁷¹, при чему територију јединица локалне самоуправе чине насељена места односно катастарске општине⁷². Закон допушта да се територија града подели статутом града на градске општине⁷³ и тиме, практично, уводи нижи

⁶³ „На сва питања која нису уређена овим законом, а односе се на град Београд, као јединицу локалне самоуправе, примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи.“

⁶⁴ Службени гласник РС, бр. 129/2007

⁶⁵ Члан 3.1: „Локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе)“.

⁶⁶ Види чланове 20 и 24

⁶⁷ Види члан 26

⁶⁸ Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

⁶⁹ Члан 72: „(1) Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима се оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе. (2) Месне заједнице и други облици месне самоуправе могу се образовати и у градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл). (3) Месна заједница може се оснивати и за два или више села.“

⁷⁰ Службени гласник РС, бр. 129/2007

⁷¹ Члан 2: Територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.“

⁷² Члан 3: „(1) Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. (2) Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије.“

⁷³ Члан 19: „(1) Територија града може бити подељена на градске општине. (2) Подела града на градске општине утврђује се статутом града, у складу са законом.“ и члан 23: „Подела града Београда на

облик територијалне јединице. На тај начин, Закон о територијалној организацији Републике Србије омогућава административну поделу земље на следеће нивое:

- територијалне заједнице (аутономне покрајине)⁷⁴,
- територијалне јединице (општине, градови и град Београд),
- „ниже територијалне јединице“ (градске општине у градовима),
- саставни делови територијалних јединица и „нижих територијалних јединица (насеља тј. катастарске општине).

Закон о главном граду

Чини се да Закон о главном граду третира градске општине истовремено и као своје територијалне јединице и као неку врсту својих деташираних јединица⁷⁵ које за Град обављају послове одређене статутом Града⁷⁶ али које поседују свој посебни правни субјективитет⁷⁷. С друге стране, градске општине нису облик месне самоуправе пошто се не појављују у члановима 49-51 Закона, за разлику од његових претходних делова.

Статут града Београда

Слично као и Закон о главном граду, и Статут града Београда пропушта да пружи дефиницију градске општине. Такође, из члана 4.1⁷⁸ произилази да се градска општина посматра као нека врста локалне испоставе Града док се, с друге стране, у члану 18⁷⁹ градске општине појављују као ниво територијалне поделе Града, практично његове територијалне јединице.

Ипак, Статут пружа основ за повлачење аналогije између градске општине и „нормалне“ општине. Наиме, Статутом се уређује и организација градских општина која готово истоветно изгледа као организација „нормалних“ општина, с тим што градске имају умањени делокруг и немају непосредну везу с државним органима односно не уживају заштиту каква је Уставом и Законом о локалној самоуправи гарантована општинама. Осим тога, градска општина није

градске општине утврђује се статутом града Београда, у складу са законом.“

⁷⁴ Члан 25: „Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.“

⁷⁵ Члан 6.2: „Ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру законом утврђене територије града Београда, Статутом града се образују градске општине.“

⁷⁶ Члан 6.4: „Статутом града се одређују послови из надлежности града Београда које врше градске општине.“

⁷⁷ Члан 6.3: „Градска општина има својство правног лица.“

⁷⁸ „Ради ефикаснијег и економичнијег остваривања својих надлежности и остваривања права грађана, Град образује градске општине.“

⁷⁹ „(1) Територију Града, утврђену законом, чине насељена места, односно подручја катастарских општина које улазе у састав Града. (2) У оквиру законом утврђене територије Града образују се градске општине. (3) Подручје градске општине чине насељена места, односно подручја катастарске општине која улазе у њен састав. (4) Границе између градских општина утврђују се одлуком Скупштине града Београда, по претходно прибављеном мишљењу скупштине градских општина.“

облик месне самоуправе већ напротив, иста се остварује у месним заједницама и другим облицима месне самоуправе а градске општине одлучују о оснивању месних заједница⁸⁰.

Закључак о статусу градских општина града Београда

Иако Уставом, Законом о главном граду и Статутом град Београда није дефинисан статус градских општина у Београду ипак се може извести закључак да су градске општине уопште одређена нека врста „под-јединице“ локалне самоуправе као и територијална „под-јединица“. У прилог овом закључку иду чињенице да их Устав генерално помиње у делу који се бави локалном самоуправом, да се њима бави и Закон о локалној самоуправи (његове одредбе се односе на градске општине других градова), а да их у Закону о територијалној организацији Републике Србије можемо препознати као „ниже“ територијалне јединице иако им формално није дата таква позиција.

Иако се градске општине у Београду могу схватати и као испоставе тј. деташиране организационе јединице Града, Закон о главном граду и Статут града Београда уређују организацију градских општина слично како то чини Закон о локалној самоуправи када су у питању „класичне“ општине, и овлашћују их да се старају о месној самоуправи баш као што то раде „класичне“ општине. Тако, градске општине у Београду имају и Скупштину и Председника, Веће и своје управе. Још када се узме у обзир да својим расположивим ресурсима и величином надвисују већину „класичних“ општина, па и градова у Србији, није чудно да се у свести људи градске општине у Београду поистовећују са „класичним“.

Без обзира да ли их посматрали као „непризнате“ јединице локалне самоуправе или само као испоставе града Београда, оба опције се уклапају у захтев из члана 2.2.2.1 Додатног протокола уз Европску повељу о локалној самоуправи који се тиче приближавања локалне самоуправе грађанима у великим јединицама локалне самоуправе⁸¹ (исто важи и за месну самоуправу). Стога ће за потребе ове анализе која се бави комуникацијом између грађана и градских општина у Београду у наставку бити представљене релевантне одредбе прописа које се тичу локалних самоуправа уопште као и конкретно градских општина у Београду. Ти акти су:

- Устав Републике Србије,
- Закон о главном граду (заједно са Законом о локалној самоуправи као супсидијерним извором права), и
- Статут града Београда.

Статути и други релевантни акти градских општина које су обухваћене овим пројектом су, заједно са праксом органа тих градских општина по питањима информисања и партиципације грађана, предмет посебне анализе.

⁸⁰ Члан 77.1.3: „Градска општина, у складу са законом и овим статутом, преко својих органа: [] 3. оснива месну заједницу и друге облике месне самоуправе, по прибављеном мишљењу грађана, у складу са законом, овим статутом и актима градске општине.“

⁸¹ „[Ове мере за вршење права на учешће укључују] [о]безбеђивање увођења: 1. процедура за укључивање људи, које могу укључити и консултативне процесе, локалне референдуме и петиције и, тамо где локалне власти имају велики број становника и/или покривају велико географско подручје, мере за укључивање људи на нивоу који је њима близак.“

Устав

Ко је власник локалне самоуправе?

Устав ограничава власт државе не само корпусом људских права и слобода већ и признавањем политичког права грађана на локалну самоуправу⁸². Право на локалну самоуправу које се може вршити непосредно или преко изабраних представника је потврђено и чланом 176.1⁸³. Са друге стране, право на локалну самоуправу ограничено уставом и законом⁸⁴ и управо је ова одредба држави практично омогућила неограничен уплив у декларативно слободан домен грађана да одлучују о локалној самоуправи јер јој омогућава да законом уреди сва питања која се тичу структуре и функционисања локалне самоуправе независно од воље непосредно заинтересованих грађана⁸⁵.

Уколико би се наведено ограничење разматрало у вези са статусом локалне самоуправе као правног лица којег јој Устав додељује⁸⁶, отворило би се интересантно правно-филозофско питање: „Ко је „власник“ локалне самоуправе?“. Иза сваког правног лица (*persona ficta*) стоји одређено или барем одредиво правно или физичко лице или више њих. Та лица – „власници“ имају скоро неограничену могућност да знају све што се тиче правног лица којег „поседују“ и да управљају његовим активностима. Да су грађани власници своје локалне самоуправе као правног лица, не би се ни постављало питање њиховог учешћа у вршење власти на локалном нивоу, транспарентности и отворености поступања, утицаја на правац деловања локалне самоуправе итд.

Дакле, чињеница да држава законом установљава и уређује јединице локалне самоуправе (у случају градских општина у Београду то чини Град на основу закона – акта државе), да грађанину није дата опција прихватања локалне самоуправе (грађани само одабиром пребивалишта могу изабрати једну од понуђених јединица локалне самоуправе док опција неинкорпорираних територија, као у неким англо-саксонским земљама, не постоји) наводи на закључак да је држава „власник“ локалне самоуправе. Истина и држава је правна фикција чији су „власници“ њени грађани, али то не мења чињеницу да је „власништво“ грађана над локалном самоуправом посредно и прилично удаљено. Ипак, као резултат вишевековне борбе за ограничење апсолутистичких моћи суверена, овлашћења савремене демократске државе (и других јавних власти) су ограничена Уставом који грађанима гарантује одређена права, па и права која им омогућавају партиципацију у јавним пословима на локалном нивоу.

⁸² Члан 12.1: „Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.“

⁸³ „Грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.“

⁸⁴ Члан 12.2: „Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости“.

⁸⁵ Види и члан 97.1.3: „Република Србија уређује и обезбеђује: [] територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе[.]“

⁸⁶ Члан 176.2: „Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица.“

Организовање општина

Члан 179 декларативно допушта могућност да локалне самоуправе саме уреде сопствену организацију, у складу са Уставом и законом,⁸⁷ али осим што им одређује надлежност⁸⁸ и обавезно постојање скупштине⁸⁹, држава је одговарајућим законима (о локалној самоуправи односно главном граду) није оставила много простора јединицама локалне самоуправе за деловање по овом питању. С друге стране, граду Београду је остављена широка слобода деловања да уређује своје градске општине, па ту постоји значајан простор и за учешће грађана и изналажење креативних и делотворних решења.

Члан 188.3⁹⁰ прописује обавезно изјашњавање грађана на референдуму о питањима постојања (оснивање и укидање) јединица локалне самоуправе или промене њених граница као територијалне јединице. С обзиром да се јединице локалне самоуправе оснивају законом⁹¹ и да се законом одређује њихова територија, чини се да је овај референдум саветодавног карактера и да не обавезује законодавца, јер је тешко замислити да би се воља ограниченог броја грађана са врло малог дела територије државе могла сматрати обавезујућом за највише представничко тело у држави. Што се тиче градских општина, Устав питање њиховог оснивања, укидања и територије препушта одговарајућим статутима⁹².

Отвореност, транспарентност, партиципација

За потребе ове анализе најинтересантнији су право на учешће у управљању јавним пословима, члан 53⁹³, и право на петицију, члан 56.1⁹⁴, јер на прилично отворен начин отварају могућност грађанима да активно учествују у поступању и одлучивању органа градских општина. За разлику од референдума и грађанске иницијативе који се, услед квантитативних ограничења (нпр. број потписа, рокови подношења и сл.) постављених законом и другим прописима, врло ретко користе у пракси, суштинска оперативна партиципативна демократија је омогућена правом на упућивање петиција и „других предлога“ а у вези с правом на учешће у управљању јавним пословима. Члан 18.1 Устава⁹⁵ омогућава непосредну примену наведених одредаба. Недостатак је што је дискрецији органа препуштено да одлуче да и ће уопште или како реаговати на иницијативе грађана. Иначе, Устав не ограничава право на упућивање петиција и

⁸⁷ „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.“

⁸⁸ Види члан 190

⁸⁹ Види члан 180

⁹⁰ „Оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе.“

⁹¹ Види чланове 188 и 189

⁹² Члан 189.4: „Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.“

⁹³ „Грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.“

⁹⁴ „Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи.“

⁹⁵ „Људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују.“

предлога али и упозорава на могуће штетне последице по подносиоца петиције уколико је поруком садржаној у петицији учинио кривично дело⁹⁶.

Са становишта отворености и транспарентности је битна одредба из члана 92.1⁹⁷ Устава по којој сви приходи и расходи јединица локалне самоуправе морају бити приказани у буџету. Буџет је јавни документ (тешко је замислити ситуацију да би део буџета градске општине могао добити ознаку тајности!), буџетска средства су јавна средства па и подаци о трошењу буџетских средстава не могу бити поверљиви (опет је тешко замислити који би трошкови на нивоу градске општине завредили ознаку тајности). Макар и да је понекад једини начин да се до података о трошковима органа градске општине дође путем механизма који је предвиђен законом о приступу информацијама од јавног значаја, ова уставна одредба омогућава заинтересованој јавности да донесе сопствену оцену сврсисходности и оправданости понашања органа локалних власти и да, као последицу, предузме одговарајуће активности.

У оквиру слободе медија, Устав предвиђа могућност спречавања ширења информација (укључујући и о раду локалних самоуправа) путем медија ради заштите од насилног рушења уставног поретка, територијалног интегритета, спречавања подстрекивања на рат и насиље и говора мржње али само када је то неопходно у демократском друштву⁹⁸. Конструкција „неопходно у демократском друштву“ потиче из Европске конвенције о људским правима и основним слободама те је за њено тумачење најбоље консултовати праксу Европског суда за људска права у Стразбуру.

Закон о главном граду

Законом о главном граду је прописано обавезно оснивање градских општина⁹⁹. Граду Београду тиме није остављена могућност бирања да ли ће имати градске општине или не већ само опције које се односе на поступак оснивања и укидања градских општина¹⁰⁰, њихову територију, структуру и избор органа, надлежност¹⁰¹ и однос према органима Града¹⁰². Када се томе дода и одредба да је градска општина правно лице¹⁰³, може се рећи да је град Београд „власник“ градских општина¹⁰⁴, али је његова власт ограничена уставним одредбама о правима

⁹⁶ Члан 56.3: „Нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.“

⁹⁷ „Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности.“

⁹⁸ Члан 50.3: „У Републици Србији нема цензуре. Надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље.“

⁹⁹ Члан 6.2: „Ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру законом утврђене територије града Београда, Статутом града се образују градске општине.“

¹⁰⁰ Члан 6.5: „Град Београд може укинути постојећу градску општину и њено подручје припојити једној или више постојећих општина.“

¹⁰¹ Члан 6.4: „Статутом града се одређују послови из надлежности града Београда које врше градске општине.“

¹⁰² Члан 7: „Статутом града Београда ближе се уређује начин образовања и укидања градских општина, промена њихових подручја, органи и начин избора органа градске општине, као и међусобни однос органа Града и органа градске општине“.

¹⁰³ Члан 6.3: „Градска општина има својство правног лица.“

¹⁰⁴ *Види горе „Ко је власник општине?“*

која се тичу информисања и партиципације грађана и сродним одредбама Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи. У складу с тим, и сам град Београд је својим статутом одредио границе својих овлашћења о чему ће бити речи у одговарајућем делу анализе.

Значи, Закон о главном граду даје велика овлашћења Граду у односу на градске општине и оне не уживају скоро никакву заштиту за разлику од „класичних“ јединица локалне самоуправе. Ипак, грађани имају могућност да утичу на садржину Статута којим се уређују по градске општине битна питања путем видова непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе: референдум, грађанска иницијатива и збор грађана¹⁰⁵. Док референдум (може га расписати Скупштина града на сопствену иницијативу или обавезно, уколико то затражи најмање 10% бирачког тела у Граду)¹⁰⁶ и грађанска иницијатива (захтева се најмање 30.000 потписа)¹⁰⁷, услед наведених квантитативних параметара који су повезани и са одговарајућим процесом прикупљања потписа и њихове верификације, нису баш практични за остваривање оперативније партиципације те се врло ретко користе, чини се да је релативно мањим групама заинтересованих грађана (најмање 10% бирача с територије месне самоуправе) најкориснији механизам за вршење утицаја на органе Града збор грађана¹⁰⁸.

Још мањим групама и појединцима преостају Уставом санкционисана права на петицију и учешће у вршењу јавних послова, која се непосредно извршавају. Информисање грађана, као услов за смислену партиципацију, је на начелно уређено чланом 48.1¹⁰⁹. Органи Града су дужни да обавештавају јавност о свом раду, укључујући и о одлукама и активностима везаним за градске општине, путем средстава јавног информисања и „на други прикладан начин“. О томе шта је други прикладан начин одлучују органи Града од чијег избора зависи да ли ће информисање бити ефективно или ће одређеним средством испунити законску обавезу а без икаквог ефекта или са ограниченим дометом.

Закон о главном граду пружа могућност још једног облика интеракције између грађана и локалних власти – месну самоуправу. Са становишта законодавца, за разлику од градских општина, месна самоуправа је необавезна опција¹¹⁰ у Београду, али је Град својим Статутом учинио обавезном. Месна самоуправа има статус правног лица а сва питања везана за њу се уређују Статутом Града¹¹¹.

Закон о локалној самоуправи

На основу члана 1.2 Закона о главном граду, прописана ја супсидијерна примена одредаба Закона о локалној самоуправи на сва питања која се тичу града Београда као јединице локалне самоуправе а која нису уређена Законом о главном граду. Са становишта партиципације грађана, упоредни преглед два закона показује да Закон о локалној самоуправи садржи само одредбе из члана 3 којима се допуњава Закон о главном граду. Тако члан 3.3 одређује да право

¹⁰⁵ Члан 44.1: „Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.“

¹⁰⁶ Види члан 47

¹⁰⁷ Види члан 45

¹⁰⁸ Види члан 46

¹⁰⁹ „Органи и службе Града дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин.“

¹¹⁰ Члан 49.1: „Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у Граду се могу оснивати месне заједнице и други облици месне самоуправе.“

¹¹¹ Члан 49.3: „Месна заједница, односно други облик месне самоуправе има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених Статутом града и одлуком о оснивању.“

„управљања“ пословима локалне самоуправе имају само пунолетна лица с бирачким правом и пребивалиштем на територији јединице локалне самоуправе¹¹². То никако не значи да омладина испод 18 година неће моћи да задовољи своје потребе и интересе на локалном нивоу, у складу с међународним стандардима, већ само да ће морати да за то користи неформалне начине вршења утицаја или посредство пунолетних лица. Исто важи и за правна лица и предузетнике који послују на територији јединице локалне самоуправе и дају приличан допринос локалном буџету.

Врло је интересно што је Закон отворио могућност партиципације страних држављана¹¹³ у вршењу појединих послова локалне самоуправе. У питању је опција која отвара простор за примену решења предложених Конвенцијом о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу односно искристалисаних као примера добре праксе из других земаља. Закон поставља ограничење да странци не могу уживати сва права као домаћи држављани и да законодавац, значи држава, треба да законом одреди која права ће странци имати и на који начин ће их користити. У међувремену, нема препрека да страни држављани остварују утицај на неформалан начин, као и омладина и предузетници.

Статут града Београда

Статут града Београда је конститутивни акт којим се одређују градске општине, њихова територија, статусне промене, надлежност, организација и међусобни однос са Градом¹¹⁴. Као што је већ речено, чланом 6.2 Закона о главном граду одређено је да Град мора да образује градске општине што је својим статутом и учинио. Разлози су исти као и у наведеној одредби Закона о главном граду (делотворност и економичност извршења послова из надлежности Београда) али се у статуту појављује и још један разлог - остваривање права грађана¹¹⁵. Тиме се отвара могућност да грађани, пошто су непосредно заинтересовани за остваривање својих права, утичу на рад градских општина.

С друге стране, упитна је ефективност могућег утицаја грађана јер су ипак у питању послови Града који су „приближени“ грађанима путем градских општина¹¹⁶ али је одговорност за њихово вршење ипак задржана на нивоу Града¹¹⁷. Такође, старајући се о правима и интересима грађана са свог подручја, градска општина мора да узме у обзир и интересе грађана са подручја других градских општина (претпоставља се суседних или непосредно блиских) и Београда у целини¹¹⁸. Статут ништа не говори о томе како ће градска општина да спозна

¹¹² „Грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, управљају пословима локалне самоуправе, у складу с Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе.“

¹¹³ Члан 3.2: „Страни држављани могу имати поједина права у остваривању локалне самоуправе под условима и на начин утврђен законом.“

¹¹⁴ Члан 1.2: „Овим статутом одређују се градске општине у Граду, њихова подручја, начин образовања, укидања и промене подручја градских општина, послови из надлежности Града које врше градске општине, органи и начин избора органа градске општине, као и међусобно однос органа Града и органа градске општине.“

¹¹⁵ Члан 4.1: „Ради ефикаснијег и економичнијег остваривања својих надлежности и остваривања права грађана, Град образује градске општине.“

¹¹⁶ Члан 4.2: „Овим статутом одређују се послови из надлежности Града које врше градске општине у његовом саставу.“ Члан 74.1: „Градска општина, на свом подручју, врши послове из надлежности Града одређене овим статутом.“

¹¹⁷ Члан 5: „Град је одговоран за квалитетно, економично и ефикасно вршење својих и поверених надлежности и послова на територији Града.“

¹¹⁸ Члан 74.2: „У вршењу послова из става 1. овог члана, градска општина се стара о потребама и

интересе свих грађана Београда па је, највероватније, да ће те интересе артикулисати органи Града. То значи да ће, на крају, Град одлучити како ће градске општине поступати у циљу остварења права грађана што би могао да буде аргумент који иде у прилог схватању градских општина као деташираних органа града Београда.

Ако би, стога, градске општине посматрали као врсту органа Града мада нису и формално тако назване, на њих би се примењивао и члан 17 о јавности рада који поред опште одредбе о јавности рада¹¹⁹ и њеним ограничењима¹²⁰ садржи и незакључени списак механизма за остваривање јавности рада¹²¹ али и консултовања грађана (јавне расправе). Механизми који се могу користити у сврху остваривања јавности морају бити одређени Статутом¹²² те би свако прихватање механизма које препоручују међународни документи или потичу из праксе других јединица локалне самоуправе или земаља захтевало претходну измену Статута што је, свакако, лакше учинити него да је наведено ограничење садржано у закону. Врло је позитивно што, по питању већ поменуте јавне расправе, Статут даје широку слободу избора модалитета на који ће она бити остварена¹²³.

Град има потпуну контролу над статусом градске општине (оснивање, укидање, промена територије)¹²⁴ но Статут ипак предвиђа и саветодавно изјашњавање грађана референдумом¹²⁵ и сходну примену закона о референдуму. Град оснива градске општине као правна лица¹²⁶ а дејство те чињенице по партиципацију грађана је описано раније у овом документу под поднасловом „Ко је власник локалне самоуправе?“.

интересима грађана са свог подручја, истовремено уважавајући интерес грађана са подручја других градских општина и Града у целини.“

¹¹⁹ Члан 17.1: „Рад органа Града је јаван.“

¹²⁰ Члан 17.3: „Јавност у раду органа Града може се ограничити или искључити у случајевима утврђеним законом и другим прописом или актом надлежног органа, у складу са законом.“

¹²¹ Члан 17.2: „Јавност рада, по правилу, обезбеђује се: 1. издавањем промотивних и информативних публикација, сарадњом са медијима, презентовањем одлука и других аката јавности и постављањем интернет презентација; 2. организовањем јавних расправа у складу са законом, овим статутом и одлукама органа Града; 3. и на друге начине утврђене овим статутом.“

¹²² Види члан 17.2.3

¹²³ Члан 142.3: „Јавна расправа спроводи се путем организовања округлих столова, достављањем нацрта стручним, научним и другим организацијама и службама, расправом на зборовима грађана, објављивањем нацрта одлуке на сајту Града, објављивањем у средствима јавног информисања, спровођењем анкете или на други погодан начин.“

¹²⁴ Члан 20: „Град може променити подручје постојеће градске општине, образовати нову или укинути постојећу градску општину, под условима утврђеном овим статутом.“

¹²⁵ Члан 147: „(1) Када Скупштина града прихвати предлог за промену Статута града који се односи на промену броја и подручја градских општина, истовремено са доношењем закључка о приступању промени Статута расписује саветодавни референдум, ради изјашњавања грађана о предложеној промени. (2) На саветодавном референдуму изјашњавају се грађани који имају бирачко право и пребивалиште на подручју једне или више градских општина на које се промена односи, осим у случају да се предлаже оснивање нове градске општине, када се о предлогу изјашњавају грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији Града. (3) Сматра се да су грађани подржали предложену промену ако се за њу изјаснила већина од оних који су гласали, без обзира на број оних који су гласали. (4) Мишљење грађана утврђено на саветодавном референдуму није обавезујуће. (5) На расписивање и спровођење саветодавног референдума сходно се примењују одредбе закона и одредбе овог статута којима је уређено непосредно изјашњавање грађана референдумом.“

¹²⁶ Члан 74.3: „Градска општина има својство правног лица.“

Члан 74.5 Статута¹²⁷ одређује обавезну садржину највишег акта градске општине, а члан 77 наводи конкретне послове из надлежности града Београда који се врше преко органа градских општина¹²⁸. Но, Статут предвиђа и непосредно учешће грађана у вршењу тих послова¹²⁹ путем:

- грађанске иницијативе,
- збора грађана, и
- референдума.

Статут се посебно бави непосредним учешћем грађана у одлучивању путем референдума о самодоприносу којег, након одржане јавне расправе, може расписати скупштина градске општине¹³⁰ за целу територију општине или њен део¹³¹ а на иницијативу, између осталих, самих грађана¹³². Исход референдума је обавезујући¹³³. Занимљиво је да на овом референдуму могу учествовати не само грађани с бирачким правом који имају пребивалиште на територији с које се прикупљају средства¹³⁴ већ и грађани без изборног права или/и пребивалишта под условом да имају непокретности на наведеној територији чија ће употребљивост бити повећана услед активности које ће се финансирати средствима грађана¹³⁵. Тиме је дато право изјашњавања и малолетним лицима и лицима која су лишена пословне способности (наравно, у њихово име ово право врше њихови заступници) која поседују некретности одговарајућих карактеристика али не и страним држављанима пошто исти нису обухваћени појмом грађанина, иако и они могу имати у поседу некретности на чије ће коришћење самодопринос повољно деловати.

Месна самоуправа, као облик приближавања локалних власти грађанима и средство њихове међусобне интеракције, је детаљно уређена одредбама Статута. Статутом је градским општинама дато у обавезу да оснују месне заједнице и друге облике месне самоуправе¹³⁶ који

¹²⁷ „Статутом градске општине, у складу са овим статутом, уређују се нарочито: права и дужности градске општине и начин, услови и облици њиховог остваривања, симболи и празник градске општине, број одборника скупштине градске општине, организација и рад органа и служби, начин управљања грађана пословима из надлежности градске општине, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе и друга питања од значаја за градску општину.“

¹²⁸ Члан 78.1: „Послове градске општине врше органи градске општине.“

¹²⁹ Члан 78.2: „Грађани учествују у вршењу послова градске општине, преко изабраних одборника скупштине градске општине, путем грађанске иницијативе, збора грађана и референдума, у складу са Уставом, законом, овим статутом и актима градске општине.“

¹³⁰ Члан 106.8: „Предлог одлуке о увођењу самодоприноса Скупштина града, односно скупштина градске општине утврђује већином гласова од укупног броја одборника скупштине, по поступку предвиђеном за доношење статута, по претходно одржаној јавној расправи.“

¹³¹ Члан 106.2: „Предлог одлуке о увођењу самодоприноса за подручје или део подручја градске општине утврђује скупштина градске општине.“

¹³² Члан 106.3: „Иницијативу за доношење одлуке из става 1. овог члана може поднети најмање једна трећина одборника Скупштине града, скупштина градске општине, Градско веће и грађани путем грађанске иницијативе.“

¹³³ Члан 105.2: „Одлуку о увођењу самодоприноса доносе грађани референдумом, у складу са законом и овим статутом, односно статутом градске општине.“

¹³⁴ Члан 107.1: „Одлуку о увођењу самодоприноса доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на којем се средства прикупљају.“

¹³⁵ Члан 107.2: „Одлуку из става 1. овог члана доносе и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на којем се средства прикупљају ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима самодоприноса се побољшавају услови коришћења те имовине.“

¹³⁶ Члан 123.1: „Ради задовољавања потреба и интереса од непосредног значаја за грађане са одређеног подручја, у градској општини оснивају се месне заједнице и други облици месне самоуправе.“

ће имати својство правног лица¹³⁷. Одлуку о образовању, укидању и променама везаним за месне заједнице доноси скупштина градске општине под условом одржавања претходног саветодавног референдума грађана са подручја месне заједнице¹³⁸. Оснивачким актом месне заједнице се уређује и јавност рада и обавештавања грађана¹³⁹. Одредба из члана 126.2 показује да је можда најважнија сврха месне самоуправе да омогући и помогне преношење ставова грађана ка вишим органима¹⁴⁰ путем упућивања иницијатива и организовања зборов грађана, референдума и грађанских иницијатива.

Закључак о општем правном оквиру

Прво на локалну самоуправу је једно од основних уставних принципа и исто се може вршити како посредно тако и непосредно. Са становишта партиципације грађана у локалном јавном животу посебно су битна и Уставом санкционисана права на учешће у вршењу јавних послова, право на петицију и право на информисање (слобода медија). Устав и декларативно допушта локалним самоуправама да уређују сопствену организацију по секторским законима (Закон о главном граду и Закон о локалним самоуправама) та аутономија је прилично сужена. Но, у случају градских општина у Београду, Град има практично потпуну слободу уређења ових својих „подјединица“ али је до сада није користио већ су градске општине уређене аналогно „правим“ општинама. Како је уређење наведеног питања препуштено Статуту града Београда, грађани имају потенцијално већу могућност да утичу на уређење градских општина у Београду него што то имају грађани других јединица локалне самоуправе.

Домаћи правни оквир предвиђа и могућност непосредног учешћа грађана у вршењу јавних послова на локалном нивоу путем референдума, грађанске иницијативе и збора грађана али је њихова употребљивост значајно спутана формалним условима њиховог коришћења везано за број потписа, поступак њихове верификације и динамике поступања. С друге стране, веома је позитивно што је систем консултовања органа са грађанима путем механизма јавне расправе чији су облици прилично либерално наведени у Статуту града Београда отворен за увођење и испробавање инструмената који су наведени у међународним актима или које је изнедрила пракса других локалних самоуправа у земљи и иностранству. Поред јавне расправе, најважније средство утицаја појединаца или група грађана, па чак и лица која не могу користити механизме непосредног вршења јавних послова (малолетна лица, странци, правна лица), је право на представке и притужбе, као облик остваривања уставног права на петицију. Као што

¹³⁷ Члан 124.1: „Месна заједница има својство правног лица, у оквиру права и дужности утврђених овим статутом и одлуком о оснивању.“

¹³⁸ Члан 125.1: „Скупштина градске општине одлучује о образовању нове, промени подручја и укидању месне заједнице на свом подручју, већином од укупног броја одборника скупштине, по претходно прибављеном мишљењу грађана са тог подручја.“

¹³⁹ Члан 125.2: „Актом о оснивању месне заједнице уређују се нарочито: назив и подручје месне заједнице, послови месне заједнице, органи, средства за рад, јавност рада и обавештавање грађана.“

¹⁴⁰ „У вршењу послова из става 1. овог члана, месна заједница: - упућује иницијативе надлежним органима градске општине и Града за уређивање одређених питања и измену прописа и других аката из надлежности градске општине, односно Града, - остварује сарадњу са другим месним заједницама, удружењима грађана, установама и јавним предузећима које је основао Град, односно градска општина, органима градске општине, невладиним и другим организацијама, - организује конкретне активности грађана и других заинтересованих учесника, - обавештава грађане месне заједнице о активностима које предузима, - учествује у организовању зборов грађана, референдума и покретању грађанских иницијатива, - врши и друге послове, у складу са статутом градске општине и актима месне заједнице.“

ће се моћи видети у анализи регулативе и праксе огледних градских општина, општине су дужне да успоставе механизме за поступање по представкама и притужбама те да о исходу обавесте подносиоце.

Најважнији предуслов партиципације грађана је њихова информисаност. Осим што грађани могу да користе инструменте предвиђене Законом о приступу информацијама од јавног значаја и Закон о главном граду као и нижи акти (статути) садрже одредбе о јавности рада органа која им намеће обавезу активног информисања грађана о различитим аспектима свога рада. Статут града Београда чак и набраја поједине начине остваривања јавности рада али и оставља могућност да се користе и други неспоменути начини.

Иако Законом о главном граду није наметнута обавеза организовања месне самоуправе, Статут града Београда обавезује градске општине да образују месне заједнице. При томе, једна од најважнијих улога месне самоуправе је да служи као канал међусобне комуникације становништва и органа градских општина.

Неспорно је да позитивни прописи омогућавају партиципацију грађана градских општина који своје бирачко право остварују на територији градске општине. Одредбе о самодоприносу омогућавају непосредно учешће у одлучивању путем референдума и грађанима који или немају бирачко право и/или пребивалиште на територији градске општине која је расписала референдум под условом да та лица поседују непокретности на тој територији. Иако Закон о локалој самоуправи отвара простор за укључивање странаца у локални јавни живот, законодавац још увек није другим законим омогућио конкретнију оживотворење овог права.

Утисак је да општи правни оквир омогућава смислену партиципацију грађана у локалном јавном животу, како на нивоу града Београда тако и градских општина и месне самоуправе. На жалост, у стварности те могућности ни издалека нису искоришћене у довољној мери услед високе незаинтересованости па и апатије становништва. Стога приоритетни правац будућих активности законодавца и органа Београда и градских општина треба да буде усмерен на буђење и развој „активизма“ грађана применом широког дијапазона мера, од образовних на свим нивоима до технолошких, правних и политичких. Имплементација пројекта у чијем склопу се врши ова анализа је један од показатеља напора које град Београд чини у том правцу.

ПОЗИТИВНИ ПРОПИСИ И ОДАБРАНИ МЕЂУНАРОДНИ ПРИНЦИПИ И СТАНДАРДИ

Већина захтева и предлога и препорука који су садржани у референтним међународним документима могу бити услишени предузимањем оперативних мера које не захтевају промену домаћег правног оквира. Ипак, постоје и захтеви које или није могуће задовољити без промене појединих позитивноправних одредаба или је таква промена пожељна не би ли се остварили циљеви којима чланице Савета Европе теже.

Обавеза активног односа власти у циљу остваривања партиципације грађана

Додатни протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи обавезује државе да предузимају активне радње усмерене према грађанима у циљу њиховог „буђења“ и оспособљавања за непосредно учешће у јавним пословима на локалном нивоу те да јачају локалне власти како би исте могле одговорити захтевима које грађанска партиципација намеће. И Препорука Р(2001)19 позива државе да активно развијају стратегије, правни оквир, програме и политику партиципације где, на страни државе, треба да учествују и законодавна и извршна власт и локалне власти (прва препорука) те позива државе да подстичу локалне власти на предузимање мера из њихове надлежности у истом циљу (трећа препорука).

Домаћи правни оквир не садржи изричите одредбе којима се налаже како државним органима, пре свега министарству надлежном за послове локалне самоуправе, тако и јединицама локалне самоуправе предузимање мера којима се подстиче партиципација грађана на локалном нивоу генерално поготово оних мера које су садржану у одговарајућим актима Савета Европе и других. Стога се препоручује уношење таквих одредаба у Закон о главном граду или/и Закон о локалној самоуправи као и даљу разраду и конкретизацију одредаба Статута града Београда које би могле бити тумачене у овом смислу (члан 25, тачке 34 и 42).

Онемогућавање коришћења извитопереног тумачења принципа законитости у циљу ограничавања партиципације грађана

Члан 1.5 Додатног протокола уз Европску повељу о локалној самоуправи садржи услове за ограничавање права на партиципацију грађана по принципу да је све дозвољено што није изричито забрањено. Тиме се омогућава увођење у примену средстава партиципације која нису претходно санкционисана прописима односно избегава се сувише прескриптивно и ригидно правно уређење те оставља простор за иновације и флексибилно коришћење разнородних решења прилагођено условима конкретне локалне средине. У сличном тону и Препорука Р(2001)19, препорука 2, позива на усвајање мера за подстицање партиципације а да, при томе, правни оквир не треба да спутава хтење локалних органа да примене разнородне мере.

У друштву као што је наше, на чију је правну традицију оставио трага и вишедеценијски недемократски режим, не би било нечувено да се претходно изнети позитиван став сукоби са извитопереним „наполеоновским“ тумачењем принципа законитости по којем је забрањено

све што није изричито дозвољено а што се манифестује питањем: „А где то пише у закону?“. Да би се онемогућила било какав покушај евентуалне бирократске опструкције по питању примене механизма и мера партиципације који нису „изричито“ наведени у закону, препоручује се да се одговарајуће одредбе Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи допуне изразом „и на други пригодан начин“ где год је то прихватљиво, а као што је то на неколико места већ учињено у Статуту града Београда (*види* нпр. члан 142.3 о јавној расправи).

Афирмативне мере у корист одређених категорија грађана

Члан 1.3 Додатног протокола омогућава примену афирмативних мера позитивне дискриминације у циљу оснаживања положаја и учешћа маргинализованих група грађана у јавном животу на локалном нивоу. Основни принципи грађанске партиципације на локалном нивоу из Прилога један Препоруке Р(2001)19 указују на то којим друштвеним групама су потребни додатни подстицаји (поједина лица се могу пронаћи у неколико категорија):

- лица маргинализована услед својег етничког, верског, образовног, радног, професионалног, социјалног и другог статуса,
- лица с посебним потребама,
- жене,
- млади.

Домаћи прописи не садрже одредбе којима се органима власти на свим нивоима налаже да посебно предузимају мере усмерене на набројане категорије становништва. Како Закон о забрани дискриминације не спречава предузимање афирмативних мера¹⁴¹, препоручује се уношење одговарајућих одредаба у Закон о главном граду, Закон о локалној самоуправи и Статут града Београда.

Отвореност и транспарентност на локалном нивоу

Темељ грађанске партиципације је обавештеност и информисање грађана. Стратегија за иновацију и добро управљање на локалном нивоу наводи, међу принципима доброг демократског управљања, отвореност и транспарентност који подразумевају доступност информација које не носе ознаку тајности или су заштићене законом (нпр. подаци о личности или заштита правичности поступка јавних набавки) и стављање на увид информација о одлукама, спровођењу политика и њиховим последицама на начин који јавности омогућава да на делотворан и суштински начин прати и подржава рад локалних органа.

Иако је на локалном нивоу транспарентност правило а тајност података редак изузетак, увек ће постојати одређене врсте информација које се из легитимних разлога не могу стављати на увид широј јавности. С друге стране, баш због могућност злоупотреба, питање ускраћивања информација и тајности података је уређено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о тајности података који се примењују и на локалном нивоу. Јер, не сме се пренебрегнути чињеница да су носиоци главних функција у органима локалних самоуправа локално изабрани политичари па, стога, органи које воде или представљају нису

¹⁴¹ Члан 14: „Не сматрају се дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају.“

неутрална тела која само пружају услуге већ служе и остваривању одређених политичких циљева. У том смислу, није немогуће замислити ситуацију да органи локалне самоуправе имају потребу или жељу да сакрију одређене информације за које сматрају да би могле неповољно утицати на однос грађана према њима.

Зато се препоручује додатно разрађивање одговарајућих одредаба Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи те Статута града Београд које се односе на јавност рада и обавезу информисања грађана и посебно појачавање обавезе локалних власти да на сопствену иницијативу објављују све информације које би могле занимати локално становништво (уз поштовање законом предвиђених изузетака) и избор одговарајућих средстава информисања која ће гарантовати суштинску дисеминацију информација.

Учешће странаца у локалном јавном животу

Иако Република Србија није приступила Конвенцији о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу, други документи Савета Европе препоручују примену свих или појединих одредаба ове конвенције чак и када није ратификована (нпр. Европска повеља о партципацији младих и др.). Закон о локалној самоуправи је отворио простор за партиципацију странаца на локалном нивоу али је обавеза државе да конкретизује која права странци могу уживати и на који начин.

У очекивању да ће процес европских интеграција позитивно утицати на миграционе токове, град Београд би требало да буде посебно заинтересован за уређење питања партиципације странаца пошто ће поднети „главни удар“ прилива имиграната у будућности. Стога се препоручује да град Београд већ сад почне да се бави овом тематиком како би на време могао законодавцу да предложи одговарајућа законодавна решења која ће се наслањати на Конвенцију.

Различитост организације општина

Европска повеља о локалној самоуправи, члан 6.1, говори о потреби да се локалним властима допусти што је већа аутономија у погледу опредељивања о унутрашњем устројству органа локалне самоуправе а у циљу прилагођавања локалним околностима и остварењу принципа административне ефикасности. И раније обрађене одредбе које говоре о потреби активнијег става државе и локалних власти везано за партиципацију грађана истичу да униформност примењених мера и механизма стимулације партиципације није циљ нити је реална већ да се мере морају одабрати и прилагодити околностима локалне самоуправе. То значи да међународни извори стоје на становишту да локалне самоуправе не морају организационо личити једна на другу те да је потребно оставити већу слободу локалним властима, а тиме и локалном становништву да утиче на организационо уређење локалних самоуправа.

Устав декларативно допушта локалним самоуправама да уређују сопствену организацију али у складу са законом. Тако формулисана одредба је довела до тога да Закон о локалној самоуправи намеће униформну организацију општина а да је локалним самоуправама (и грађанима) остављена скоро никаква могућност да значајније утичу на „архитектуру“ локалне управе. С друге стране, граду Београду је дата пуна слобода одлучивања о организацији градских општина коју он није искористио већ је у Статут града тако рећи пресликао решења из Закона о локалној самоуправи. Стога се препоручује да град Београд искористи своје право да слободно преуреди „архитектуру“ градских општина уз пун ангажман грађана, не би ли њихову

организацију прилагодио актуелном економском тренутку, локалним потребама и могућностима итд.

ПРИЛОЗИ

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

(Стразбур, 15. октобар 1985.)

Државе чланице Савета Европе, потписнице овог документа,

Сматрајући да је циљ Савета Европе да постигне веће јединство својих чланица у очувању и остварењу идеала и принципа који представљају њихово заједничко наслеђе;

Верујући да је један од метода којим се овај циљ може остварити постизање споразума на административном плану;

Имајући у виду да су локалне власти једна од главних основа сваког демократског система;

Сматрајући да је право грађана да обављају јавне послове један од основних демократских принципа заједничких свим државама чланицама Савета Европе;

Уверене да се ова права најнепосредније могу остварити на локалном нивоу;

Уверене да се кроз локалне органе власти са стварним одговорностима може обезбедити администрација која је и ефикасна и блиска грађанима;

Знајући да је очување и унапређивање локалне самоуправе у различитим европским земљама важан допринос изградњи Европе засноване на принципима демократије и децентрализације власти;

Сматрајући да је за ово неопходно постојање локалних органа власти који имају демократски конституисана тела за одлучивање и широк степен аутономије у погледу својих одговорности, а такође и путеве и начине за остваривање тих одговорности и средстава која су неопходна за њихово остварење,

Сложиле су се о следећем:

Члан 1.

Државе уговорнице ће себе сматрати обавезним према следећим члановима у складу са начином и у обиму наведеном у члану 12 ове повеље.

ДЕО I

Уставни и правни основ локалне самоуправе

Члан 2.

Принцип локалне самоуправе биће признат у домаћем законодавству и, ако је могуће, у уставу.

Концепт локалне самоуправе

Члан 3.

1. Локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва.

2. Ово право ће вршити савети или скупштине, састављене од чланова који су слободно изабрани тајним гласањем на основу непосредног, равноправног и општег права гласа, који могу имати извршне органе који су њима одговорни. Овом одредбом ни на који начин се не отклања могућност скупштине, референдума или било ког другог облика непосредног учешћа тамо где су они статутом дозвољени.

Обим локалне самоуправе

Члан 4.

1. Основна овлашћења и одговорност локалних органа власти треба да буду предвиђени уставом или статутом. Међутим, ова одредба не спречава давање овлашћења и одговорности локалним властима за специфичне сврхе, у складу са законом.
2. Локалне власти, у оквиру законских ограничења, имају пуну слободу одлучивања о иницијативама у вези са било којим питањем које није искључено из њихове надлежности или додељено некој другој инстанци.
3. Јавне послове ће првенствено обављати они органи власти који су најближи грађанима. Уступање послова другом органу власти требало би да се заснива на процени обима и природе задатка и захтева у погледу ефикасности управе и функционисања привреде.
4. Овлашћења дата локалној власти ће по правилу бити потпуна и ексклузивна. Она не смеју бити нарушавана или ограничена другом, централном или регионалном влашћу, осим у складу са законом.
5. Тамо где су им овлашћења додељена од стране централне или регионалне власти, локалним органима власти ће, у мери у којој је то могућно, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима.
6. Локални органи власти ће бити консултовани, у мери у којој је то могућно, и у право време и на одговарајући начин приликом планирања и одлучивања о свим питањима која их се директно тичу.

Заштита граница локалне власти

Члан 5.

Промене у разграничењу локалних органа власти неће бити вршене без претходне консултације локалне заједнице о којој је реч, по могућности путем референдума, тамо где је то омогућено статутом.

Административна структура и средства за обављање задатака локалних органа власти

Члан 6.

1. Не доводећи у питање општије статутарне одредбе, локалне власти могу да одреде сопствену унутрашњу административну структуру како би је прилагодили локалним потребама и обезбедиле ефикасну управу.
2. Услови службовања запослених у локалним органима власти биће такви да омогуће ангажовање особља високог квалитета на основу вредности и компетентности; у ту сврху треба створити адекватне могућности за образовање, накнаде и изгледе за напредовање у каријери.

Услови вршења овлашћења на локалном нивоу

Члан 7.

1. Услови под којим раде представници изабрани на локалном нивоу треба да су такви да обезбеђују слободно обављање њихових функција.
2. Они треба да обухвате одговарајућу финансијску надокнаду трошкова који настану у току обављања посла о коме је реч, као и надокнаду, тамо где је то могућно, за губитак зараде или плате за посао који је обављен и одговарајућу заштиту социјалног осигурања.
3. Све функције и активности за које се сматра да су неспојиве са заузимањем локалног изборног положаја биће одређене статутом или основним правним принципима.

Административни надзор над активностима локалних органа власти

Члан 8.

1. Било какав административни надзор над локалним органима власти може бити остварен само у складу са процедурама и у случајевима који су предвиђени уставом или статутом.
2. Сваки административни надзор над активностима локалних органа власти по правилу ће имати за циљ само да обезбеди усаглашеност са законом и уставним начелима. Међутим, више инстанце власти могу обавити административни надзор у вези са целисходношћу у погледу задатака чије извршавање је поверено локалним органима власти.
3. Административни надзор над локалним органима власти вршиће се тако да обезбеди да интервенција контролне власти буде у сразмери са значајем интереса који треба да штити.

Финансијска средства локалних органа власти

Члан 9.

1. Локални органи власти имају право, у оквиру националне економске политике, на адекватна сопствена финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења.
2. Финансијска средства локалних органа власти биће одређена у складу са овлашћењима која су предвиђена уставом и законом.
3. Део, а ако је могуће и сва финансијска средства локалних органа власти, треба да потичу од локалних пореза и такса чију висину они могу да одреде у оквиру ограничења датих статутом.
4. Финансијски системи на којима почивају извори који припадају локалним властима биће у довољној мери широки и адаптивни како би им се омогућило да у мери у којој је то практично могуће држе корак са стварним растом трошкова везаних за обављање њихових обавеза.
5. Заштита финансијски слабијих локалних органа власти захтева институцију финансијског изједначавања процедура или сличне мере које треба да коригују ефекте неједнаке расподеле потенцијалних извора финансирања и финансијског терета коме треба да пружи подршку. Такве процедуре или мере неће умањити слободу одлучивања локалних органа власти коју они имају у оквиру сопствених сфера одговорности.
6. Локални органи власти биће консултовани на одговарајући начин о томе како да им се додељују прераспоређена средства.

7. Субвенције локалним органима власти неће бити, колико год је то могућно, намењене финансирању одређених пројеката. Провизија од субвенција неће уклонити основно право локалних органа власти да у оквиру своје надлежности имају слободу политичког одлучивања.

8. У сврху позајмљивања ради капиталног инвестирања, локални органи власти имаће приступ националном тржишту капитала у оквиру законских могућности.

Право локалних органа власти на удруживање

Члан 10.

1. Локални органи власти имају право да у вршењу својих дужности сарађују и у оквиру закона стварају конзорцијуме са другим локалним органима власти у циљу остварења задатака од заједничког интереса.

2. Право локалних органа власти да припадају асоцијацији ради заштите и промоције њихових заједничких интереса и да припадају међународној асоцијацији локалних органа власти биће признато у свакој држави.

3. Локални органи власти имају право да, под условима предвиђеним законом, сарађују са одговарајућим локалним органима власти у другим државама.

Правна заштита органа локалне самоуправе

Члан 11.

Локални органи власти имаће право да прибегну жалби код суда како би обезбедили слободно спровођење својих овлашћења и поштовање принципа локалне самоуправе који су уграђени у устав или домаће законодавство.

ДЕО II

ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

Обавезе

Члан 12.

1. Свака држава уговорница сагласна је да се сматра везаном прихватање одредаба најмање двадесет ставова првог дела ове повеље, од којих ће бар десет бити одабрано међу следећим ставовима:

- члан 2,
- члан 3, ставови 1. и 2,
- члан 4, ставови, 1, 2. и 4,
- члан 5,
- члан 7, став 1,
- члан 8, став 2,
- члан 9, ставови 1, 2. и 3,
- члан 10, став 1,
- члан 11.

2. Свака држава уговорница приликом депоновања инструмената ратификације, приступања или прихватања, обавестиће генералног секретара Савета Европе о ставовима које је одабрала у складу са одредбама става 1. овог члана.

3. Свака страна може, у било које време касније, да обавести генералног секретара да се сматра везаном било којим ставом ове повеље који још није прихватила у складу са ставом 1. овог члана. Овакве обавезе дате накнадно сматраће се интегралним делом ратификације, приступања или прихватања стране која даје нотификацију и имаће исто дејство са првим даном месеца који следи по истеку периода од три месеца након датума када је генерални секретар примио нотификацију.

Власт на коју се ова повеља односи

Члан 13.

Принципи локалне самоуправе садржани у овој повељи примењују се на све категорије локалних власти које постоје у оквиру територије државе уговорнице. Међутим, свака страна уговорница може, приликом депоновања инструмената ратификације, приступања или прихватања да одреди категорије локалних или регионалних власти на које намерава да ограничи дејство ове повеље или које намерава да искључи из њеног дејства. Она такође може да укључи нове категорије локалних или регионалних власти у оквиру повеље каснијом нотификацијом генералном секретару Савета Европе.

Одредба о обавештавању

Члан 14.

Свака страна потписница проследиће генералном секретару Савета Европе све релевантне информације у вези са законским одредбама и другим мерама које предузима у сврху усклађивања са одредбама ове повеље.

ДЕО III

Потпис, ратификација и ступање на снагу

Члан 15.

1. Ова повеља је отворена за потписивање свакој држави чланици Савета Европе. Она подлеже ратификацији, приступању или прихватању. Инструменти ратификације, приступања или прихватања биће депоновани код генералног секретара Савета Европе.

2. Ова повеља ступиће на снагу првог дана месеца који следи по истеку тромесечног периода након датума када су четири државе чланице Савета Европе изразиле своју спремност да буду везане повељом у складу са одредбама претходног става.

3. У погледу сваке државе чланице која касније изрази своју сагласност да буде везана повељом, ова повеља ступиће на снагу првог дана месеца који следи по истеку тромесечног периода након дана депоновања инструмената ратификације, приступања или прихватања.

Територијална клаузула

Члан 16.

1. Свака држава може у време потписивања или приликом депоновања инструмената ратификације, приступања или прихватања да специфицира територију или територије на које се ова повеља односи.

2. Свака држава може касније, декларацијом упућеном генералном секретару Савета Европе, да прошири примену ове повеље на сваку територију наведену у декларацији. У погледу такве територије повеља ће ступити на снагу првог дана месеца који следи по истеку тромесечног периода након датума пријема такве декларације од стране генералног секретара.

3. Свака декларација у вези са претходним параграфима може, у погледу сваке територије назначене у таквој декларацији, бити повучена нотификацијом упућеном генералном секретару. Повлачење ће ступити на снагу првог дана месеца који следи по истеку шестомесечног периода након датума пријема такве нотификације од стране генералног секретара.

Отказивање

Члан 17.

1. Свака страна уговорница може да откаже ову повељу у било које време након истека периода од пет година од датума када је повеља за њу ступила на снагу. Шест месеци унапред даће се обавештење генералном секретару Савета Европе. Такво отказивање неће утицати на важење повеље у односу на друге стране уговорнице под условом да у сваком таквом тренутку нема мање од четири такве стране уговорнице.

2. Свака страна уговорница може, у складу са одредбама изнетим у претходном параграфу, да откаже било који параграф дела I ове повеље који је усвојила, под условом да остане везана бројем и врстом ставова наведених у члану 12, став 1. За сваку страну која, након отказивања неког става, више не испуњава захтеве садржане у члану 12, став 1, сматраће се да је отказала и саму повељу.

Нотификације

Члан 18.

Генерални секретар Савета Европе обавестиће сваку државу чланицу Савета Европе о:

- а) сваком потпису;
- б) депоновању сваког инструмента ратификације, усвајања или сагласности;
- в) сваком датуму ступања на снагу ове повеље у складу са чланом 15;
- г) свакој нотификацији коју прими у оквиру примене одредаба члана 12, ст. 2. и 3;
- д) свакој нотификацији коју прими у оквиру примене одредаба члана 13;
- е) сваком другом акту, нотификацији или комуникацији који се односе на ову повељу.

У потврду тога долепотписани, прописно овлашћени за то, потписали су ову повељу.

ДОДАТНИ ПРОТОКОЛ УЗ ЕВРОПСКУ ПОВЕЉУ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ О ПРАВУ УЧЕШЋА У ПОСЛОВИМА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ

Преамбула

Државе чланице Савета Европе, потписнице овог Додатног Протокола уз Европску Повељу о локалној самоуправи (у даљем тексту: Повеља),

Имајући у виду да је циљ Савета Европе постизање већег јединства између његових чланица ради очувања и остваривања идеала и принципа који су њихова заједничка баштина;

Имајући у виду да је право на учешће у вршењу јавних послова један од демократских принципа који је заједнички свим државама чланицама Савета Европе;

Имајући у виду да је напредак у државама чланицама показао превелику важност овог принципа за локалну самоуправу;

Имајући у виду да би било прикладно да се Повеља допуни са одредбама које гарантују право учешћа у пословима локалне власти;

Имајући у виду Конвенцију Савета Европе о приступу службеним документима, усвојену од стране Комитета министара 27. новембра 2008. године;

Имајући у виду такође и Декларацију и Акциони план усвојене на трећем самиту шефова држава и влада Савета Европе (Варшава 16-17. мај 2005. године)

Сагласиле су се о следећем :

Члан 1

Право на учешће у пословима локалних власти

1. Државе потписнице обезбеђују свакоме у оквиру њихове надлежности право на учешће у пословима локалне власти.
2. Право на учешће у пословима локалне власти означава право да се покушају утврдити овлашћења и одговорности локалне власти или да се утиче на вршење овлашћења и одговорности локалне власти.
3. Законом се обезбеђују средства у циљу олакшавања остваривања овог права. Без неправедне дискриминације против било које особе или групе, закон може да обезбеди посебне мере за различите околности или категорије особа. У складу са уставним и/или међународним обавезама потписнице, закон може, посебно, да обезбеди мере које су посебно ограничене на бираче.
- 4.1. Свака од потписница законом признаје право држављана потписнице да, као бирачи или кандидати, учествују у изборима чланова савета или скупштина локалних власти у локалној заједници у којој имају пребивалиште.
- 4.2. Закон такође признаје то право учешћа другим лицима у случају када страна тако одлучи, у складу са својим уставним поретком или када је то у складу са међународним правним обавезама чланице.
- 5.1. Све формалности, услови или ограничења у уживању права на учешће у пословима локалне власти прописују се законом и усклађују са међународним правним обавезама чланице.

5.2. Закон намеће оне формалности, услове и ограничења који су неопходни да би се осигурало да остваривање права на учешће неће угрозити етички интегритет и транспарентност при вршењу овлашћења и одговорности локалних власти.

5.3. Остале формалности, услови или ограничења морају бити неопходни за функционисање делотворне политичке демократије, за одржавање јавне безбедности у демократском друштву, или да би чланица испунила захтеве по основу својих међународних правних обавеза.

Члан 2

Спровођење мера ради обезбеђења права на учешће

1. Чланице предузимају све мере које су неопходне да би се остварило право на учешће у вршењу послова локалних власти.

2. Ове мере за вршење права на учешће укључују:

2.1. Оснаживање локалних власти како би омогућиле, промовисале и олакшале, остваривање права на учешће дефинисано овим Протоколом;

2.2. Обезбеђивање увођења:

2.2.1. процедура за укључивање људи, које могу укључити и консултативне процесе, локалне референдуме и петиције и, тамо гдје локалне власти имају велики број становника и/или покривају велико географско подручје, мере за укључивање људи на нивоу који је њима близак;

2.2.2. процедура за приступ званичним документима у поседу локалних власти, у складу са уставним поретком и међународним правним обавезама државе чланице;

2.2.3. мера за задовољавање потреба оних категорија лица која се суочавају са посебним препрекама за учешће; и

2.2.4. механизма и процедура за решавање и давање одговора на примедбе и сугестије које се односе на функционисање локалних власти и локалних јавних служби.

2.3. Подстицање коришћења информационо-комуникационих технологија у правцу промоције и остваривања права на учешће дефинисаног овим Протоколом.

3. Процедуре, мере и механизми могу се разликовати за различите категорије локалних власти, узимајући у обзир њихову величину и надлежности.

4. У планирању и процесу доношења одлука које се односе на мере које ће бити предузете у погледу обезбеђења права на учешће у пословима локалних власти, локалне власти биће консултоване онолико колико је могуће, благовремено и на одговарајући начин.

Члан 3

Власти на које се односи Протокол

Протокол се односи на све категорије локалних власти који постоје у оквиру територије уговорне стране. Међутим, свака страна може, приликом депоновања свог инструмента потврђивања, прихватања или одобравања, навести категорије локалних или регионалних власти на које намерава да ограничи опсег Протокола или које планира да искључи из његовог опсега деловања. Такође, у опсег деловања овог Протокола може у наредном периоду да укључи друге категорије локалних или регионалних власти путем накнадног обавештења упућеног Генералном Секретару Савета Европе.

Члан 4

Територија на коју се односи Протокол

1. Свака држава може у време потписивања или депоновања свог инструмента потврђивања, прихватања или одобравања, назначити територију или територије на које ће се овај Протокол примењивати.
2. Свака држава може у било које време, у виду изјаве упућене Генералном Секретару Савета Европе, проширити област дјеловања овог Протокола на сваку другу територију која буде назначена у изјави. У односу на ту територију, Протокол ступа на снагу првог дана месеца након истека рока од три месеца после датума пријема такве изјаве од стране Генералног Секретара.
3. Свака изјава дата у складу са два претходна става, може у вези са сваком територијом назначеном у таквој изјави да се повуче обавештењем упућеним Генералном Секретару Савета Европе. Повлачење ће ступити на снагу првог дана у месецу након истека рока од шест месеци после датума пријема таквог обавјештења од стране Генералног Секретара.

Члан 5

Потписивање и ступање на снагу

1. Протокол ће бити отворен за потпис државама чланицама Савета Европе које су потписнице Повеље. Он подлеже потврђивању, прихватању или одобравању. Држава чланица Савета Европе не може да потврди, прихвати или одобри овај Протокол, осим ако није истовремено или претходно потврдила, прихватила или одобрила Повељу. Инструменти потврђивања, прихватања или одобравања се депонују код Генералног секретара Савета Европе.
2. Протокол ће ступити на снагу првог дана у месецу након истека рока од три месеца после датума на који је осам држава чланица Савета Европе изразило своју сагласност да се обавезују на поштовање Протокола сагласно одредбама става 1.
3. У односу на било коју државу чланицу која накнадно изрази свој пристанак да буде обавезана овим Протоколом, исти ступа на снагу првог дана у месецу након истека рока од три месеца од депоновања инструмента потврђивања, прихватања или одобравања.

Члан 6

Отказивање

1. Свака држава чланица може у било ком тренутку отказати овај Протокол обавештењем упућеном Генералном Секретару Савета Европе.
2. Овакво отказивање ступиће на снагу првог дана у месецу након истека рока од шест месеци од дана пријема обавештења од стране Генералног Секретара.

Члан 7

Обавештења

Генерални Секретар Савета Европе обавестиће државе чланице Савета Европе о:

- a. сваком потписивању;
- b. депоновању сваког инструмента потврђивања, прихватања или одобравања;
- c. сваком датуму ступања на снагу овог Протокола сагласно члану 5;
- d. сваком обавештењу примљеном у вези са применом одредби члана 3;

- е. сваком другом акту, обавештењу или комуникацији који се односе на овај Протокол. Уз потврду чега доле потписани, прописно овлашћени, потписују овај Протокол.

ПРЕПОРУКА БР. Р(2001)19

КОМИТЕТА МИНИСТРА УПУЋЕНА ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА САВЕТА ЕВРОПЕ О ПОДСТИЦАЊУ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ЈАВНОМ ЖИВОТУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Комитет министара, у складу са одредбама члана 15б Статута Савета Европе,

Имајући у виду да је задатак Савета Европе постизање већег јединства чланица у циљу очувања и остваривања идеала који чине њихово заједничко наслеђе и подстицање њиховог економског и друштвеног напретка;

Имајући у виду да учешће грађана чини окосницу демократске идеје и да грађани, који су привржени демократским вредностима, свесни својих демократских дужности и који се ангажују у политичком животу, представљају срж сваког демократског система;

Уверени да демократија на локалном нивоу чини један од камена темељаца демократије у европским земљама и да њено јачање представља фактор стабилности;

Имајући у виду да демократија у локалној заједници мора да делује у контексту нових изазова који произлазе не само из структурних и функционалних промена у организацији локалне самоуправе, него и из радикалних политичких, економских и друштвених промена које су се десиле у Европи, као и из процеса глобализације;

Свесни чињенице да су очекивања јавности еволуирала, да долази до промена у политичком деловању на локалном нивоу и да то захтева непосредније, флексибилније и ад хоц методе ангажовања грађана;

Имајући у виду да у одређеним околностима долази до опадања поверења грађана у своје изабране институције и да се указала потреба да се државне институције поново ангажују и одговоре на захтеве јавности на другачији начин ради очувања легитимности процеса одлучивања;

Прихватајући чињеницу да веома различитим мерама може да се унапреди учешће грађана у јавном животу и да примена тих мера може да се прилагоди различитим приликама у локалним заједницама;

С обзиром на то да право грађана да учествују у доношењу важних одлука из којих проистичу дугорочне обавезе или опредељења која се касније не могу променити, а које погађају већину грађана, представља један од принципа демократије који је заједнички за све земље чланице Савета Европе;

Имајући у виду да се ово право најнепосредније остварује на локалном нивоу и да сходно томе треба предузети кораке за непосредније укључивање грађана у вођење послова локалне самоуправе, уз истовремено очување успешности и ефикасности у раду локалне управе;

Поново потврђујући своје уверење да представничка демократија јесте део заједничког наслеђа земаља чланица Савета Европе и да представља основу за партиципацију грађана у јавном животу на нивоу државе, регије и локалне заједнице;

Имајући у виду да је дијалог између грађана и изабраних представника у локалној самоуправи неопходан за успостављање демократије на локалном нивоу, јер доприноси јачању легитимности локалних демократских институција и успешности њиховог деловања;

Имајући у виду да локалне власти, у складу са принципом субвенционисаности, морају преузети вођу улогу у унапређењу учешћа грађана у јавном животу и да успешност сваке политике за

подстицање демократског учешћа грађана у процесима одлучивања на локалном нивоу зависи од ангажовања локалних власти на овом плану;

Позивајући се на Препоруку бр. Р(81)18 Комитета министара упућену земљама чланицама у вези учешћа грађана на општинском нивоу управе, као и промене које су наступиле после њеног усвајања, оправдано је да се ранија препорука замени овом садашњом;

Имајући у виду Мишљење бр. 232(2001) Парламентарне скупштине;

Имајући у виду Мишљење бр. 15(2001) Конгреса локалних и регионалних власти Европе и одговарајућих докумената Конгреса у овој области;

Комитет министара препоручује владама земаља чланица да:

1. Формулишу политичке смернице, уз учешће локалних и ако их има регионалних власти, чији је циљ подстицање учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу, ослањајући се на принципе Европске повеље о локалној самоуправи, која је усвојена као међународни споразум 15. октобра 1985. године и коју је до данас ратификовала велика већина земаља чланица Савета Европе, и уважавајући принципе садржане у Прилогу I ове препоруке;

2. Усвоје, у оквирима претходно дефинисане политике и узимајући у обзир мере наведене у Прилогу II ове препоруке, мере које су у оквиру њихове надлежности, посебно у погледу побољшања правног оквира за учешће грађана у процесу одлучивања и обезбеде да државно законодавство и прописи омогуће локалним и регионалним властима примену различитих инструмената за подстицање учешћа грађана у јавном животу, у складу са ставом 1. Препоруке бр. Р(2000)14 Комитета министара упућене земљама чланицама у вези локалних пореза, финансијског уједначавања и субвенција локалне самоуправе;

3. Позову на одговарајући начин локалне и регионалне власти да:

- прихвате принципе садржане у Прилогу I ове препоруке и приступе реализацији политике подстицања учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу;
- побољшају локалне прописе и практичне механизме у вези партиципације грађана у јавном животу на локалном нивоу и да предузму друге кораке у оквиру своје надлежности у циљу унапређења учешћа грађана, уз поштовање мера наведених у Прилогу II ове препоруке;

4. Обезбеде да ова препорука буде преведена на званични језик или језике у њиховим земљама и на начин који сматрају примереним објављена и представљена локалној и регионалној администрацији;

Комитет доноси одлуку да се ранија препорука бр. Р(81)18 замени овом препоруком о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу.

Прилог I

Основни принципи политике подстицања грађана да учествују у процесу демократског одлучивања

1. Гарантовање права грађанима на приступ јасним и потпуним информацијама о различитим питањима која су од интереса за њихову локалну заједницу и права да учествују у доношењу важних одлука које утичу на будућност њихове заједнице.

2. Тражење нових путева за подизање свести и одговорности и унапређење културе демократског учешћа грађана у јавном животу и одлучивању у друштву и локалној самоуправи.

3. Развијање свести о припадности заједници и подстицање грађана да преузму одговорност за допринос који дају јавном животу у својој локалној заједници.
4. Уважавање значаја комуникације између јавних служби и грађана и подстицање челника локалне управе да уваже значај учешћа грађана у одлучивању и важност пажљивог разматрања захтева и очекивања грађана, како би реаговање на исказане потребе грађана било адекватно.
5. Усвајање свеобухватног приступа питању учешћа грађана у јавном животу, узимајући у обзир механизме представничке демократије и облике непосредног учешћа грађана у процесу одлучивања и управљања пословима локалне самоуправе.
6. Избегавање претерано крутих решења и остављање простора за експериментисање, уз давање предности ширењу овлашћења (уместо прописивању правила) и обезбеђивање различитих инструмената за подстицање учешћа грађана у јавном животу локалне заједнице, уз могућност комбиновања тих инструмената и прилагођавање њихове примене конкретним условима сваке средине.
7. Полазиште треба да буде темељно сагледавање ситуације у вези учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу, утврђивање референтних тачака и увођење система за праћење постигнутих промена, како би се идентификовали узроци и позитивних и негативних кретања у учешћу грађана, а ефекти усвојених механизма измерили.
8. Омогућавање размене информација на нивоу земље и са другим државама о решењима која су се у пракси најбоље показала у подстицању учешћа грађана у јавном животу, подржавање спремности јединица локалне самоуправе да једне другима преносе искуства о успешности појединих метода за боље ангажовање грађана и потпуно упознавање јавности са свим могућностима које стоје на располагању грађанима.
9. Посвећивање посебне пажње оним категоријама грађана којима је теже да се активно укључе или који фактички остају на маргинама јавног живота у локалној заједници.
10. Прихватање важности равноправне заступљености жена у политици на локалном нивоу.
11. Прихватање чињенице да деца и млади представљају потенцијал будућег одрживог развоја локалне заједнице и истицање важности њихове улоге.
12. Прихватање и јачање улоге коју имају удружења и групе грађана као кључни партнери у развијању и одржавању културе учешћа грађана у процесима одлучивања и као покретачка снага у практичној примени демократског процеса одлучивања.
13. Ангажовање удружених снага власти на сваком нивоу територијалних јединица, с тим што ће сваки ниво бити одговоран за спровођење одговарајућих акција у домену своје надлежности, а у складу са принципом субсидијарности.

Прилог II

Мере и кораци за подстицање и јачање учешћа грађана у јавном животу локалне заједнице

А. Опште мере и кораци

1. Треба утврдити да ли је, у овако сложенем и све више глобализованом свету, јавност упозната са тим колико велики значај имају деловање и одлучивање на локалном нивоу, у том циљу треба дефинисати кључне функције које локална самоуправа има у окружењу које је стално подложно порменама.

2. Дати прави значај функцијама локалне самоуправе и утврдити, ако је неопходно, довољно простора за деловање локалне самоуправе и њених изабраних представника, чиме ће се добити неопходни подстицаји и мотивација за ангажовање грађана. У том контексту, треба искористити све могућности за децентрализацију функција, на пример, делегирањем одговорности за школе, обданишта и друге дечје установе, установе за старе, болнице, домове здравља, спортско-рекреативне центре, позоришта, библиотеке итд.

3. Унапређивање грађанског васпитања и његово укључивање у школске и наставне програме је важан задатак, који треба да подигне свест грађана о одговорности појединца у демократском друштву, посебно у локалној заједници, било као изабраног представника, руководиоца локалне управе, службеника у јавном сектору или обичног грађанина.

4. Потребно је подстицање изабраних представника локалне заједнице и локалних власти свим прихватљивим средствима, укључујући увођење кодекса који прописује понашање у складу с највишим етичким стандардима и спровођење контроле да ли се прописане норме поштују.

5. Увођење веће транспарентности у начин функционисања локалних институција и органа локалне самоуправе, посебно у домену:

- i. јавности процеса одлучивања (објављивање дневног реда седница представничког и извршног органа, отвореност седница за јавност, резервисано време за питања и одговоре на седницама, објављивање одлука и записника са седница итд);
- ii. доступности информација о пословима локалне самоуправе сваком грађанину (организовањем информативних центара, јавних база података, коришћењем информационе технологије, поједностављивањем административних процедура, смањивањем трошкова за прибављање копија докумената итд);
- iii. адекватног информисања јавности о административним телима и њиховој организационој структури, као и информисање грађана о поступцима који су у току, напредовању тих поступака и идентитету надлежног службеника).

6. Вођење политике веома широких комуникација да би се грађанима пружила прилика за боље разумевање главних питања од важности за заједницу и последицама политичких одлука које доносе одговарајућа тела локалне самоуправе, упознавање грађана са могућностима и облицима њиховог учешћа у јавном животу локалне заједнице.

7. Развијање форми микро-демократије у урбаним и сеоским срединама, како би грађани могли да имају већи утицај на локалну средину и комуналне делатности у разним областима. Конкретније:

- i. организовање на суб-локалном нивоу одговарајућих тела са изабраним члановима или сачињених од изабраних представника, са саветодавном и информативном функцијом и на које ће, евентуално, бити пренета и извршна власт;
- ii. отварање на суб-локалном нивоу канцеларија локалне самоуправе ради лакшег успостављањај контакта између локалне власти и грађана;
- iii. усвајање интегралног приступа у свакој области организовања и обезбеђивања јавних служби, које ће се базирати на спремности да се грађани саслушају и које су оријентисане на задовољење изражених потреба грађана;
- iv. подстицање локалних становника да се укључе, непосредно или преко удружења грађана, у креирање и реализацију пројеката који непосредно утичу на њихову околину, као што су пројектовање и одржавање зелених површина и игралишта, борба против криминала, увођење службе за подршку или самопомоћ (брига о деци, старима итд).

Б. Кораци и мере за подстицање учешћа грађана на локалним изборима и у систему представничке демократије

1. Провера функционисања изборног система локалне самоуправе ради утврђивања евентуалних битних недостатака који би одвраћали одређене делове популације од гласања и сагледавање могућности за отклањање тих недостатака.

2. Подстицање грађана да учествују на изборима, по потреби могу да се воде кампање у циљу информисања грађана о спровођењу гласања, подстицања да се региструју за гласање и гласају. Информативне кампање усмерене на одређене сегменте популације такође могу бити добра опција.

3. Провера регистрованих бирача, анализа броја бирача који су изашли на изборе и утврђивање да ли је дошло до неке промене у списковима бирача или се проблеми јављају у односу на неке категорије или групе које су слабо заинтересоване за гласање на изборима.

4. Разматрање мера које ће олакшати гласање с обзиром на сложености и захтеве савременог живота, на пример:

- i. преиспитивање начина рада на бирачким местима (број, приступачност локације, време за гласање итд);
- ii. увођење нових гласачких опција које би биле боље усклађене са навикама грађана сваке државе чланице (раније гласање, гласање путем писама и електронским путем итд);
- iii. увођење одређених облика помоћи (на пример, за хендикепиране или неписмене особе) или других посебних гласачких механизма за одређене категорије бирача (гласање преко пуномоћника, гласање код куће, у болници, касарни, затворима итд).

5. Кад је то потребно да би се боље измерили ефекти предвиђених мера, могу се претходно урадити пилот програми ради провере функционисања нових гласачких механизма.

6. Преиспитивање процедуре кандидовања за изборне функције у локалној самоуправи, уз разматрање и ових питања;

- i. да ли бирачи треба да учествују у процесу кандидовања, на пример увођењем могућности предлагања независних листа кандидата или појединачне кандидатуре, или давања опције бирачима да имају један или више гласова које ће додељивати по преференцијалном принципу;
- ii. да ли бирачима треба омогућити већи утицај на избор или именовање челника извршних тела локалне управе; ово може да се оствари непосредним изборима или референдумом чији је резултат обавезујући за локалну самоуправу или неким другим методама.

7. Преиспитивање појаве вишеструких изборних функција, како би се онемогућило да иста особа буде истовремено носилац неколико функција, што немогућава адекватно обављање одговарајућих дужности или би могло довести до сукоба интереса.

8. Преиспитивање услова рада изборних функционера како би се установило да ли неки конкретни аспекти њиховог статуса или практични механизми везани за обављање дужности евентуално онемогућавају бављење политиком. По потреби, могу да се размотре мере којима би се ове препреке отклониле, а нарочито да би се изабраним функционерима омогућило да посвете одговарајуће време обављању својих дужности и растерећењу извесних економских ограничења.

Ц. Корази и мере за подстицање непосредног учешћа јавности у процесу одлучивања на локалном нивоу и у управљању пословима локалне заједнице

1. Унапређивање дијалога између грађана и изабраних представника локалне самоуправе, упознавање локалних власти са различитим техникама комуникације са јавношћу и бројним начинима на које јавност може непосредно да учествује у процесу одлучивања. На развијање свести може да се утиче путем публикација у виду приручника (на пример, у виду повеље за подстицање учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу), одржавањем конференција и семинара или отварањем ажурног веб-сајта како би се позитивни примери могли представити јавности и проценити.

2. Упознавање, на основу анкета и расправа, са dobrим странама и слабостима различитих инструмената који се користе за подстицање учешћа грађана у процесу одлучивања, отвореност према иновацијама и експериментисању у успостављању боље комуникације између локалне самоуправе и јавности ради непосредног ангажовања јавности у процесима одлучивања на локалном нивоу.

3. Коришћење расположивих средстава, а посебно у домену:

- i. нових информационах и комуникационих технологија и предузимање мера да локалне власти и друга јавна тела користе (пored традиционалних, али и даље драгоцених метода као што су званична обавештења или званичне брошуре) сва расположива савремена средства комуникације (интерактивни веб-сајтови, вишеканални електронски медији итд);
- ii. примена већег степена разматрања у процесу одлучивања, који се у већој мери базирају на разматрању и расправама, односно који подразумевају размену информација и мишљења, на пример на јавним састанцима и поротама грађана или разним грађанским форумима, групама, јавним комитетима са саветодавном или предлагачком улогом, округлим столовима, испитивање јавног мњења, анкете међу потрошачима итд.

4. Увођене нових и по потреби побољшање постојећих законских прописа који омогућују:

- i. петиције, притужбе, предлоге и жалбе које подносе грађани скупштини једнице локалне самоуправе или локалној администрацији;
- ii. иницијативе грађана којима се тражи од изабраних тела локалне самоуправе да реше питање покренуто у иницијативи и давање одговора или покретање поступка за расписивање референдума;
- iii. саветодавни референдум или референдум на коме се одлучује о питањима од интереса за локалну заједницу, а које локалне власти спроводе по сопственој иницијативи или на захтев становника локалне заједнице;
- iv. механизми за кооптирање грађана у тела у којима се одлучује, укључујући и представничка тела;
- v. механизми за укључивање грађана у управљање (комитети потрошача, заједнички одбори, непосредно управљање грађана у сектору комуналних услуга итд).

5. Давање већег утицаја грађанима у области планирања на локалном нивоу и генерално у области доношења стратешких и дугорочних одлука, конкретније:

- i. пружити прилику грађанима да се укључе у различите фазе процеса одлучивања у поступку доношења тих одлука, тако што ће се поступак поделити у више фаза (на пример, уношење у програм, израда нацрта пројеката и алтернативних решења,

реализација, планирање буџета и финансирања);

- ii. приказивање сваке фазе процеса планирања у јасном и разумљивом материјалу, који ће јавности бити лако доступан, уз примену конвенционалних средстава (мапе, макете, аудио-визуелни материјал) и других медија и нових технологија (ЦД-Ром, ДВД, електронске базе докумената доступне јавности).

6. Успостављање систематског механизма за добијање повратних информација од грађана који ће омогућити да грађани учествују у вредновању и унапређивању рада локалне самоуправе.

7. Непосредно учешће грађана треба да има стварни утицај на процес одлучивања, грађани треба да буду обавештени о ефектима њиховог учешћа и треба да виде опипљиве резултате. Ако је учешће грађана само симболично или је само употребљено да обезбеди легитимност унапред донетим одлукама, подршка јавности ће у том случају сигурно изостати. Међутим, локална власт мора да поштено поступа пред грађанима када се ради о ограничењима њиховог непосредног учешћа које им је понуђено да би се избегла претерана очекивања грађана у смислу обећања да је могуће изаћи у сусрет свим могућим интересима, посебно када се одлучује о сукобљеним интересима или о смањењу средстава.

Д. Конкретни кораци и мере за подстицање оних категорија грађана који из разних разлога мање учествују у јавном животу локалне заједнице

1. Редовно прикупљање информација о учествовању различитих категорија грађана у јавном животу и утврђивање да ли су неке категорије, као на пример жене, омладина, маргинализоване друштвене групе или неке професионалне групе, недовољно заступљене у изабраним телима и играју малу улогу или уопште немају никакву улогу у изборним процесима или процесима непосредног одлучивања на локалном нивоу.

2. Постављање одређених циљева који треба да буду остварени као пожељни нивои заступљености и/или учешћа у процесу одлучивања неких група грађана и увођење низа конкретних механизма којима ће се побољшати ниво њиховог ангажовања у јавном животу локалне заједнице, као на пример:

- i. увођење система активне комуникације и информисања за те групе грађана, посебних медијских кампања за подстицање њиховог учешћа у јавном животу (притом треба имати у виду да се користи језик, медиј и стил кампање који су прилагођени потребама сваке од група);
- ii. увођење посебних институционалних облика за учешће у јавном животу који су по могућству припремљени уз консултовање са групом или групама грађана чије се учешће у јавном животу треба да стимулише (постоји велики број могућности за задовољење потреба различитих група, као што су различите форме састанака, саветовања, кооптирања);
- iii. постављање руководица посебно одговорних за рад на питањима од интереса за посебне групе грађана, који ће њихове захтеве преносити телима надлежним за одлучивање и извештавати групе грађана о току поступка и добијеном одговору (позитивном или негативном) на њихове захтеве.

3. У вези жена посебно треба:

- i. истицати важност равноправне заступљености жена у телима надлежним за одлучивање, испитати све механизме који би могли да олакшају активно политичко ангажовање жена уз њихове обавезе према породици и на радном месту;
- ii. увести систем обавезних и препоручених квота ако за то постоје законске могућности, у

вези најмањег броја кандидата истог пола који се могу појавити на изборним листама и/или квоте места која су резервисана за жене у скупштинама, извршним телима и разним комитетима и одборима које формирају институције локалне самоуправе.

4. У вези омладине посебно се треба ангажовати на:

- i. развијању такве школе која ће бити заједнички полигон за подстицање учешћа младих у јавном животу и пружити едукацију о пинципима демократије;
- ii. промовисању иницијатива типа “дечјих савета” и “омладинских савета” на нивоу локалне самоуправе, као истински корисних форми у едукацији младих у циљу развијања свести о припадности локалној заједници, поред тога ови савети су прилика за успостављање дијалога са најмлађим члановима друштва;
- iii. постицању омладинских удружења и посебно развијању флексибилних форми и структура за ангажовање младих на локалном нивоу, као што су омладински центри у којима ће до пуног изражаја доћи способности младих да сами осмисле и реализују своје пројекте;
- iv. разматрају снижавање старосне границе за гласање или кандидовање на локалним изборима или учествовање на локалним референдумима, консултацијама или иницијативама грађана;
- v. разматрању и разних других врста иницијатива које су предложене у Европској повељи о учешћу омладине у јавном животу на локалном и регионалном нивоу, која је усвојена 1992. године на Конгресу локалних и регионалних власти Европе.

5. Посебно треба подстицати активно учешће странаца у животу локалне заједнице, без изакве дискриминације, уз поштовање одредаба Конвенције Савета Европе о учешћу странаца у јавном животу на нивоу локалне заједнице из 1992. године, а механизме који се у њој наводе треба користити као инспирацију чак и када одредбе ове конвенције нису правно обавезујуће за државе.

ИЗМЕЊЕНА И ДОПУЊЕНА

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ПАРТИЦИПАЦИЈИ МЛАДИХ У ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ ЖИВОТУ

Начела

1. Партиципација младих у локалном и регионалном животу мора да представља део глобалне политике партиципације грађана у јавном животу, као што је изложено у Препоруци "Р.(2001) 19" Комитета министара земљама чланицама о партиципацији грађана у локалном јавном животу.
2. Локалне и регионалне власти уверене су да све секторске политике треба да имају и омладинску димензију. Оне се стога обавезују да се придржавају одредаба ове повеље и да спроводе различите облике партиципације, који следе у договору и у сарадњи с младима и њиховим представницима.
3. Начела и различити облици партиципације који се заступају у овој повељи односе се на све младе људе без дискриминације. Да би се то постигло, потребно је посветити посебну пажњу подстицању партиципације у локалном и регионалном животу младих из социјално запостављених сектора друштва, као и из етничких, националних, социјалних, сексуалних, културних, верских и језичких мањина.

Први део: Секторске политика

1.1 Политика спорта, доколице и друштвене активности

4. Локалне и регионалне власти треба да подрже организоване друштвенокултурне активности – које спроводе удружења и организације, омладинске групе и центри у локалним заједницама – који, заједно с породицом и школом, односно светом рада, представљају један од стубова друштвене кохезије у општини или региону; они представљају идеалан канал за партиципацију младих и спровођење политике према младима у области спорта, културе, заната, уметничких и других облика стваралаштва и изражавања, као и на пољу друштвеног деловања.
5. Да би се развио сектор локалних и регионалних омладинских удружења, локалне и регионалне власти треба да пруже посебну подршку, у виду одговарајућих мера, организацијама које обучавају модераторе и руководиоце омладинских клубова и организација, као и онима који раде с младима због њихове кључне улоге у животу на локалном и регионалном нивоу.
6. Локалне и регионалне власти треба да подстичу удружења да потпомажу активну партиципацију младих у њиховим статутарним телима.

1.2 Политика повећања запослености младих и борбе против незапослености

7. Економски и социјални услови у којима се налазе млади утичу на њихову спремност и могућност да партиципирају у својој локалној заједници. Када су млади незапослени или живе у сиромаштву, мање је вероватно да ће имати жељу, средства и друштвену подршку да буду активни грађани у локалном и регионалном животу. Млади који су незапослени често су међу

најизолованијим члановима друштва, и стога локалне и регионалне власти треба да развијају политике и промовишу иницијативе за смањење незапослености међу младима.

8. Локалне и регионалне власти зато треба да:

- i. развијају политике и програме у договору с младима (укључујући и оне који су незапослени или им прети губитак запослења), локалним послодавцима, синдикатима, образовним властима, телима задуженим за обуку и запошљавање и омладинским организацијама како би се отклонили узроци незапослености младих и повећале могућности запошљавања за младе;
- ii. оснивају локалне центре за запошљавање како би пружиле стручну помоћ и подршку незапосленим младим људима у проналажењу садржајног и стабилног запослења. Незапослени омладинци треба да имају право да буду укључени у руковођење овим центрима, ако то желе;
- iii. подржавају оснивање фирми, предузећа и задруга од стране младих или група младих људи тако што ће да обезбеде новчана средства и друге облике подршке, као што су просторије, опрема, обука и професионални савети;
- iv. подстичу експериментисање младих са друштвеном привредом, иницијативама самопомоћи у локалној заједници или задругама.

1.3 Урбано окружење, животни простор, стамбена политика и превоз

9. Заједно са представницима омладинских организација, локалне и регионалне власти треба да створе услове за развој политике урбаног окружења засноване на интегрисанијем и мање фрагментарном животном окружењу које подстиче друштвену интеракцију и развој висококвалитетних јавних простора.

10. Локалне и регионалне власти треба да спроводе стамбену политику и политику урбаног окружења која би непосредно ангажовала младе путем саветодавних аранжмана, чиме би се окупиле локално или регионално изабрани представници, доносиоци економских одлука, руководиоци удружења и архитекте. Њихов циљ је да:

- i. састављају програме за складније окружење које погодује личном самоиспуњењу и развоју истинске солидарности између различитих генерација;
- ii. развијају заједничку политику према урбаном окружењу која би узимала у обзир друштвене и међукултурне реалности становника при састављању стамбених програма и/или програма стамбене обнове.

11. У тесној сарадњи са омладинским организацијама, организацијама подстанара и/или организацијама потрошача, агенцијама за обезбеђивање дотираног стамбеног простора и социјалним радницима, локалне и регионалне власти треба да поспешују развој следећих елемената или да те елементе развијају унутар постојећих друштвених структура:

- i. локалне стамбено-информативне сервисе за младе;
- ii. локалне програме (нпр. јефтине кредите, системе гарантоване станарине) како би се младима омогућио приступ стамбеном смештају.

12. Мобилност младих омогућила је лака доступност јавног превоза, чији су они главни корисници. Ова мобилност је неопходна за учествовање у друштвеном животу и за пуно остваривање права и дужности грађана.

13. Млади стога треба да буду укључени у организовање јавног превоза, и на локалном и на регионалном нивоу. Посебно прилагођене тарифе треба да омогуће и најнепривилегованијим младим људима да путују.

14. У руралним областима мобилност и превоз нису неопходни само да би омогућили партиципацију младих већ представљају основну потребу квалитета живота. Локалне и регионалне власти треба да подржавају иницијативе за побољшање превоза у руралним областима чији је циљ да обезбеде услуге превоза (јавног или приватног, индивидуалног или групног) и да у руралним подручјима повећају мобилност група као што су млади који су тренутно изоловани због недостатка превозних средстава.

1.4 Образовна политика којом се подстиче партиципација младих

15. Школа није само институција у којој млади проводе знатан део живота и похађају програм формалног образовања већ је и место где се обликују многи њихови погледи и ставови о животу. Битно је да млади науче о партиципацији и демократији док су у школи и да течајеви о демократији, партиципацији и правима и дужностима грађана буду доступни и засновани на ваљаним изворима. Међутим, школа мора да буде и место где млади доживљавају демократију у акцији и где се њихова партиципација у доношењу одлука подржава, подстиче и сматра делотворном.

Из тог разлога:

- i. локалне и регионалне власти треба активно да подстичу партиципацију младих у школском животу. Оне треба да пруже финансијску и другу подршку, као што су објекти за одржавање скупова како би се младима омогућило да успоставе демократска удружења школске омладине. Та удружења треба да буду независна и са аутономном управом, а, ако желе, треба да имају право да учествују у одлукама које се тичу управљања школом у сарадњи са наставницима и школским властима.
- ii. тамо где су одговорне за школске планове и програме, локалне и регионалне власти треба да обезбеде да ученици и студенти и њихова удружења буду перманентно консултовани у вези са плановима и програмима и њиховим развојем. Оне треба и да обезбеде да грађанско и политичко образовање буде уграђено у школске програме и да му се дају потребни значај и средства у образовном програму свих ученика и студената.

1.5 Политика мобилности и размене

16. Локалне и регионалне власти треба да подржавају она удружења или групе које заступају мобилност младих (младих радника, ученика и студената или добровољаца) путем политика размена и да развијају политике повезивања и свест о правима и дужностима грађана Европе.

17. Локалне и регионалне власти треба да подстичу младе и њихове организације и школе да активно учествују у активностима међународног братимљења, свим видовима размене и европским мрежама. Те власти треба да буду спремне да им пруже финансијску подршку како би поспешиле учење страних језика и међукултурну размену, као и размену искустава.

18. Оне треба да укључе младе и/или њихове представнике у рад одбора за братимљење и других органа одговорних за спровођење ових размена.

1.6 Здравствена политика

19. Да би се подстакло појављивање и спровођење пројеката чији су аутори млади и да би се подстакло како развој појма свеобухватног здравља тако и динамика живота у заједници, локалне и регионалне власти треба да стварају или развијају институционалну машинерију за договарање између омладинских организација, изабраних представника и свих друштвених и професионалних група заинтересованих за друштвено благостање и унапређење здравља.

20. Суочене са погубним ефектима дувана, алкохола и злоупотребе дрога међу младима, локалне и регионалне власти треба да уводе, развијају или подстичу, заједно са представницима омладинских организација и здравствених установа, локалне информативне политике и саветовалишта за младе погођене овим проблемима, као и посебне едукативне политике за млађе социјалне раднике, добровољне активисте и руководиоце организација које доносе стратегије превенције и рехабилитације за заинтересовану омладину.

21. Имајући у виду данашњи пораст у инциденцији болести које се преносе сексуалним путем, локалне и регионалне власти треба да интензивирају информативне акције и превентивне мере усмерене према младима, подстичући на тај начин дух солидарности унутар заједнице који доводи до друштвених односа у којима нема места за морализаторске судове и сегрегацију. Млади и представници локалних омладинских организација и здравствених служби треба да буду непосредно укључени у креирање и спровођење ових информативних и акционих програма.

1.7 Политика равноправности полова

22. У склопу политике стварања оптималних услова за равноправну партиципацију жена и мушкараца у локалним и регионалним пословима, локалне и регионалне власти треба да донесу корективне квоте како би омогућили младима оба пола приступ одговорним положајима у професионалном животу, удружењима, политици и локалним и регионалним властима.

23. У границама својих моћи, локалне и регионалне власти треба од најранијег детињства да подстичу образовну политику засновану на равноправности жена и мушкараца.

24. У циљу промовисања политике равноправности жена и мушкараца, локалне и регионалне власти треба да:

- i. донесу средњорочни план како би се уклонила неравноправност између младића и девојака;
- ii. спроводе и евалуирају мере којима се сузбија дискриминација између девојака и младића.

25. Да би се постигао овај циљ, ове политике треба посебно да:

- i. омогуће девојкама и младим женама да добију специфичне информације о образовним течајевима који доводе до стручних квалификација;
- ii. омогуће девојкама и младим женама да стекну професионалне вештине тако што ће

им се давати стипендија и пружати специфични образовни течајеви, укључујући и за професије које су традиционално биле попуњене мушкарцима;

- iii. да обуче девојке и младе жене у управљању јавним пословима тако што ће им поверавати одговорности на највишем нивоу, на основу квоте места резервисаних за жене;
- iv. да уведу финансијске мере за социјалне службе које помажу девојкама и младим женама.

1.8 Посебна политика за рурална подручја

26. Локалне и регионалне власти треба да узму у обзир различите потребе младих у руралним подручјима при развијању или покретању акција и активности којима се подстиче партиципација младих. Оне стога треба да:

- i. обезбеде да образовна политика, стамбена политика, политика превоза и друге секторске политике одражавају и задовољавају посебне потребе младих који живе у руралним подручјима. Ове политике треба да помогну младима који желе да живе у руралним подручјима да то и остваре. Млади који живе у руралним подручјима не треба да трпе или очекују нижи ниво социјалних услуга и старања него што је то случај са младима који живе у урбаним подручјима;
- ii. обезбеде финансијску и другу подршку омладинским организацијама и другим локалним организацијама активним у руралним подручјима. Ове организације могу да подстакну друштвени и културни живот у руралним заједницама и могу да представљају важан социјални вентил за младе. Не само што играју важну улогу подстичући партиципацију младих, омладинске и друге локалне организације такође унапређују квалитет живота и боре се са проблемима као што су рурална изолација.

1.9 Политика приступа култури

27. Уметност и култура постоје у облицима који су многострани и стално се мењају зависно од укуса, места и раздобља. Они су, међутим, део прошлог, садашњег и будућег личног и колективног наслеђа, којем свако наредно покољење даје свој допринос. Они су, на одређен начин, одраз сваког друштва. Млади, кроз своју културну праксу и своју способност за иницијативу, истраживање и иновацију, изграђују и играју улогу у овим културним развојима. Стога је важно да им се омогући приступ култури у свим њеним облицима и да се подстичу њихове могућности за стваралачко деловање, укључујући и деловање на новим пољима.

28. Локалне и регионалне власти треба, стога, да усвоје, у сарадњи са младима и њиховим организацијама, политике креиране тако да омогуће младима да постану културни субјекти, са приступом знању, културној пракси и стваралачком деловању на местима и помоћу метода осмишљених за ту сврху.

1.10 Политика одрживог развоја и животног окружења

29. Суочене са све очигледнијим пропадањем животног окружења, локалне и регионалне власти треба да пруже финансијску подршку образовним пројектима у школама и удружењима како би повећале свест о еколошким проблемима.

30. Свесне да су еколошки проблеми изузетно важни за младе, који ће у будућности морати да се боре са последицама грешака из прошлости, локалне и регионалне власти треба да подрже

активности и пројекте којима се подстиче одржив развој и заштита животног окружења и којима су обухваћени млади и њихове организације.

1.11 Политика борбе против насиља и криминалитета

31. Имајући на уму да су млади често жртве криминалитета и насиља и препознајући потребу проналажења одговарајућих одговора на криминалитет и насиље у савременом друштву, као и потребу непосредног укључивања младих у борбу са овим проблемима;

32. Локалне и регионалне власти треба:

- i. да укључују младе у савете за превенцију криминалитета, тамо где такви савети постоје;
- ii. да посебно раде с младима који су изложени ризику да буду умешани у криминалитет или који су већ умешани у криминалитет;
- iii. да се боре против расистичког насиља свим расположивим средствима;
- iv. да се супротстављају свим облицима насиља у школама. То треба чинити у сарадњи са свим релевантним субјектима, као што су образовне власти, полиција, наставници, родитељи и сама омладина;
- v. да доприносе стварању мрежа удружења и пројеката којима се подстичу ненасилни пројекти и толеранција како у школи тако и ван ње;
- vi. да дају све од себе како би заштитили младе од сексуалне експлоатације, злоупотребе или других облика злостављања и да обезбеде структуре које ће жртвама пружити психолошку и материјалну подршку и поверљиве саветодавне услуге.

33. У спровођењу горе наведеног, локалне и регионалне власти доприносе изградњи климе поверења и поштовања између младих људи и јавних власти као што је полиција.

1.12 Антидискриминаторна политика

34. Локалне и регионалне власти треба активно да промовишу људска прва и мере за сузбијање дискриминације мањина (укључујући и њихове младе чланове) или младих људи са разним видовима инвалидитета, као и других категорија које могу бити изложене дискриминацији. Оне треба да промовишу развој мултикултурних заједница интегришући мањине и узимајући у обзир њихове различите потребе и обичаје, културе и животне стилове.

35. У вези с тим, локалне и регионалне власти треба:

- i. да доносе или оснажују антидискриминаторно законодавство како би свим грађанима обезбедиле равноправан приступ јавним местима, стручној обуци, образовању, стамбеним ресурсима, културним активностима и другим областима живота. Такав приступ треба да контролишу и гарантују заједничка тела која чине представници локалних влада, представници мањина, као и млади сами;
- ii. да негују интерконфесионални дијалог, мултикултурно и антирасистичко образовање и образовање против дискриминације у склопу школског програма.

1.13 Сексуална политика

36. Током преласка од детиње зависности од породице, школе, верске заједнице и других "ауторитета" ка независном животу одрасле особе, млади се могу суочавати са разноразним питањима која се тичу њихових личних односа (у оквиру породице или уског круга, са вршњацима, пријатељем или партнером). Појављивање и испољавање властите сексуалности није увек лако за њих, чак иако нису спремни то да признају. Осим тога, постоји тврдокорно незнање када је реч о питањима сексуалног здравља, као и неповерење према званичним ставовима о ризицима појединих видова сексуалног понашања.

37. Да би се помогло младима да се снађу у овој области у циљу остварења здравог и садржајног емоционалног живота, локалне и регионалне власти, у сарадњи с родитељима, школама и организацијама специјализованим на овом пољу, треба да подстичу и подржавају:

- i. недирективно сексуално образовање у школама;
- ii. организације и службе које пружају информације о односима, сексуалним методама и планирању породице;
- iii. рад вршњачких група на овом пољу.

38. Млади треба да буду активно укључени у планирање, реализацију и евалуацију информативних и других служби намењених младима у овој области.

1.14 Политика приступа правима и закону

39. Да би обезбедила заједнички живот, друштва су заснована на правилима која сви морају да поштују. У демократским друштвима, изабрани представници грађана расправљају о овим правилима и усвајају их, и она добијају свој конкретан израз, нарочито у законодавним текстовима, којима се свим особама дају права и обавезе.

40. Како број тих текстова расте, појединцу је све теже и теже да их зна, поштује и примењује, чиме се ствара неједнакост међу грађанима. Сасвим је природно да ова појава забрињава младе.

41. Локалне и регионалне власти треба стога да младима омогуће приступ њиховим правима:

- i. развијајући њихово знање ширењем информација, нарочито у школама, вршњачким групама и информативним службама;
- ii. примењујући њихова права кроз подршку служби створених како би радиле заједно са младима који то желе;
- iii. дозвољавајући младима да учествују у доношењу нових правила.

Други део: Инструменти партиципације младих

42. Да би се постигла стварна партиципација младих, потребно је младима ставити на располагање одређени број инструмената. То подразумева развој едукације о партиципацији за младе, њихово информисање, обезбеђивање средстава комуникације за младе, подржавање њихових пројеката и признавање и стављање већег нагласка на посвећеност младих циљевима заједнице и добровољном раду. Партиципација стиче своје пуно значење само тамо где се признаје улога младих у политичким партијама, синдикатима и удружењима и где се, изнад свега, чине напори да се подрже омладинска удружења која оснивају млади и за младе.

II.1 Едукација о партиципацији младих

43. Локалне и регионалне власти, свесне истакнуте улоге коју школа игра у животу младих, треба да у школском окружењу обезбеде подршку и едукацију о партиципацији младих, едукацију о људским правима и неформално учење у школама. Оне такође треба да обезбеде едукацију и подршку партиципацији младих у друштвеним активностима и у њиховој локалној заједници подстичући:

- i. стручну едукацију за наставнике и оне који раде с младима о пракси партиципације младих;
- ii. све облике партиципације ученика у школама;
- iii. програме грађанског образовања у школама;
- iv. образовање у вршњачким групама, обезбеђујући потребан простор и средства и подржавајући размену позитивних искустава.

II.2 Информисање младих

44. Информисање је често од кључног значаја за партиципацију, а право младих на приступ информацијама о повољним приликама и темама које их се тичу све више стиче признање у званичним европским и међународним документима,¹ а не само у контексту локалног и регионалног живота.

45. Да би учествовали у активностима и животу своје заједнице, или да би имали користи од служби и погодности њима намењених, млади морају да знају о њима. Учествовање у активностима и пројектима који их интересују и које сами организују често представља корак у процесу којим се подстиче њихов дубљи ангажман у заједници, укључујући и њен политички живот.

46. Локалне и регионалне власти стога треба да подрже и унапреде постојеће информативне центре и саветовалишта за младе како би обезбедили да те установе пружају квалитет услуга који ће задовољити потребе које изражавају млади. Тамо где такви центри не постоје, локалне и регионалне власти и други релевантни субјекти треба да подстичу и помажу стварање одговарајућих информативних служби за младе, између осталог, кроз постојеће структуре као што су школе, омладински сервиси и библиотеке. Потребно је предузети посебне мере како би се задовољиле информативне потребе категорија младих који имају потешкоћа са доступношћу информација (језичке баријере, недоступност интернета, итд.).

47. Информативне службе за младе морају да се придржавају одређених стручних принципа и стандарда. Јавне власти се подстичу да гарантују такве стандарде и да заступају њихово стално унапређивање тамо где је то могуће у складу са скупом национално (или регионално) усвојених мера квалитета и стандарда. Млади морају да имају могућност да учествују у припреми, реализацији и евалуацији активности и производа омладинских информативних центара/служби и да имају своје представнике у њиховим управним телима.

II.3 Промовисање партиципације младих путем информативних и комуникационих технологија

48. Информационе и комуникационе технологије могу да пруже нове могућности за информисање и омогућавање партиципације младих. Оне се могу користити за размену најразноврснијих информација, а, захваљујући њиховој интерактивности, и за повећавање

партиципације младих. Локалне и регионалне власти треба стога да користе ове технологије у својој информативној политици и политици партиципације, под условом да је приступ тим технологијама гарантован свим младим људима кад је реч о местима приступа тим новим оруђима и обуци у њиховом коришћењу.

II.4 Промовисање партиципације младих у медијима

49. Иако су млади главни потрошачи медија, они могу да буду и субјекти у овој области тако што би повећали могућности које су им пружене да се изразе и учествују у производњи информација које прибављају медији. Својим приступом одређеним питањима они омогућавају да различите и често приступачније информације допру до њихових вршњака. Ова партиципација такође омогућава младима да разумеју структуру 50. Локалне и регионалне власти треба стога да подрже стварање и функционисање медија (радија, телевизије, писане и електронске штампе, итд.) које развијају млади за младе, као и одговарајућих едукативних програма.

II.5 Подстицање младих да се баве добровољним радом и да се посвећују циљевима заједнице

51. Младе треба подржавати и подстицати да се укључују у добровољне активности. У време када су млади под све већим притиском да функционишу и буду успешни као појединци у образовању и свету рада, важно је подстицати и признавати добровољни рад. Локалне и регионалне власти стога треба:

- i. да подржавају оснивање добровољних центара и да развијају иницијативе чији је циљ подржавање и подстицање ангажовање младих у добровољним активностима као што су информативне и промотивне акције.
- ii. да, у сарадњи с младима, добровољним организацијама, образовним властима и послодавцима, развијају системе који признају и вреднују добровољне активности у систему формалног образовања и на радном месту.

II.6 Подршка пројектима и иницијативама младих

52. У својим надама и стремљењима, млади људи изражавају многобројне идеје које затим могу да се преточе у пројекте и локалне активности које су од користи свима. Уз праву подршку, ти пројекти и њихова успешност, као и неуспешност, такође могу да помогну младима да развију осећај одговорности и независност и тако постану друштвени субјекти. Локалне и регионалне власти треба стога да омогуће реализацију ових пројеката, како малих тако и великих, омогућавајући да њихову реализацију прате стручњаци и обезбеђујући им приступ финансијској, материјалној и техничкој помоћи.

II.7 Промовисање организација младих

53. Омладинске организације су јединствене по томе што су првенствено усредсређене на изражавање погледа и задовољавања потреба и интереса младих. Оне такође обезбеђују простор где млади могу да уче и искусе шансу и изазов учествовања у одлукама и активностима заједно са другим младим људима. То могу да буду организације са структуром или неформалне групе младих људи. Важно је да млади имају прилику да се прикључе омладинској организацији коју сами одаберу у својој заједници ако то желе. Млади такође треба да имају право и да буду подржани у оснивању властитих организација ако то желе. Из тог разлога:

- i. локалне и регионалне власти треба да имају посебан буџет намењен искључиво за подржавање омладинских организација које обављају активности или пружају услуге или делују као глас младих у заједници и заступају њихове интересе. Треба дати предност организацијама којима управљају млади и за младе и/или које имају политике и системе којима се омогућава активна партиципација младих;
- ii. локалне и регионалне власти треба да развију начело заједничког управљања и систем одлучивања Савета Европе, у сарадњи с младима и омладинским организацијама, у областима које су од значаја за младе. Важно је да се тамо где се успоставе такве структуре заједничког управљања, млади и омладинске организације поштују као пуноправни партнери, али и да имају избор да не учествују, ако то не желе.

II.8 Партиципација младих у невладиним организацијама и политичким партијама

54. Жив, независан и активан невладин сектор представља битан елемент истински демократског друштва. Такође је важно да други сектори грађанског друштва, као што су политичке партије, буду снажни и активни на локалном и регионалном нивоу. Партиципација у демократском животу било које земље, региона или локалне заједнице не представља само гласање сваких неколико година. Зато је партиципација у невладиним организацијама и политичким партијама толико важна, пошто оне помажу грађанима да буду перманентно ангажовани и да утичу на одлуке и активности. Стога је битно подстицати и подржавати младе да учествују у друштвеним активностима у својим заједницама.

55. локалне и регионалне власти треба да обезбеде финансијска и друга средства за невладине организације које активно подстичу партиципацију младих у њиховим активностима и структурама и поступцима демократског одлучивања.

56. Локалне и регионалне власти треба у сарадњи с политичким партијама и непристрасно да подстичу ангажовање младих у партијском политичком систему уопште и да подржавају специфичне активности, као што је едукација.

Трећи део: Институционална партиципација младих у локалним и регионалним пословима

57. Да би спроводиле секторске политике представљене у Првом делу, локалне и регионалне власти треба да се обавежу да успоставе одговарајуће структуре или аранжмане који ће омогућити учествовање младих у одлукама и расправама које су битне за њих.

58. Те структуре ће имати различите облике зависно од нивоа на коме су успостављене, било да је то село, град, урбано насеље унутар града, или чак регион. Оне треба да створе услове за истински дијалог и партнерство између младих и локалних и регионалних власти, и треба да омогуће младима и њиховим представницима да буду пуноправни субјекти у политикама које су битне за њих. Такве структуре по правилу треба да буду репрезентативне и трајне и да се баве свим пословима за које млади изражавају интересовање. Осим тога, може се замислити ад хоц структура успостављена како би се расправљало о неком појединачном питању или деловало у вези с њим. Понекад може бити подесно комбиновање различитих облика.

III.1 Омладински савети, омладински парламенти, омладински форуми

59. Ефикасно учешће младих у локалним и регионалним пословима треба да се заснива на њиховој свести о друштвеним и културним променама које се одвијају унутар њихове заједнице, и оно захтева трајну представничку структуру као што је омладински савет, омладински парламент или омладински форум.

60. Таква структура може бити успостављена избором или именовањем унутар организација младих и/или на добровољној основи. Њено чланство треба да одражава социолошки састав заједнице.

61. Млади треба да преузму непосредну одговорност за пројекте и да играју активну улогу у с њима повезаним политикама. У ту сврху, локалне и регионалне власти треба да створе или подрже структуре за активну партиципацију.

62. Те структуре обезбеђују физички оквир у којем млади слободно изражавају своје интересе, нарочито када је реч о изражавању тих интереса пред властима и о могућности подношења предлога властима. Питања која се постављају могла би да одражавају питања изложена у Првом делу ове Повеље.

63. Међу улоге такве једне структуре могло би да спада и следеће:

- i. обезбеђивање форума на коме млади могу слободно да изражавају своје интересе, између осталог, у вези с предлозима и политикама власти;
- ii. пружање могућности младима да подносе предлоге локалним и регионалним властима;
- iii. омогућавање властима да се договарају с младима о појединачним питањима;
- iv. обезбеђивање форума на коме се развијају, надзиру и оцењују пројекти у које су укључени млади;
- v. обезбеђивање форума који би омогућио договарање са омладинским удружењима и организацијама;
- vi. омогућавање учествовања младих у другим саветодавним телима локалних и регионалних власти.

64. Дајући младима могућност да говоре и делују поводом проблема који их погађају, такве структуре обезбеђују едукацију о демократском животу и о управљању јавним пословима.

65. Младе стога треба подстицати да учествују у таквим структурама и у активностима које се предузимају у оквиру њих како би се унапредила њихова способност да уче и спроводе у дело начела везана за права и дужности грађанина у демократији. Такве структуре такође треба да обезбеде форум за едукацију о демократском руковођењу, нарочито за оне младе људе који су иницијатори пројеката и дијалога с властима.

66. Локалне и регионалне власти и млади сами такође ће имати користи и од вишеструких ефеката које чин учествовања младих у таквим структурама може да произведе, нарочито када је реч о подстицању младих да остварују своја грађанска прва, као што је учествовање у изборима и другим облицима изражавања воље, укључујући и референдуме.

III.2 Подршка структурама партиципације младих

67. Да би ефикасно функционисале, институционалне структуре партиципације младих (било формалне било неформалне) захтевају средства и подршку. У том циљу, локалне и регионалне власти треба таквим структурама да обезбеде простор, финансијска средства и материјалну подршку потребну за њихов несметан и ефикасан рад. Обезбеђивање таквих средстава не спречава такве структуре да траже додатну финансијску и материјалну подршку из других извора, као што су приватне фондације и предузећа.

68. Локалне и регионалне власти треба да обезбеде да подршка структурама партиципације младих буде загарантована. У том циљу, оне треба да именују јамца – особу или групу особа – који би пратио спровођење мера подршке и коме се ове структуре могу обратити у случају потребе.

69. Таква особа или група особа треба да буде независна и од политичких структура и од структура партиципације младих, које дају сагласност на њено постављење.

70. Осим гарантовања горе наведене подршке, функције ове особе или особа могле би да обухватају и следеће:

- i. посредовање између младих и изабраних локалних и регионалних представника у вези са било којим питањем које би поставио било ко од њих;
- ii. заступање младих у противставу према локалним и регионалним властима у ситуацијама напетости између младих и власти;
- iii. обезбеђивање канала преко којег локалне и регионалне власти могу да комуницирају с младима;
- iv. припремање редовних извештаја за младе и локалне и регионалне власти како би се оценио ниво учешћа младих у локалном и регионалном животу, нпр. путем реализације пројеката или ангажовања у структурама партиципације младих, као и утицај њихове партиципације.

СТРАТЕГИЈА ЗА ИНОВАЦИЈУ И ДОБРО УПРАВЉАЊЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Стратегија за иновацију и добро управљање одсликава тежњу да се пружи подстицај заједничком деловању централних и локалних власти у државама чланицама Савета Европе, како би се унапредио квалитет управљања на свим нивоима, почев од нивоа најближег грађанима. Наиме, управо на локалном нивоу, на коме грађани могу најлакше да сагледају сопствену улогу у јавним пословима, ефикасно утемељена демократија од суштинског је значаја.

Стратегија се темељи на поукама и искуству држава чланица и њиховој сарадњи у оквиру Савета Европе са циљем да се на европском, националном и локалном нивоу покрене ангажовање свих релевантних актера у правцу установљења доброг управљања као обрасца за истинско утемељење вредности и принципа демократије, људских права и владавине права.

Кључни циљ Стратегије јесте да грађани у свим европским земљама имају користи од доброг демократског управљања на локалном нивоу, и то кроз остварење следећа три циља:

1. Грађани у средишту демократских институција и процеса;
2. Добро управљање у складу са 12 Принципа доброг демократског управљања;
3. Стварање институционалних предуслова за побољшање управљања на локалном нивоу у складу са европским стандардима.

Добро управљање на локалном нивоу, као вишедимензионални концепт који обједињује искуство и резултате, а посебно правне тековине Савета Европе у области демократије, људских права и владавине права, полази од следећих **12 Принципа**:

12 ПРИНЦИПА ДОБРОГ ДЕМОКРАТСКОГ УПРАВЉАЊА

1. **Праведно спровођење избора, заступања и учешћа**, како би се обезбедиле праве могућности свим грађанима да се изјасне о јавним пословима на локалном нивоу;
2. **Поузданост**, како би се обезбедило да локална власт излази у сусрет легитимним очекивањима и потребама грађана;
3. **Ефикасност и делотворност**, како би се обезбедило остварење циљева уз најбоље коришћење ресурса;
4. **Отвореност и транспарентност**, како би се јавности обезбедио приступ информацијама и олакшало разумевање начина на који се воде јавни послови;
5. **Владавина права**, како би се осигурала правичност, непристрасност и предвидљивост;
6. **Етичко понашање**, како би се обезбедило да јавни интерес буде изнад личног;
7. **Стручност и способност**, како би се обезбедило да локални представници и званичници буду потпуно кадри да извршавају своје дужности;
8. **Иновативност и отвореност за промене**, како би се обезбедило да из нових решења и добре праксе проистиче корист;

9. **Одрживост и дугорочна оријентација**, како би се водило рачуна о интересима будућих поколења;

10. **Доследно управљање финансијама**, како би се обезбедило промишљено и ефикасно коришћење јавних средстава;

11. **Људска права, културна разноврсност и социјална кохезија**, како би се обезбедило да сви грађани буду заштићени и поштовани и да нико не буде дискриминисан или искључен;

12. **Одговорност**, како би се обезбедило да локални представници и званичници преузму одговорност и да се сматрају одговорним за своје поступке.

Како би се покренуло деловање свих заинтересованих страна у корист добре владавине на локалном нивоу, Стратегија треба да буде призната и од влада и локалних власти држава чланица. Конгрес и државе чланице ће одржавати и развијати паневропску сарадњу у циљу примене Стратегије, која ће се огледати и кроз помоћ у пласирању информација и међусобној размени искуства.

Примену Стратегије на европском нивоу пратиће и усмеравати (тако да сви буду укључени и сви имају користи) представници Комитета министара, Парламентарне скупштине, Конгреса, Европског комитета за локалну и регионалну демократију (ЦДЛР) и Конференције

међународних невладиних организација, обухваћени тзв. Платформом заинтересованих страна. Центар за експертизу у области реформе локалне управе Савета Европе помоћи ће државама чланицама, локалним властима и њиховим удружењима око спровођења тзв. акционих програма.

Акциони програми као израз заједничког ангажмана централних и локалних власти у циљу установљења доброг демократског управљања на локалном нивоу треба да обухвате низ мера којима би се обезбедили услови да локалне власти унапреде управљање у складу са обавезујућих 12 Принципа доброг демократског управљања, мере за унапређење вештина и капацитета локалних власти у виду специфичних програма или размене знања, искуства и добре праксе, као и временски оквир за спровођење активности предвиђених акционим програмом и њихову евентуалну ревизију.

Од актера који су на националном нивоу одговорни за имплементацију Стратегије ће се очекивати да кроз усаглашавање акционих програма јасно изразе своју посвећеност Стратегији, а у томе ће им по потреби помоћи Платформа заинтересованих страна.

Платформа заинтересованих страна установљена у оквиру Савета Европе и састављена (од представника) Комитета министара, Парламентарне скупштине, Конгреса локалних и регионалних власти, Европског комитета за локалну и регионалну демократију и Конференције међународних невладиних организација Савета Европе пратиће и усмеравати примену Стратегије и разрађивати је у складу са стеченим искуством.

У том смислу Платформа ће подржавати националне и регионалне власти и асоцијације локалних власти у изради акционих програма и одобравати те програме, као и разрађивати и промовисати Европску етикету за иновацију и добро управљање и по потреби пружити неопходну техничку помоћ за постизање договора око доделе Етикете у свакој држави чланици.

ЕВРОПСКА ЕТИКЕТА ЗА ИНОВАЦИЈУ И ДОБРО УПРАВЉАЊЕ

Сврха Европске етикете за иновацију и добро управљање јесте да покрене и стимулише активност којом би, са једне стране, грађани развили свест о томе да имају право на информацију о квалитету њихове општинске управе и изражавање својих очекивања, а локалне власти сагледали своје јаке и слабе стране и у циљу унапређења своје функције упоређивале се са својим националним и европским парњацима и училе једне од других, са друге стране.

Етикета би се додељивала ма којој општини (у земљи која аплицира) која достигне одређен ниво квалитета управљања, тј. општини која постигне најмање „добар“ резултат у погледу испуњавања одређеног броја критеријума, односно „врло добар“ резултат у погледу испуњавања осталих критеријума садржаних у тзв. „повељи квалитета“. Реч је о захтевима који треба да буду складу са циљевима Стратегије, а обухватају достигнућа, процедуре и технике које локална самоуправа уграђује у своје методе и принципе рада, као и мере за самопроцену.

Оцену и избор општина вршиле би националне комисије састављене од независних експерата, који би процену базирали на повељи/матрици о добром управљању.

ЕВРОПСКА НАГРАДА ЗА ИЗВРСНОСТ

Сврха додељивања Европске награде за изврсност била би признање за најбољу европску праксу у смислу поштовања 12 Принципа доброг демократског управљања и њено величање.

Награда би се додељивала искључиво оним општинама које не само што испуњавају све критеријуме високог учинка, већ и активно учествују у програмима усмереним на учење из искустава других и стално напредовање (вршење поређења са најбољима, програми најбоље праксе, контролни прегледи колега...)

Избор најбоље праксе вршила би Изборна комисија независних европских експерата коју би именовао Савет Европе. При избору најбоље праксе, комисија би се ослањала на предлоге које дају националне комисије, као и на специфичну методологију коју изради и усвоји Савет Европе.