

Др Маја НАСТИЋ*

ОД ПОСМАТРАЧА ДО УЧЕСНИКА: ЈАВНА РАСПРАВА КАО АЛАТ ГРАЂАНСКЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ¹

Апстракт

Предмет наше пажње јесу јавне расправе, које представљају важан облик учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима. Јавну расправу посматрамо у контексту актуелног правног оквира који регулише њено спровођење, анализирајући њене предности и недостатке, као и начин спровођења на републичком и локалном нивоу, с посебним освртом на њен утицај на доношење докумената јавних политика. Наш циљ је да истакнемо значај омогућавања слободног изражавања ставова грађана током јавних расправа, како би оне представљале истински алат грађанске партиципације. Уколико се јавне расправе свODE на формални корак, грађани неће бити мотивисани да учествују, или ће се њихова улога завршити на посматрању. Дигитални алати могу да значајно побољшају укључивање грађана у процес одлучивања. На крају, кључ успеха јавних расправа лежи у развоју нормативног оквира који ће омогућити транспарентно учешће грађана и озбиљно разматрање њихових сугестија.

Кључне речи: јавна расправа, непосредна демократија, грађани.

1. УВОД

Учешће грађана у вршењу власти разликовала се у различитим епохама и друштвеним творевинама, што је било условљено право-политички карактером државе, али и бројношћу њеног становништва. Овај развој можемо пратити почев од античке директне демократије, у којој су сви слободни грађани града-државе одлучивали у свим релевантним политичким питањима, преко представничке демократије, настале на тековинама француске револуције, а која подразумева да

* Редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Република Србија, maja@prafak.ni.ac.rs ORCID: 0000-0002-5545-6318.

¹ Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/ 200120 од 04.02.2025. године. Рад је у вези са циљем 16 (мир, правда и снажне институције) одрживог развоја у складу са универзалном стратегијом Уједињених нација (Агенда 2030).

грађани бирају представнике који у њихово име врше власт. У модерним државама народ је одавно проглашен носиоцем суверености. Готово да нема устава који не садржи уобичајену формулацију да је народ извор власти или да сва власт полази од народа. У основи садашњих држава је представничка демократија, али су 20. и 21. век донели јачање институција непосредне демократије, који коригују систем представничке владавине. У савременом друштву, улога грађана се не може свести само на улогу бирача, који једном у неколико година учествује на изборима; штавише, развијају се бројни институти са циљем да се грађанима омогући континуирано учешће у доношењу релевантних одлука. Глобализација, економски и технолошки напредак, образовање, приступ информацијама од јавног значаја, допринели су јачању политичке свести и већим очекивањима грађана од савремених демократија. Грађани нису више спремни да се задрже само на улози посматрача већ су заинтересовани за већи степен партиципације и стварни утицај на доношење одлука и на доносиоце одлуке.

Поред постојања класичних облика непосредног учешћа грађана, попут референдума и грађанске иницијативе, тежи се конституисању нових решења, која ће омогућити грађанима да износе своје ставове, мишљења, аргументе, односно да учествују у одлучивању у јавним политикама. У том смислу, препознајемо различите облике јавног разматрања, попут јавне расправе, јавног слушања, јавних консултације, јавних трибина, јавно-приватног дијалога, а у последње време и е-консултација и е-партиципације, које се достављају електронским путем (Вукадиновић, 2016, 26-27).

Право грађана да учествују у одлучивању у јавним пословима, односно право да учествују у управљању државом, уочава се у како у међународним изворима права тако и у уставима држава. Универзална декларација о људским правима тако утврђује да свако има право да учествује у јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника (чл. 21). Пакт о грађанским и политичким правима сваком грађанину гарантује право и могућност да, без икакве дискриминације и без неоснованих ограничења, између осталог, учествује у управљању јавним пословима, било непосредно било преко слободно изабраних представника (чл. 25).

Устав Србије утврђује да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана (чл.2). Право грађана да учествују у управљању јавним пословима препознато је у оквиру каталога људских права садржаних у Уставу Републике Србије (чл. 53). Устав не дефинише ближе садржај овог права нити начин на који се оно остварује (Пајванчић, 2009, 74).

Предмет наше пажње биће јавне расправе, као један вид учешћа грађана и најшире јавности у одлучивању о јавним пословима (Пајванчић, 2013, 22). Јавну расправу разматраћемо у контексту правног оквира који регулише њено спровођење, указујући на њене предности и евентуалне недостатке. Анализираћемо процес јавну расправа на републичком и на локалном нивоу, с посебним акцентом на њихову улогу у доношењу докумената јавних политика. У раду ће бити разматрано када се обавезно спроводи јавна расправа, колико је њено трајање, какав је садржај програма јавне расправе, као и који органи доносе одлуку о њеном спровођењу.

2. ЈАВНА РАСПРАВА КАО АЛАТ У РУКАМА ГРАЂАНА

Полазећи од тога да се јавна расправа организује када је потребно донети одлуку о неком питању важном за државу, друштво или локалну заједницу, она подразумева процес у коме грађани, стручњаци, организације и најшира јавност имају прилику да изнесу о томе своје мишљење, ставове и сугестије. То је најшири облик јавне расправе. Организовање јавне расправе усмерено је ка остваривању више циљева. Најпре, она је усмерена на упознавање грађана са решењима која се налазе у предлогу закона, других општих аката или политика, као и информисање о новинама које ови предлози могу донети. Такође, јавна расправа служи као платформа за прикупљање мишљења грађана о питањима обухваћеним предложеним прописима. Активним учешћем, грађани могу дати значајан квалитативни допринос исходу овог процеса. Јавна расправа такође представља важно средство у борби против корупције, јер током њеног трајања постаје могуће утврдити да ли су предложена решења заснована на стварној потреби и јавном интересу (Транспарентност Србија, 2018,1).

Јавна расправа се може организовати на различитим нивоима: на нивоу целе државе, нпр. у поступку усвајања закона, на регионалном нивоу, нпр. у поступку усвајања регионалних прописа, на нивоу локалне заједнице или одређеног подручја у оквиру локалне заједнице (Пајванчић, 2013, 23).

Јавна расправа у ужем смислу може се посматрати као посебан облик рада парламента, његових домова и радних тела који одликује непосредно учешће грађана, представника цивилног друштва, експерата, представника независних институција у раду парламента (Пајванчић, 2013, 24-25). Ове расправе могу бити организоване како би посланици добили стручне информације, стекли увид у различите ставове или разматрали конкретне предлоге грађана, које се тичу закона или других аката, које парламент разматра. Кроз овај процес, парламентарци остварују непосреднији контакт са грађанима и добијају могућност да, пре доношења одлука, детаљније и свеобухватније сагледају нека важна и осетљива друштвена питања. Јавна расправа може бити организована у облику јавног слушања, чији је смисао представљање одређених алтернативних предлога који долазе од субјеката, који немају статус овлашћених предлагача (нпр. разматрање предлога закона, мера или стратегија које су

припремили стручњаци или цивилни сектор) (Пајванчић, 2012, 10). Ову врсту расправе може организовати парламент, његови домови или радна тела.

У раду се бавимо јавном расправом које се организује када је потребно донети одлуку о неком питању које је од важности за државу, друштво, локалну заједницу и грађане, а како би се грађанима омогућило да изнесу своје ставове и мишљења.

2.1. Правни оквир за спровођење јавних расправа у Србији

Правни акти у односу на које се спроводи јавна расправа у Србији су закони, стратегије, уредбе, одлуке, развојни документи и јавне политике. Институционални и нормативни оквир јавне расправе у законодавном поступку утврђен је Законом о државној управи, Законом о планском систему и Пословником Владе Републике Србије. Када говоримо о јавној расправи која се спроводи на локалном нивоу релевантне су одредбе Закона о локалној самоуправи.

Основни закон на који реферишемо када говоримо учешћу јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката је Закон о државној управи („Сл. гласник РС" бр. 79/2005...47/2018), који прописује конкретне обавезе органа државе управе. Према овом закону, министарства и посебне организације дужне су да обавесте јавност путем својих интернет страница и портала е-управе о отпочињању израде нацрта закона, објављујући и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена (чл. 77 ст.2.). Закон посебно уређује ситуацију када се ради о нацрту закона, којим се значајно мења правни режим у одређеној области или који се односи на питања од посебног интереса за јавност. У таквим случајевима, министарство и посебне организације објављују полазни документ, који садржи опис проблема у конкретној области, узроке тих проблема, циљеве и очекиване ефекте закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући права и обавезе субјеката на које се закон односи (чл. 7 ст.3). Приликом припреме нацрта закона, министарства и посебне организације спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући државне органе, стручну јавност, удружења и друге заинтересоване стране, како би се обезбедило отворено и делотворно учешће јавности у овом процесу. Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе се уређује Пословником Владе Републике Србије. Ове одредбе се сходно примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, уколико посебним законом није другачије одређено. Јавна расправа се обавезно спроводи у припреми стратегије развоја, што се такође, ближе уређује Пословником Владе.

Истовремено, уочава се да јавна расправа може имати факултативни и обавезујући карактер. Спровођење јавне расправе је обавезно када се нацртом закона битно мења правни режим у једној области или се ближе уређују питања које посебно занимају јавност. Прецизнија формулација садржана је у Пословнику Владе (чл. 41),

те се тако јавна расправа спроводи приликом припреме новог системског закона, приликом припреме новог закона (осим ако надлежни одбор на образложени предлог предлагања не одлучи другачије), приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона², приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора (чл. 41 ст.3.) Могућност да се јавна расправа отвори у раним фазама припрема акта (полазне основе) можемо позитивно оценити.

Пословником Владе детаљније је уређен и сам поступак спровођења јавне расправе и рокови у којима се она спроводи. Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује надлежни одбор, на предлог предлагача (чл. 41 ст.3 Пословник). Поступак јавне расправе почиње објављивањем јавног позива за учешће са програмом јавне расправе, који се објављује на интернет страници предлагача и на порталу е управе.³ Програм јавне расправе обавезно садржи нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе, са образложењима и прилозима, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе⁴, начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење. Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику не може бити краћи од 15 дана од дана објављивања јавног позива. Јавна расправа мора трајати најмање 20 дана. За системске законе, законе које посебно занимају јавност (закони који уређују осетљива питања о којима је став јавности подељен, који уносе значајне технолошке новине итд) и за документе јавних политика за које је рађена детаљна анализа ефеката, јавна расправа не би требало да буде краћа од 30 дана⁵ Основни метод спровођења јавне расправе прикупљање предлога, сугестија и коментара, који се достављају надлежном предлагачу у писаном облику. У овом контексту, добра је пракса да се рок за доставу коментара поклапа са роком трајања јавне расправе, чиме се осигурава да заинтересоване стране имају довољно времена да се изјасне. Поред овог основног метода, други методи спровођења јавне расправе, попут округлих столова и трибина, такође треба да се организују у оквиру предвиђеног периода трајања јавне расправе. При томе је важно поштовати начело пропорционалности, што значи да активности јавне расправе треба да буде обезбеђено да буду доступне и практичне за све заинтересоване стране.

² О чему надлежни одбор, на образложени предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају

³ Јавни позив садржи информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе.

⁴ Одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања итд.

⁵ Више о томе: Влада Републике Србије: Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа, Београд, јул 2021, стр. 60

Пословник Владе регулише ситуацију када предлагач не спроведе јавну расправу, а то је био обавезан. У том случају, надлежни одбор при разматрању нацрта закона сам одређује програм јавне расправе и рок у коме се она спроводи. Овакав поступак обавезује предлагача да што пре укључи јавност у процес и обезбеди транспарентност у припреми закона.

Завршна фаза у поступку спровођења јавне расправе подразумева израду извештаја од стране предлагача, који је он обавезан да објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе. Извештај треба да садржи све релевантне информације о току расправе, укључујући и то које су заинтересоване стране учествовале, које су сугестије и коментари изнесени и да ли су те сугестије уграђене у предложени акт.

Поред закона, јавна расправа, као облик учешћа јавности у доношењу аката, примењује у процесу доношења аката из области планирања и управљања јавним политикама, као што су стратегије, акциони планови, средњерочни и други плански акт, концепт документи којима се битно мења режим у једној области. Спровођење јавне расправе у доношењу докумената јавних политика предмет је регулисања Закона о планском систему и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. гласник РС" бр. 8/2019, 20/2025). Сходно Закону о планском систему, пре него што документ јавне политике буде поднет на разматрање и усвајање, надлежни предлагач је дужан да спроведе јавну расправу. Након њеног окончања, предлагач је обавезан да припреми извештај о спроведеној јавној расправи. У извештају се нарочито наводи које су заинтересоване стране и циљне групе учествовале у јавној расправи, које су сугестије изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога је то учињено (чл. 36 ст.2). Није неопходно дати одговор на сваки упућен предлог, коментар и сугестију и такву праксу подржавају Општи принципи и минимални стандарди за консултације у Европској унији⁶ и Водич за бољу регулативу Европске уније. Изузетак би се односио на случајеве када је пристигао веома мали број коментара, те би онда било оправдано одговорити на све достављене сугестије.

Уредба Владе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, утврђује процедуру и принципе спровођења јавне расправе непосредно пре усвајања докумената јавних политика, односно прописа. Њена сврха је да целокупну јавност, посебно субјекте на које се односе мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна са готовим текстом нацрта, у циљу благовремене припреме за спровођење и прикупљање примедби и сугестија за финалне интервенције на тексту. Уредба се надовезује на Пословник Владе, и њоме се регулише поступак јавне

⁶ General principles and minimal standards for consultation of interested parties by the Commission

расправе о предлогу документа јавне политике. Уредбом је детаљније регулисана у којима случајевима предлагач није дужан да спроведе јавну расправу⁷. Извештај о спроведеној јавној расправи предлагач је дужан да објави на својој интернет страници, и на порталу е-управе, уколико је предлагач орган државне управе, најкасније седмог дана пре подношења надлежном доносиоцу на разматрање и усвајање. Уредбом је прописан и садржај извештаја.⁸

Решења која смо навели уведена су након измена и допуна Закона о државној управи половином 2018. године, када је први пут регулисана могућност спровођења јавне расправе. Имајући у виду наведена решења, можемо приметити да се јавна расправа примењује само када нацрт закона припрема орган државне управе, али не и када то чини неки други овлашћени предлагач закона, попут народног посланика, Заштитника грађана, Скупштине АПВ. Овај „ризик“ неспровођења јавних расправа је минимализован услед чињенице да се у преко 90% случајева у својству овлашћеног предлагача закона појављује Влада. Са друге стране, тиме се отвара простор Влади, да уколико жели да искључи јавност из припреме прописа, право предлагања закона може препустити „својој“ скупштинској већини. Имајући у виду да је Пословник Владе правни акт који уређује начин рада и одлучивање Владе, као и односи између чланова Владе, министарства и других државних органа, сматрамо да уређивање јавне расправе овим актом није адекватно због природе тог прописа. Природа пословника је да се бави техничким и организационим аспектима рада Владе, што није у складу са важним демократским принципима који би требало да се примењују у процесу јавних консултација.

⁷ Предлагач није дужан да спроведе јавну расправу у случају:

-докумената јавних политика за које спровођење анализе ефеката није обавезно по овој уредби (члан 6);

-у случају потребе хитног доношења, односно измена важећих докумената јавних политика на локалном нивоу, у циљу спровођења јавних политика усвојених на републичком нивоу, односно усаглашавања са тим политикама;

-у случају потребе хитних измена важећих докумената јавних политика на републичком нивоу, као и у случају мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације раније утврђених мера јавне политике, ако сагласност за то да надлежни одбор Владе.

У наведеним случајевима предлагач је дужан да материјал, са образложењем разлога из којих се јавна расправа не спроводи, објави најкасније када га достави доносиоцу на усвајање, осим у случају докумената јавних политика који су од значаја за одбрану земље. (чл. 45 Закона

⁸ Извештај о спроведеној јавној расправи нарочито садржи податке о: времену и месту одржавања јавне расправе, учешћу органа јавне власти, организација цивилног друштва и привредних субјеката у јавној расправи; датим сугестијама у погледу дефинисања посебних циљева и мера за постизање тих циљева, као и избора институција надлежних за њихово спровођење и формулисање показатеља учинка јавних политика, односно мера; начину на који су сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено. (чл. 46)

2.2. Е-Консултације

Одлуком Владе Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 62/2021) установљен је портал „еКонсултације”⁹ као саставни део портала еУправа, са циљем да омогући јавности да електронским (online) путем, узме учешће у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика и прописа. Портал „е-Консултације” представља јединствено електронско место на коме се спроводе консултација и јавне расправе у процесу припреме и усвајања планских докумената. Сви надлежни органи државне управе су у обавези да благовремено овде објављују све релевантне информације о консултацијама и јавним расправама.

Коришћење Портала омогућава грађанима и удружењима да буду активни учесници у процесу доношења одлука. Но, учешће у јавној расправи на овај начин подразумева да грађани морају имати отворен кориснички налог на порталу е-управа, на који се затим пријављују. На порталу се објављују све релевантне информације са назнаком о којој врсти аката се ради, ко је предлагач, из које области је дати акт и колико траје процес консултације. Добра страна овог портала је што се консултације спроводе од самог почетка израде, што омогућава заинтересованим субјектима и грађанима да већ у раним фазама изразе своје ставове. Примарни циљ консултација је да се прикупе информације о тренутном стању у области и проблемима који постоје и виђењу промене које треба да се постигну, као и да се утврде мишљења и ставови у односу на предложена решења. Консултације се могу спровести применом различитих метода, попут прикупљања писаних коментара, одржавање округлих столова, фокус групе, панели, анкете и сл. Применом портала еКонсултације значајно је олакшано достављање коментара електронским путем, при чему су коментари и њихова анализа доступни и видљиви свим учесницима јавне расправе. Ово повећава транспарентност процеса јер сви заинтересовани имају приступ истим информацијама и могу да прате како су предложене измене и сугестије интегрисане у финални документ.

Фаза консултације претходи фази јавне расправе. Консултације се спроводе у раној фази припреме, када је предмет рада радна верзија прописа или документа јавне политике. Током консултација предмет рада је радна верзија прописа односно документа јавне политике. Јавна расправа, са друге стране, наступа када је текст документа већ развијен и када је припремљен нацрт прописа или предлог документа јавне политике.

⁹ <https://ekonsultacije.gov.rs/>

Табеларни приказ аката са портала еКонсултације

Назив	Надлежни орган	фаза	Датум почетка	Прикупљање коментара	Врста документа	области
Предлог Закона о безбедности саобраћаја на путевима	Министарство унутрашњих послова	консултације	24. 02. 2025.	Отворено (до 31.12.2025.)	пропис	Одбрана, војска, унутрашњи послови
Предлог програма за реформу система локалне самоуправе у РС (2026-2030) са Акционим планом за спровођење	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Консултације	06.02. 2025.	Отворено (до 31. 03. 2025)	Плански документ	Јавна управа
Програм области спречавања и сузбијања тероризма и насилног екстремизма и Акционог плана за његово спровођење	Министарство унутрашњих послова	Консултације	05.02. 2025.	Фаза је активна до 02. 04. 2025.	Плански документ	Јавна безбедност
Предлог програма развоја електронске управе у	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Консултације	05. 02. 2025.	Фаза је активна до 31. 03. 2025.	Плански документ	Јавна управа

**Србији за
период од 2026-
2030 са
Акционим
планом за
његово
спровођење**

Акциони план (2026-2030) спровођење Стратегије реформе јавне управе у РС за период 2021- 2030	Министарств о државне управе и локалне самоуправе	Кон султ ациј е	05. 02. 2025.	Фаза је активна до 31. 03. т 2025.	Плански докумен т	Јавна управа
--	---	--------------------------	------------------	---	-------------------------	-----------------

2.3. Јавна расправа на локалном нивоу

Јавна расправа на локалном нивоу представља важан инструмент који омогућава активно учешће грађана у процесима одлучивања који се тичу њихових локалних заједница. Како би се осигурала већа транспарентност и укључивање јавности у доношење одлука, Закон о локалној самоуправи из јуна 2018. године увео је новине које дефинишу обавезност организовања јавне расправе у одређеним случајевима. Закон утврђује да је статут највиши правни акт јединице локалне самоуправе и да се њиме, између осталог, утврђује спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника (чл.11). У оквиру дела који се тиче непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, Закон прописује да грађани могу путем грађанске иницијативе предложити скупштини јединице локалне самоуправе доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом (чл. 68). Надлежни орган општине дужан је путем интернет презентације општине односно на други примерен начин обавести јавност да је отпочео рад на припреми прописа који доноси скупштина. Ово осигурава да грађани буду благовремено информисани и да могу активно учествовати у процесу. Да би се спровела јавна расправа, предлог мора бити подржан потписом најмање 100 грађана са бирачким право на територији општине. Прикупљање потписа грађана за спровођење јавне расправе се спроводи у

складу са прописима који уређују грађанску иницијативу. Надлежни одбор скупштине јединице локалне самоуправе одлучује по примљеном предлогу грађана о спровођењу поступка јавне расправе.

Имајући у виду наведени законски оквир, многе јединице локалне самоуправе својим статутима су регулисали спровођење јавне расправе. Јавне расправа одређује се као скуп различитих активности, предузетих у унапред предвиђеном временском оквиру, у циљу прибављања предлога и ставова грађана о нацрту неког акта¹⁰. Статут града Београда утврђује да се јавна расправа спроводи путем организовања округлих столова, достављањем нацрта стручним, научним и другим организацијама и службама, расправом на зборовима грађана, објављивањем нацрта одлуке на сајту града, објављивање у средствима јавног информисања, спровођењем анкете или на други погодан начин. Статутом се детаљније разрађује законска одредба о томе када је обавезно спровођење јавне расправе.¹¹ Градско веће може одлучити да се о нацрту акта о промени статута спроведе јавна расправа.

Статут града Ниша утврђује да јавна расправа може бити организована кроз отворене састанке представника надлежних органа Града и јавних служби са заинтересованим грађанима, представницима удружења грађана и представницима штампаних и електронских медија (округли столови, трибине, презентације и сл.) као и прикупљањем предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми. Орган надлежан за организовање јавне расправе дужан је да свим грађанима омогући учешће у јавној расправи. Време трајања, поступак и друга питања од значаја за спровођење јавне расправе ближе се уређује посебном одлуком Скупштине града (чл. 52 б Статута).

Статут града Новог Сада јавној расправи посвећује значајну пажњу и регулише бројна питања у вези њеног спровођења. Тако, утврђује се да јавна расправа обавезно укључује организовање најмање једног отвореног састанка представника надлежних органа Града, односно јавних служби са заинтересованим грађанима, представницима удружења грађана и средстава јавног обавештавања (округли столови, трибине, презентације и сл) и прикупљање предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми. Статутом се таксативно наводи да су органи Града дужни да одрже јавну расправу¹²,

¹⁰ Чл. 102 Статут Града Крагујевца, чл. 52 б Статут града Ниша, чл. 95 Статута града Новог Сада

¹¹ Доношењу одлуке о буџету града Београда (у делу планирања инвестиција), просторних и урбанистичких планова и одлука којима се утврђују стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, као и стратешких и акционих планова развоја града као и у другим случајевима предвиђеним законом и овим статутом претходи најмање једна јавна расправа.

¹² Органи Града дужни су да одрже јавну расправу:

1. У поступку припреме статута;
2. У поступку припреме буџета Града (у делу планирања инвестиција)

али и када се она може спровести¹³. Јавну расправу организује Градско веће, упућујући позив грађанима, удружењима, стручној и осталој јавности, али и одређеним појединцима, представницима органа, организација и удружења за које сматра да су заинтересовани за акт који се разматра. О току јавне расправе сачињава се извештај који садржи све предлоге и сугестије изнете у јавној расправи, као и ставове органа надлежног за припрему предлога акта о поднетим предлозима и сугестијама са образложењем разлога за њихово прихватање, односно неприхватање (чл. 100 Статута). Јавна расправа у поступку припреме просторног плана Града и урбанистичких планова, спроводи се у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња.

Статут града Крагујевца разликује обавезну јавну расправу¹⁴ и јавну расправу на основу предлога, односно захтева¹⁵. Јавну расправу организује Градско веће, одређује начин њеног спровођења, место и време трајања обавезне јавне расправе.

Један од кључних аспеката локалне јавне расправе је повезан са партиципативним буџетирањем, као новог механизма за креирање и спровођење јавних политика на локалном нивоу. Партиципативно буџетирање у најширем смислу представља облик учешћа грађана у процесима одлучивања око управљања финансијским средствима усмереним на финансирање обављања локалних јавних послова (Џинић, 2021, 215). Јавне расправе се примењују у процесу консултација са грађанима и њихово организовање омогућава да се грађани обавесте о буџетским плановима за наредну годину и да изразе своје мишљење са тим.

2.4. Предности и недостаци учешћа грађана у јавним расправама

Организовање јавних расправа уз активно учешће грађана доприноси изградњи отвореног и демократског друштва које је заснива на конструктивном дијалогу грађана и власти. Укључивање јавности у процес планирања и израде докумената јавних политика и прописа повећава легитимитет органа државне управе,

-
3. У поступку припреме стратешких планова развоја;
 4. У поступку утврђивања стопа изворних прихода Града;
 5. У поступку припреме просторног плана Града и урбанистичких планова и
 6. У другим случајевима предвиђеним законом и овим статутом.

¹³ Јавна расправа може се спровести у поступку доношења других општих аката из надлежности Скупштине Града, на основу захтева предлагача општег акта, једне трећине одборника или предлога 100 грађана.

¹⁴ Обавезна јавна расправа спроводи се у поступку припреме статута, одлуке о буџету Града (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопа изворних прихода Града, припреме просторних и урбанистичких планова и у другим случајевима предвиђеним законом и другим актима. (чл.102 ст. 3 Статута града Крагујевца)

¹⁵ Јавна расправа се може спровести у поступку доношења других општих аката из надлежности Скупштине, на основу захтева предлагача општег акта, једне трећине одборника или предлога 100 грађана са бирачким правом на територији Града.

чини их транспарентнијим и ближим грађанима, а такође унапређује квалитет донетих аката.

Јавне расправе доприносе легитимитету усвојених аката и јачају поверење грађана у њихово спровођење. Оне такође подстичу грађански активизам и омогућавају грађанима да предузму активну улогу у креирању прописа, као и вршењу контроле над радом власти. Интерактивни карактер јавних расправа омогућава учесницима да размењују ставове и да „уче једни од других“ (Пајванчић, 2013, 39), што доприноси бољем разумевању предложених решења.

Надлежни државни органи који организују јавну расправу имају могућност да процене да ли предложена решења уживају подршку јавности или наилазе на отпор. Грађани, са своје стране, добијају важне информације о предложеним актима, као и увид у предложена решења и могуће последице њихове примене. Стога, процес консултација треба да представља ситуацију у којој сви учесници излазе са добитком („win win”) –у корист и грађана и власти.

Међутим, током спровођења јавних расправа уочавају се и извесни недостаци. На жалост, многе расправе се организују само ради испуњавања формалне обавезе надлежног органа, а не са стварном намером да се покрене отворена дебата са грађана у погледу учињених предлога и изналагања најбољих решења. Грађанима и стручњацима се често оставља мало времена за дискусију, што доводи до недовољног дијалога и размене мишљења. Поред тога, изузетно је важно да се јавне расправе не користе као инструмент политичке борбе, јер то може озбиљно нарушити њихов смисао. Ово је нарочито изражено када се расправа одржава о предлогу закона који није добро припремљен и организован. Уместо да се кроз јавне расправе долази до најбољих решења, оне се могу претворити у политички инструмент који ће само погоршати већ постојеће проблеме и смањити поверење грађана у институције.

У том смислу, наш фокус ће бити усмерен на постојећа решењима у постојећем нормативном оквиру и на његову практичну примену. Спровођење јавних расправа у правном систему Републике Србије предмет је регулисања више различитих прописа, у зависности од нивоа власти и врсте правног акта о којем се расправља. Међутим, постојећа нормативна решења не пружају довољно јасан и свеобухватан оквир за системско уређење овог процеса. Увођење јединственог прописа који би на системски начин уредио питање јавних расправа могло би да значајно унапреди овај процес и омогући боље укључивање грађана у процес доношења одлука. Осим тога, постојећи правни оквир није довољно прецизан и пружа само основне смернице, те је потребно детаљније уредити ову област. Један од проблема који се јавља у пракси је недостатак стандарда у вези са формом и садржајем извештаја о јавној расправи. Често се дешава да извештаји не садрже све потребне информације и не укључују део који се односи на коментаре и сугестије. Поред тога, органи власти често не поштују обавезу објављивања ових извештаја у прописаном року, или их уопште не објављују у оквиру законом предвиђеног рока,

што нарушава транспарентност процеса. Као резултат, понекад се дешава да текст закона који је био предмет јавне расправе претрпи значајне измене услед прихватања примедби и сугестија које су изнете током јавне расправе. Последица тога је да на крају предлог закона садржи одредбе које нису биле предмет јавне расправе, чиме се нарушава целокупни процес и поверење грађана у његову истинитост. Недостатак пракса и обавезе процене јавних расправа, као и редовне анализе њихове ефикасности, само доприноси овим проблемима. Без механизма који би омогућили праћење и унапређење јавних расправа, овај процес остаје недовољно развијен и неиспуњава свој правни потенцијал као алат за учешће грађана у доношењу важних одлука.

У вези са тим, Европска комисија, у свом Извештају о напредовању Србије за 2024. године, управо истиче потребу за унапређењем правног оквира јавних расправа. Наиме, указује се да временски рокови за јавне расправе нису довољни и да се коментари на нацрте закона од јавног интереса не узимају у обзир у довољној мери.

У пракси се показало да постоји много начина на који се јавне расправе могу учинити неефикасним. Међу тим механизмима су неадекватно објављивање информација о датуму и месту одржавања јавне расправе, избор термина расправе који онемогућава одређеним групама да присуствују, као коришћење простора који је неадекватан и који није довољан за све заинтересоване грађане. Често се дешава да органи који организују јавне расправе, не разматрају упућене примедбе и сугестије, нити у својим извештајима о спроведеним расправама образлажу на који начин су сугестије и предлози разматрани. Приметно је и необјављивање извештаја у оквиру предвиђеног рока. Све то говори у прилог организовања јавних расправа само ради давања формалног легитимитета већ донетим одлукама, него да активно укључе грађане у процес доношење прописа.

Како би јавне расправе заиста биле ефикасан алат у рукама грађана, неопходно је да не само побољшати нормативни оквир, већ и осигурати да се оне спровode са стварном намером да се они укључе у процес доношења одлука. Важно је напоменути да завршетак расправе не треба да представља крај процеса, већ посматрати то као део ширег циклуса који укључује разматрање и увођење предложених промена. Сврха јавне расправе треба да буде унапређење законских решења уз озбиљно разматрање сугестија, предлога и мишљења који се износе током процеса.

Буџетски процес на локалном нивоу у стању је да задовољи неке захтеве. Већина градова и општина спроводи јавне расправе, али су оне често формалне. Само одржавање расправе о буџету није довољно; важно је како се та расправа спроводи. Стварни успех јавних расправа зависи од активне интеракције грађана и органа локалне самоуправе, где улога грађана превазилази улогу обичног посматрача и трансформише се у њихово активно учешће.

3. ЗАКЉУЧАК

Јавне расправе у Србији представљају важан механизам за укључивање грађана, стручне јавност и организација цивилног друштва у процес доношења закона, јавних политика и других аката. Међутим, анализа њихове примене указује на постојање недостатака у правном оквиру и недоследности у њиховој практичној примени. Ови недостаци могу се отклонити усвајањем јединственог и свеобухватног акта који би прецизније и потпуније регулисао јавне расправе, оснажио учешће грађана и обезбедио већу транспарентност и одговорност органа власти. Такав акт треба да успостави основне принципе јавних расправа, дефинише значење основних појмова и стандарда, одредби форме учешћа грађана у поступку доношења закона, других прописа и аката, као и обавезе према грађанима у овом процесу.

Како би јавне расправе постале стварно ефикасан инструмент за грађане, важно је омогућити им да слободно изразе своје ставове, који ће бити адекватно разматрани. Јавне расправе не треба да буду само формалан корак у доношењу одлука, већ стварна прилика за конструктивну размену мишљења и сугестија. У овом контексту, од кључне важности је да орган који спроводи јавну расправу поштује допринос свих учесника у расправи и покаже да је њихово учешће вредно труда. У супротном, грађани неће желети да учествују у овом процесу, или ће се њихова улога свести на пасивне посматраче.

Увођење јавне расправе Законом о локалној самоуправи важан је корак у унапређењу учешћа грађана у процесима доношења одлука на локалном нивоу, што се даље разрађује статутима градова и општина. Јавна расправа омогућава већу интеграцију грађана у процес локалног управљања, што директно доприноси бољем функционисању локалних самоуправа.

Дигитални алати, као што је портал еКонсултације, значајно побољшавају укључивање грађана у процес одлучивања. Успостављањем портала еКонсултације омогућава се већа укљученост грађана у процес доношења одлука. Међутим, ова дигитална решења такође постављају одређене изазове, као што су потреба за дигиталним укључивањем што већег броја грађана (нпр. приступ интернету и разумевање електронских платформи) и управљање великим бројем коментара и сугестија. За ефикасно функционисање дигиталних платформи важно је обезбедити адекватну подршку корисницима и развијати систем који је у стању да правилно обрађује велике количине података.

На крају, кључ успеха јавних расправа лежи у стварању нормативног оквира који ће омогућити истинско учешће грађана и искрено разматрање њихових сугестија.

Само тада јавне расправе могу постати прави алат за унапређење демократских процеса и одлучивања у Србији.

ЛИТЕРАТУРА

Вукадиновић С., 2016. Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита, јавна расправа и разграничење од јавног слушања. *Правни записи*, 7(1), pp. 20-54;

Влада Републике Србије: Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа, Београд, јул 2021;

General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002) 704;

Пајванчић М., 2009, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд: Фондација Конрад Аденауер;

Пајванчић, М. 2013. Јавна расправа-облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење), Београд: Фондација Конрад Аденауер;

Пајванчић, М. 2012. Јавно слушање-облик рада Народне скупштине, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3. pp.7-18 doi:10.5937/zrpfns46-2895;

Транспарентност Србија, 2018. Јавне расправе у процесу доношења прописа-измене у правном оквиру и пракса спровођења током 2018. године https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_-_izmene_propisa_i_praksa_sprovo%C4%91enja_tokom_2018.pdf;

Џинић, 2021. Партиципативно буџетирање у служби развоја доброг локалног управљања, У: Референдум и непосредна демократија у Хрватској, Загреб: Институт за јавну праву, 215-245;

Универзална декларација о људским правима

Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Сл. лист СФРЈ" бр. 7/71);

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС" бр. 98/2006, 115/2021);

Закон о државној управи („Сл. гласник РС" бр. 79/2005...47/2018);

Закон о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС", 30/2018);

Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС", 129/2007,...111/2021);

Пословник Владе Републике Србије („Сл. гласник РС", 61/2006, ..8/2019);

Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Сл. Гласник;

Општи принципи о минималним стандардима консултације Европске уније;

Одлука Владе Републике Србије;

Статут града Београда („Сл. лист града Београда", 39/2008...60/2019);

Статут града Ниша („Сл.лист града Ниша" бр. 88/2008, 143/2016, 18/2019);

Статут града Новог Сада („Сл. лист града Новог Сада" бр. 11/2019);

Статут града Крагујевца („Сл. лист града Крагујевца", бр. 8/2019);

Maja NASTIĆ, Ph.D

Full Professor, University of Niš, Faculty of Law, Republic of Serbia, maja@prafak.ni.ac.rs
ORCID: 0000-0002-5545-6318.

FROM OBSERVER TO PARTICIPANT: PUBLIC DEBATE AS A TOOL OF CIVIC PARTICIPATION

Summary

The paper focuses on public debates, which are a vital mechanism for facilitating citizen participation in the decision-making processes related to public affairs. This analysis examines public debates within the current legal framework, highlighting their advantages and disadvantages. Particular attention is given to their execution at the national and local levels, and their impact on the formulation of public policy documents. The overarching aim is to underscore the importance of allowing citizens to freely express their perspectives during public hearings, thereby ensuring that these forums serve as genuine tools for civic engagement.

In Serbia, public hearings constitute an essential means of engaging citizens in legislating and formulating public policies and other regulatory instruments. However, significant deficiencies in the legal framework and inconsistent application hinder their effectiveness. These issues could be effectively addressed through the enactment of a unified and comprehensive statute that would more accurately and thoroughly regulate public hearings, enhance citizen participation, and promote greater transparency and accountability.

For public debates to serve as genuinely effective instruments for civic engagement, it is imperative to facilitate an environment where citizens can freely articulate their views, ensuring their contributions will receive appropriate consideration. Public hearings must transcend mere formalities in decision-making and provide genuine opportunities for constructive dialogue and exchanging opinions and suggestions. In this regard, it is crucial that the authority conducting the public hearing acknowledges that the input of all participants and demonstrates that their participation holds value. Otherwise, citizens may be disinclined to engage in the process, reducing their involvement to that of passive observers.

Key words: public debates, direct democracy, citizens.

