

## Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

Одлука о јавним расправама ("Сл. лист града Зајечара", бр. 8/2019)

### Главни закључци:

Одлука о јавним расправама ("Сл. лист града Зајечара", бр. 8/2019, у даљем тексту: Одлука) уређује питања која су од великог значаја за смањење ризика од корупције у процесу доношења одлука из надлежности Града. Услед тога што обавезе органа Града нису довољно прецизно утврђене или су утврђене на неадекватан начин, корисност овог антикорупцијског механизма је битно умањена. Запажања о мањкавостима одредби су дата испод чланова ове одлуке, *косим словима*.

Одлука је израђена на основу Модела који је припремила Стална конференција градова и општина. Међутим, поједине одредбе из Модела нису пренете у градску Одлуку (обавештавање јавности током јавне расправе, поједини рокови) што је умањило њен квалитет. Поред тога, на основу искустава из праксе, Транспарентност Србија је уочила велики простор за унапређења и у односу на поменути Модел, па су и ти предлози унети у ову анализу.

## I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

### *Предмет одлуке*

#### Члан 1

Овом одлуком ближе се уређују начин и поступак организовања и спровођења јавне расправе у поступку доношења прописа и других општих аката, односно планских докумената из надлежности Града Зајечара (у даљем тексту: Град).

### *Појам јавне расправе*

#### Члан 2

Јавна расправа представља скуп различитих активности, предузетих у унапред предвиђеном временском оквиру, у циљу прибављања предлога и ставова грађана у поступку припреме одређеног акта.

Јавна расправа спроводи се о нацрту акта (статута, одлуке, плана и другог акта у припреми), ако овом одлуком није другачије предвиђено, а може се спровести и раније на предлог Одељења Градске управе надлежног за припрему нацрта акта који је предмет јавне расправе.

Јавна расправа подразумева прибављање предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми, а може се организовати и отворени састанак представника надлежних органа Града, односно јавних служби са заинтересованим грађанима, представницима удружења грађана и средстава јавног обавештавања (у даљем тексту: отворени састанак).

Јавну расправу организује Одељење Градске управе надлежно за припрему нацрта акта који је предмет јавне расправе. Одређује начин спровођења, место и време трајања јавне расправе, осим ако је законом, овим статутом или другим актом одређено да јавну расправу спроводи други орган, односно служба.

Отворени састанак се организује у седишту Града, а изузетно се може организовати и ван седишта, на предлог Одељења Градске управе надлежног за припрему нацрта акта који је предмет јавне расправе.

О питањима која су од значаја за целу заједницу, јавна расправа се организује за целу територију Града, а у случају да се јавна расправа спроводи о питању од интереса за грађане са дела територије или за одређену категорију грађана, јавна расправа се може организовати само за тај део, односно у оквиру те категорије грађана.

### **Примедба:**

*Искључена је могућност давања усмених предлога. Додатно, компаративно посматрано, пракса је да се у одлукама које уређују питања у вези са јавним расправама, уреди и обавезност организовања отвореног састанка као саставног дела јавне расправе. У том смислу, често се и предвиђа да јавна расправа обавезно подразумева организовање најмање једног отвореног састанка представника надлежних органа Града и заинтересованих лица. У члану 2. став 3. Одлуке о јавним расправа града Зајечара се тако нешто предвиђа као могућност, а не као обавеза. Наведеним се ограничавају права заинтересованих лица да активно и личним присуством учествују у јавној расправи о питањима која се на њих односе, а истовремено и смањује транспарентност рада органа Града.*

*Коришћење израза који су у складу са другим прописима („удружење грађана“, „средства јавног информисања“, уместо „удружења“ и „медији“).*

*Претерано рестриктивне норме о организовању отвореног састанка (само у седишту Града).*

### **Фактори ризика:**

*Неоправдано ограничавање људских права*

*Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти*

*Непрецизне формулације*

### **Допринос настанку ризика од корупције:**

Одредба неосновано ограничава људска права неписмених особа и других особа нпр. особа са инвалидитетом којима би упућивање писаних предлога било отежано или немогуће без помоћи других лица. Неодржавање отвореног састанка може бити механизам за одржавање јавних расправа „по хитном поступку“ чиме би се заинтересована лица онемогућила у остваривању свог права на расправу о стварима која се на њих односе и која их се тичу. Наведеном праксом се јавне расправе могу претворити у пуку формалност без суштинског расправљања о питањима која су значајна.

Одредба такође у недовољној мери омогућава грађанима који не живе у седишту Града да учествују у појединим активностима током јавне расправе (отворени састанак).

У мањој мери, коришћење непрецизних термина може довести до тога да се појединим удружењима и медијима ускрати коришћење права.

### **Препоруке:**

Допунити правила о начину упућивања предлога (нпр. усмено на записник). Неопходно је предвидети усмено давање предлога, сугестија и коментара као једнак и равноправан начин укључивања јавности у поступак доношења прописа како би се омогућило да особе, којима је њихово достављање у писменом облику отежано или немогуће, равноправно учествују у јавној расправи. Уредити одржавање најмање једног отвореног састанка као дела јавне расправе који се обавезно мора спроводити.

Такође би требало прописати начин испуњавања обавезе да се грађанима са територије целе ЈЛС омогући учешће у јавној расправи, укључујући и могућност организовања отвореног састанка по захтеву одређеног броја лица.

Могући предлог за измењену и допуњену одредбу:

### **Члан 2.**

Јавна расправа представља скуп различитих активности, предузетих у унапред предвиђеном временском оквиру, у циљу прибављања предлога и ставова грађана у поступку припреме одређеног акта.

Јавна расправа спроводи се о нацрту акта (статута, одлуке, плана и другог акта у припреми), ако овом одлуком није другачије предвиђено, а може се спровести и раније на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе.

Јавна расправа обавезно подразумева:

- 1) прибављање предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми или усмено на записник и
- 2) организовање најмање једног отвореног састанка представника надлежних органа Града, односно јавних служби са заинтересованим грађанима, представницима

удружења, представницима привредних субјеката и медијима (у даљем тексту: отворени састанак).

Орган надлежан за организовање јавне расправе је дужан да створи одговарајуће услове за учешће у јавној расправи грађанима из свих делова Града, тако што ће омогућити достављање предлога у месним канцеларијама ван седишта Града и путем средстава за комуникацију на даљину.

Отворени састанак се организује у седишту Града, а изузетно се може организовати и ван седишта, на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе.

Отворени састанак се организује у насељеном месту ван седишта Града, на захтев најмање 20 лица која имају бирачко право из тог места, а који је достављен органу надлежном за припрему и утврђивање нацрта акта најкасније пет дана након објављивања програма јавне расправе.

У случају да се јавна расправа спроводи о питању од интереса за грађане са дела територије Града или за одређену категорију грађана, јавна расправа се организује тако да у највећој могућој мери обухвати учеснике из тог дела територије, односно те категорије грађана.

## **Време трајања јавне расправе**

### **Члан 3**

Јавна расправа траје најмање 15 дана.

Време трајања јавне расправе утврђује Одељење надлежно за њено организовање и спровођење.

#### **Примедба:**

*Рок је превише кратак.*

#### **Фактори ризика:**

*Непримерени рок.*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Прекратак рок за спровођење јавне расправе смањује могућност да сва заинтересована лица узму учешће у том процесу.*

#### **Препоруке:**

У Моделу СКГО, на основу којег је израђена Одлука предвиђа се дужи и примеренији рок, од 20 дана.

Поред тога ТС предлаже следећу допуну:

*Јавна расправа траје најмање 20 дана. Уколико последњи дан јавне расправе пада у дан који је нерадан, узимају се у обзир и предлози који буду достављени и првог следећег радног дана.*

## **Објављивање отпочињања рада на припреми прописа**

### **Члан 4**

Градска управа Града Зајечара дужна је да на интернет презентацији Града или на други примерен начин обавести јавност да је отпочео рад на припреми прописа који доноси Скупштина града.

#### **Примедба:**

*У члану 4. ст. 1 је прописана обавеза за орган Града који припрема прописе, али нису прописани рок за њено испуњење, као ни правне последице у случају да обавеза не буде испуњена.*

*Поред тога, постоји могућност да сврха нормe не буде у потпуности остварена услед тога што није детаљније уређен начин објављивања и садржај информација које ће бити објављене.*

#### **Фактори ризика:**

*Непостојање рока за обавештавање јавности о отпочињању рада на припреми прописа.*

*Непостојање јасних санкција за повреде.*

*Недовољна транспарентност органа јавне власти.*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Непостојање јасно дефинисаног рока може довести до ситуације да се обавеза не спроведе, а тиме и повреди грађанско право да буду упознати са радом органа јавне власти који се њих тиче.*

*Није прописан механизам одговорности ни санкције у случају пропуста одговорног лица да објави информацију о почетку рада на пропису или другом акту.*

*Постоји ризик да неће бити објављене све потребне информације.*

**Препоруке:**

На основу члана 4. став 1. Закона о прекршајима неопходно је, ради успостављања ефикасног механизма за примену ове одредбе, одлуком Скупштине прописати санкције у случају неиспуњења ове обавезе.

Предлажемо да се додају нови ставови 2. и 3, тако да гласе:

Обавештење из става 1. овог члана, објављује се у року од три дана од дана почетка израде тог прописа, на страници посвећеној јавним расправама, као и у оквиру вести о активностима локалне самоуправе.

У обавештењу из става 1. овог члана, или уз њега, објављују се разлози због којих је почео рад на припреми прописа, налази анализа које ће бити узети у обзир при изради прописа, орган или организациона јединица која припрема пропис, оквирни рок за израду нацрта акта, састав радног тела које ће изградити нацрт и информације о начину на који заинтересована јавност може да допринесе изради нацрта.

## **Врсте јавних расправа**

### **Члан 5**

Јавна расправа може бити: обавезна јавна расправа и јавна расправа на основу предлога, односно захтева (у даљем тексту: факултативна јавна расправа).

Обавезна јавна расправа је јавна расправа која се обавезно спроводи у поступку припреме аката утврђених овом Одлуком у складу са законом, односно Статутом.

Факултативна јавна расправа је јавна расправа која се може спровести у поступку доношења других општих аката из надлежности Скупштине града, под условима и по поступку предвиђеном овом Одлуком, у складу са Статутом.

**Примедба:**

Члан 5. садржи дефинисање врсти јавних расправа које је другачије од дефиниције формулисане у члану 1. ове Одлуке. За разлику од члана 1. који дефинише јавне расправе приликом доношења прописа и других општих аката, односно планских докумената из надлежности града Зајечара, дефиниција јавне расправе из овог члана дефинише факултативне јавне расправе као оне које се могу спровести о актима из надлежности искључиво скупштине Града. Осим тога, овај члан факултативну јавну расправу везује са нешто другачију групу аката: друге опште акте из надлежности Скупштине (за разлику од далеко шире постављено свих општих аката из надлежности града, односно планских докумената).

**Фактори ризика:**

Сукобљене одредбе.

*Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*Супротстављеност ових одредби ствара могућност различитих тумачења у складу са потребама и интересима онога ко одредбу примењује.*

*Одсуство одредаба које би уредиле спровођење јавних расправа и укључивања грађана при доношењу аката за које није надлежна Скупштина града смањује транспарентност рада органа Града.*

**Препоруке:**

*Међусобно ускладити одредбе чланова 1. и 5.*

*Уредити актом спровођење консултација у припреми одлука, закључака, препорука, правилника, упутстава, наредби и других општих аката које доносе органи Града.*

## II ОБАВЕЗНА ЈАВНА РАСПРАВА

### **Када се спроводи обавезна јавна расправа**

#### **Члан 6**

Јавна расправа обавезно се организује и спроводи:

1. у поступку припреме Статута;
2. у поступку припреме буџета Града (у делу планирања инвестиција);
3. у поступку припреме стратешких планова развоја;
4. у поступку утврђивања стопа изворних прихода Града;
5. у поступку припреме просторних и урбанистичких планова;
6. у другим случајевима предвиђеним законом и Статутом.

Одељење Градске управе надлежно за припрему прописа и другог акта из става 1. овог члана дужно је да поред обавештења из члана 4. ове Одлуке објављује и информације и податке, односно повезана документа од значаја за припрему прописа и другог акта из става 1. овог члана, ако је то предвиђено овом Одлуком.

### **Организовање и спровођење обавезне јавне расправе**

## Члан 7

Обавезну јавну расправу организује Одељење Градске управе надлежно за припрему нацрта акта који је предмет јавне расправе, осим ако није одређено да јавну расправу спроводи други орган, односно служба.

Обавезна јавна расправа спроводи се на начин и по поступку прописаном овом Одлуком за јавну расправу о нацрту општег акта, ако овом Одлуком није другачије предвиђено.

## 1. Јавна расправа у поступку припреме Статута

### Члан 8

Ако Скупштина града одлучи да се приступи доношењу или промени Статута града, истим актом одређује Комисију за израду нацрта статута, односно одлуке о промени Статута града, одређује њене задатке и рок за израду нацрта.

Комисија из претходног става, дужна је да уз обавештење из члана 4. ове Одлуке објави и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена.

У поступку доношења новог или промене постојећег Статута, јавна расправа се спроводи о нацрту Статута, односно нацрту одлуке о промени Статута који утврђује Градско веће Града Зајечара, на начин и у року који одреди Градско веће Града Зајечара.

## 2. Јавна расправа у поступку припреме буџета

*Када се спроводи јавна расправа*

### Члан 9

У поступку припреме буџета, јавна расправа се спроводи о нацрту плана јавних инвестиција.

#### **Примедба:**

*Није прописан поступак спровођења јавне расправе о нацрту одлуке о буџету.*

#### **Фактори ризика:**

*Правне празнине.*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Услед тога што поступак јавне расправе о нацрту одлуке о буџету Града није уређен, постоји велики ризик да она не буде организована уопште или да не буде организована на адекватан начин.*

#### **Препоруке:**



Потребно је на јасан начин уредити начин спровођења јавне расправе о нацрту одлуке о буџету. То се може делимично учинити коришћењем решења из Модела СКГО, чију допуну ТС предлаже:

Позив за јавну расправу о нацрту одлуке о буџету мора се објавити најмање 10 дана пре дана одржавања првог отвореног састанка у оквиру јавне расправе.

Приликом јавне расправе о буџету, поред информација и докумената који се морају објавити за јавну расправу о пропису, обавезно се објављује и следеће:

- упоредни приказ усвојеног буџета Града за текућу годину, буџета Града за текућу годину након ребаланса и извршења буџета за текућу годину са стањем на крај последњег месеца пре објављивања позива, уз поређење тих података са подацима из Нацрта, у мери у којој је то могуће
- образложење које садржи све информације које мора садржати и образложење предлога Одлуке о буџету, изузев података о спроведеној јавној расправи
- какви се предлози могу давати (нпр. предлози за увођење нових, повећање или смањење постојећих расхода и издатака, увођење нових, повећање или смањење постојећих расхода и издатака, да ли приликом давања предлога треба означити буџетске програме или апропријације појединих корисника буџета и друго)
- информација да повећање планираних расхода и издатака буџета за једну намену подразумева смањење планираних расхода и издатака буџета за другу намену или повећање прихода и примања
- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту који се не могу мењати на основу предлога учесника јавне расправе, зато што је реч о преузетим обавезама
- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту код којих би битне промене захтевале измену прописа
- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту код којих је обим промена ограничен упутством за припрему буџета или другим потребом обезбеђивања нужног процеса рада
- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту, који су у значајној мери подложни променама, са процењеним распоном тих промена
- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту, у вези са којима учесници јавне расправе нарочито могу да дају предлоге, који се односе на сврху финансирања (нпр. приоритетне области за финансирање које се врши на основу конкурса за удружења и медије, за активности у области спорта, за субвенције и слично)

## Јавна расправа о нацрту плана јавних инвестиција

### Члан 10

Директни корисник буџета, као овлашћени предлагач капиталног пројекта у смислу закона и другог прописа којим се уређује поступак припреме буџета, може одлучити да о предлозима идеја за капиталне пројекте из своје надлежности, консултује грађане путем јавне анкете, односно другог облика консултовања.

Уз позив за спровођење јавне расправе, поред образложеног нацрта плана објављују се и информације о резултатима консултација уколико су претходно спроведене у складу са ставом 1. овог члана.

Приликом утврђивања предлога капиталних пројеката за укључивање у предлог финансијског плана и ревидирани план јавних инвестиција, директни корисник буџета, односно Одељење надлежно за финансије и Градско веће, водиће рачуна о предлозима и сугестијама датим у јавној расправи.

#### **Примедба:**

*У члановима 9. и 10. нису прописани рокови за информисање грађана о фазама припреме буџета. У члану 10, ставу првом, предвиђена је могућност за организовање анкета, али не и конкретни критеријуми за одлучивање о истом.*

#### **Фактори ризика:**

*Непостојање конкретних рокова.*

*Правне празнине.*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Услед тога што дужности и рокови нису довољно прецизно постављени постоји опасност да о појединим деловима буџета (нацрту плана јавних инвестиција) не буде организована јавна расправа, да грађани не буду правовремено информисани о буџетској јавној расправи, да им не буду доступне све потребне информације или да неки од видова јавне расправе не буду спроведени. Додатно, чињеницом да не постоје јасни критеријуми за одлучивање о спровођењу јавног анкетања, ствара се простор за арбитрерно одлучивање органа које подрива правну сигурност.*

#### **Препоруке:**

*Потребно је прецизирати критеријуме одлучивање о спровођењу анкета о буџетским приоритетима и проширити круг информација које се објављују на почетку јавне расправе о буџету.*

*Транспарентност Србија предлаже знатно детаљније уређење ових питања у оквиру члана 10:*

### **Јавна расправа о нацрту плана јавних инвестиција**

*Директни корисник буџета, као овлашћени предлагач капиталног пројекта у смислу закона и другог прописа којим се уређује поступак припреме буџета, о предлозима идеја за капиталне пројекте из своје надлежности, консултује грађане путем јавне анкете, односно другог облика консултовања.*

*Приликом консултација из става 1. овог члана, директни корисник буџета грађанима представља:*

- капиталне пројекте који су планирани актима Града за текућу или претходне године, а нису реализовани, са проценом вредности;
- капиталне пројекте који су планирани актима Града за наредну буџетску годину, са проценом вредности;
- капиталне пројекте који су планирани актима Града у неком другом периоду, са проценом вредности;
- оквирну процену вредности буџета који ће бити намењен капиталним пројектима у наредној буџетској години и у следеће две;
- шта се сматра капиталним пројектом и које врсте капиталних пројеката може да реализује локална самоуправа;
- на који начин могу учествовати у консултацијама, када и који начин ће предлози бити разматрани, да ли се грађани изјашњавају о приоритизацији већ планираних пројеката или достављају идеје и предлоге за нове пројекте, и друге информације од значаја за процес консултација.

*Када се консултације из става 1. овог члана спроводе ради прикупљања идеја и предлога за нове пројекте, директни корисник буџета објављује те идеје и предлоге током процеса консултација, у року од три дана по приспећу.*

*Уз позив за спровођење јавне расправе, поред образложеног нацрта плана објављује се и извештај о резултатима консултација које су спроведене у складу са ставом 1. овог члана, који садржи информације о предмету и начину спровођења консултација резултатима јавне анкете, броју и структури учесника и предлога, начину разматрања предлога, кратак опис предлога и идеја за нове пројекте и став организатора консултација поводом тих идеја и предлога.*

*Приликом утврђивања предлога капиталних пројеката за укључивање у предлог финансијског плана и ревидирани план јавних инвестиција, директни корисник буџета, односно орган надлежан за финансије и општинско/градско веће, дужан је да размотри све добијене идеје и предлоге, и да образложи своју одлуку о прихватању или неприхватању предлога, као и евентуално одступање од приоритизације предлога у односу на ставове анкетираних грађана.*

### **3. Јавна расправа у поступку припреме планских докумената Града**

*Када се спроводи јавна расправа*

#### **Члан 11**

Јавна расправа се спроводи у поступку припреме:

1. Плана развоја Града
2. Других стратешких планских докумената, односно докумената јавне политике (стратегија, програм, концепт политике и акциони план).

*Јавна расправа у припреми Плана развоја*

#### **Члан 12**

Јавна расправа у припреми Плана развоја Града спроводи се по поступку прописаном посебном одлуком Скупштине града којом се ближе одређује садржина и поступак доношења Плана развоја Града, у складу са прописом Владе РС којим се утврђују обавезни елементи плана развоја.

*Јавна расправа у припреми стратешких планских докумената, односно докумената јавне политике*

#### **Члан 13**

Јавна расправа у припреми стратешких планских докумената, односно докумената јавне политике спроводи се у складу са законом који уређује плански систем и подзаконским актом Владе РС којим се, између осталог, ближе уређује и спровођење јавне расправе о наведеним документима.

### **4. Јавна расправа у поступку утврђивања стопа изворних прихода**

*Када се спроводи јавна расправа*

#### **Члан 14**

У поступку утврђивања стопа изворних прихода, јавна расправа се организује о нацртима:

- одлука којима се утврђују стопе изворних прихода,
- одлука којима се уређују начин и мерила за одређивање висине локалних такса и накнада.

Јавна расправа може се, на образложени предлог Одељења Градске управе надлежног за припрему и утврђивање нацрта, спроводити истовремено о свим одлукама из става 1. овог члана.

### **5. Јавна расправа у поступку припреме просторних и урбанистичких планова**

### **Члан 15**

У поступку припреме просторних и урбанистичких планова из надлежности Града, јавна расправа се спроводи о нацрту одлуке о изради плана.

Уз јавни позив за спровођење јавне расправе, поред образложеног нацрта одлуке о изради плана који садржи све елементе прописане законом и другим прописом којим се уређује поступак израде и доношења планског документа, објављује се и мишљење органа надлежног за заштиту животне средине о потреби израде стратешке процене утицаја на животну средину.

*Учешће јавности после доношења одлуке о изради планског документа*

### **Члан 16**

Учешће јавности у току раног јавног увида, јавног увида у нацрт плана и јавне презентације плана, остварује су по одредбама закона и другог прописа којим се уређује поступак израде и доношења просторног и урбанистичког плана.

## **III ФАКУЛТАТИВНА ЈАВНА РАСПРАВА**

*Када се спроводи факултативна јавна расправа*

### **Члан 17**

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

Захтев, односно предлог из става 1. овог члана подноси се у писаном облику и мора бити образложен.

Захтев, односно предлог садржи: назив акта за који се јавна расправа захтева, односно предлаже, а може садржати и предлог учесника у јавној расправи којима се посебан позив доставља, назначење времена и начина одржавања јавне расправе и друге податке значајне за одржавање предметне јавне расправе.

Предлог грађана за спровођење јавне расправе је пуноважан ако га својим потписима подржи најмање 100 грађана са бирачким правом на територији Града.

Прикупљање потписа грађана за спровођење јавне расправе из става 4. овог члана, спроводи се у складу са прописима који уређују грађанску иницијативу.

#### **Примедба:**

*Ставом 3. овог члана прописани су обавезни елементи предлога за одржавање јавне расправе. Њихово дефинисање извршено је употребом израза који су непрецизни због*

чега могу створити забуну приликом њихове примене нпр. предлагач може да предложи само себе као учесника или друга лица која би у њој учествовала за његов рачун и у његовом интересу или да наведе време и начин које само њему одговара.

Не постоје прописи којима се уређује „грађанска иницијатива“.

### **Фактори ризика:**

*Прекомерни захтеви за остваривање права*

*Правна празнина*

### **Допринос настанку ризика од корупције:**

Одредба омогућава злоупотребе и изигравање сврхе спровођења јавне расправе која, сагласно начину на који су дефинисани обавезни елементи предлога, може бити "фингирана" потпуно легално тако да се води између истомишљеника или лица која имају заједничке приватне интересе који могу бити у супротности са јавним интересима.

Право грађана да траже организовање јавне расправе је ограничено непостојањем процедуре која се предвиђа одлуком. Недостатак потиче из одредаба Закона о локалној самоуправи.

### **Препоруке:**

Прецизно дефинисати обавезне елементе предлога за спровођење јавне расправе, нарочито у погледу могућих учесника и времена њеног одржавања, како би се онемогућило да у јавној расправи учествују предлагач и лица блиско повезана са њим онда када то њему и њима одговара.

Када је реч о „грађанској иницијативи“ ТС предлаже следеће допуне:

До доношења прописа којима се уређује грађанска иницијатива, прикупљање потписа се врши тако што предлог са подацима из става 3. овог члана грађани својеручно потпишу (више грађана један документ, или свако појединачно), поред читко испуњеног имена и презимена грађанина о којем је реч и података на основу којих се може утврдити да је реч о лицу са бирачким правом на територији Града.

Грађанин уместо својеручног може дати електронски потпис.

## **Одлучивање о оправданости захтева, односно предлога за спровођење факултативне јавне расправе**

### **Члан 18**

Радно тело скупштине Града у чијем су делокругу питања која се уређују општим актом, одлучује по примљеном захтеву, односно предлогу грађана из члана 19. ове Одлуке, у року од 10 дана од дана достављања предлога.

Седници радног тела има право да присуствује представник подносиоца захтева, односно предлога, уколико је наведен као представник и уколико су наведени његови подаци.

Уколико надлежно радно тело прихвати захтев, односно предлог из става 1. овог члана, Одељење Градске управе надлежно за припрему акта је дужно да организује јавну расправу, по правилу, на начин и у време које је у тим поднесцима предложено.

### **Примедба:**

*У члану 18. ст. 1. је прописано овлашћење радног тела Скупштине да одлучи о предлогу најмање 100 грађана да се одржи јавна расправа у поступку доношења општег акта. Нису, међутим, прописани критеријуми на основу којих ће радно тело Скупштине одлучити да ли прихвата или одбија овај предлог.*

*Други проблем тиче се непотпуности правила. Наиме, предлог се сматра валидним ако га потпише најмање сто грађана са бирачким правом на територији Града, али није прописано на који начин ће се утврђивати да ли је испуњен овај услов, нити у ком поступку би потписници штитили своја права ако предлог буде одбачен због наведеног неиспуњења овог услова.*

*Ставом 3. прописана је Одељења Градске управе да организује јавну расправу на начин и у времену који су одређени предлогом за њено организовање, што може за последицу имати организовање јавне расправе, о трошку јавних финансија, у приватном интересу. Укључивање јавности би требало спровести у јавном интересу и у складу са објективним критеријумима као што су технички и просторни капацитети, месту и времену које одговара сврси јавне расправе и интересима свих учесника јавне расправе.*

*Додатно, у члану 18. ст. 1 се упућује на предлог грађана из члана 19. ове Одлуке. Међутим, јасно је да у наведеном члану на који се упућује не постоји наведени предлог, те је највероватније у питању правнотехничка грешка која је промакла доносиоцу прописа. Исправно упућивање би се односило на члан 17. ст. 1.*

*Такође, нису прописани делотворни механизми који би спречили да читав поступак предлагања факултативне јавне расправе буде дезавуисан, тиме што би у међувремену надлежно тело упутило предлог акта у скупштинску процедуру.*

### **Фактори ризика:**

*Непостојање механизма за оспоравање одлуке и поступка органа власти*

*Промовисање интереса који су супротни јавном интересу*

### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Радно тело Скупштине може одбити предлог за организовање јавне расправе иако је он оправдан. Радно тело Скупштине може да одбаца предлог због наводног неиспуњавања услова, без могућности да се таква одлука оспори, а одбијање или одбацавање предлога може бити мотивисано жељом да се акт који садржи ризике од корупције усвоји у мање транспарентном и инклузивном поступку.*

*Додатно, у погледу упућивања на непостојећи предлог из члана 19. Одлуке, надлежно тело за поступање би могло да се позива на непостојање захтева, односно предлога из члана 19. који представља предуслов његовог поступања. На такав начин, могло би доћи до негирања постојања права и нефункционисања механизма факултативне јавне расправе.*

### **Препоруке:**

*Прописати начин провере испуњености услова за давање предлога, у смислу закона који уређује јединствен бирачки списак и могућности увида у део бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе, и заштиту у случају да предлог буде одбачен због наводне неиспуњености овог услова, али и неиспуњености материјалног услова који се односи на „оправданост захтева“. Додатно, исправити правнотехнички пропуст упућивањем на члан 17. ст. 1.*

*Поред наведеног, предлажемо следеће измене и допуне ставова 2. и 3. и додавање новог става 4:*

*На седницу на којој се одлучује о оправданости захтева, односно предлога за спровођење јавне расправе позива се представник предлагача, којем се даје могућност да изложи разлоге за одржавање јавне расправе.*

*Уколико надлежно радно тело прихвати захтев, односно предлог из става 1. овог члана, орган надлежан за припрему прописа је дужан да организује јавну расправу, на начин и у време које је у тим поднесцима предложено, изузев када су предлози супротни одредбама ове Одлуке.*

*Градско веће не може утврдити предлог ако пре него што надлежно радно тело скупштине Града размотри захтев, односно предлог из става 1. овог члана.*

## **IV ОРГАНИЗОВАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О НАЦРТУ ОПШТЕГ АКТА**

### **Покретање поступка јавне расправе**

#### **Члан 19**

Одељење Градске управе надлежно за израду нацрта акта организује јавну расправу, одређује начин спровођења, место и време трајања јавне расправе, осим ако је законом,



овим статутом или другим актом одређено да јавну расправу спроводи други орган, односно служба.

Одељење Градске управе надлежно за израду нацрта акта упућује јавни позив грађанима, удружењима, стручној и осталој јавности, за учешће у јавној расправи.

Одељење из претходног става, може доставити посебан позив за учешће на јавној расправи одређеним појединцима, представницима органа, организацијама и удружењима за које сматра да су заинтересовани за акт који се разматра.

Јавни позив за учешће на јавној расправи, објављује се на интернет презентацији Града или на други погодан начин.

Уз јавни позив обавезно се објављује нацрт акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима.

Од дана објављивања јавног позива до дана почетка одржавања јавне расправе не може проћи мање од пет дана.

#### **Примедба:**

*Недостатак одредбе састоји се у пропуштању да се изричито пропише рок грађанима да органу надлежном за припрему акта доставе своје примедбе и сугестије. У недостатку такве одредбе, само објављивањем позива, програма и нацрта акта изиграва се сврха доношења ове одлуке и онемогућава учешће заинтересоване јавности у поступку доношења аката које доноси Скупштина.*

#### **Фактори ризика:**

*Правне празнине.*

*Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Непостојање јавних расправа о предлозима аката смањује простор за утицај грађана на доношење аката.*

#### **Примедба друга:**

*У члану 19. ст. 3. је прописано да се одређени субјекти за које је процењено да су заинтересовани за акт који се разматра обавештавају о позиву за учешће, односно да им се доставља посебан позив. Није јасно на основу чега се процењује да ли постоји таква потреба и кога на тај начин треба позивати.*

#### **Фактори ризика (у погледу примедбе друге):**

*Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

**Допринос настанку ризика од корупције (у погледу примедбе друге):**

Услед непостојања критеријума може се догодити да неке групе субјеката буду посебно заинтересоване за одређену одлуку, а да ипак не буду обавештене. Ни у том случају неће бити јасно ко је одговоран за пропуст.

**Препоруке (у погледу примедбе друге):**

Потребно је прецизирати ко је надлежан да утврди да неке групе субјеката треба посебно обавестити. На пример, такви критеријуми могу бити чињеница да се одлука односи на становнике одређених месних заједница, да се односи на област рада регистрованих удружења која делују на подручју града, да су поједини грађани и раније исказали заинтересованост са уређење одређеног питања и слично.

**Предлог ТС за измене и допуне овог члана:**

Орган надлежан за припрему акта упућује јавни позив грађанима, удружењима, стручној и осталој јавности, за учешће у јавној расправи.

Орган из става 1. може доставити посебан позив за учешће на јавној расправи одређеним појединцима, представницима органа, организацијама и удружењима и другим правним лицима за које се зна или може претпоставити да су заинтересовани за акт који се разматра, као и стручњацима за област коју акт уређује.

Посебан позив из става 2. овог члана обавезно се доставља лицима која су пре отварања јавне расправе исказала интересовање да у њој учествују, која су доставила писане предлоге у вези са актом који је предмет расправе и удружењима регистрованим на територији Града чији су циљеви непосредно повезани са предметом акта.

Јавни позив за учешће на јавној расправи, објављује се на интернет презентацији Града, у оквиру стране са вестима и јавној расправи, на званичним налозима Града на друштвеним мрежама, у услужном центру Града, у свим месним канцеларијама и на други погодан начин.

Уз јавни позив на интернет презентацији Града обавезно се објављује програм спровођења јавне расправе, као и нацрт акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима.

Уз јавни објављује се и образац за подношење предлога, односно веза ка формулару на интернету, као и напомена да ће бити размотрени и предлози који нису поднети на обрасцу.

Нацрт акта, образложење и прилози објављују се у облику који омогућава претраживање по кључним речима и копирање садржаја уз очување изворног облика текстова и табела.

Од дана објављивања јавног позива до дана одржавања првог отвореног скупа у оквиру јавне расправе на може проћи мање од пет дана.

## **Извештај о спроведеној јавној расправи**

### **Члан 20**

О спроведеној јавној расправи сачињава се извештај који садржи податке о:

- месту и времену одржане јавне расправе,
- активностима које су спроведене током јавне расправе (округли столови, трибине, презентације и слично),
- овлашћеним представницима органа Града који су учествовали на јавној расправи,
- броју и структури учесника у јавној расправи,
- броју и структури достављених предлога, сугестија, коментара,
- предлозима који су прихваћени и предлозима који нису, са образложењем разлога због којих нису прихваћени.

Извештај из става 1. овог члана објављује се на интернет презентацији Града или на други погодан начин, у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

#### **Примедба:**

*У Одлуци није преузет члан 29. из Модела СКГО који уређује обавештавање јавности у току јавне расправе.*

*У члану 20. су прописани садржај извештаја и обавеза његовог објављивања. Није прописано који орган сачињава извештај и који орган је дужан да га објави.*

*Недостатак одредбе се огледа у чињеници да није изричито прописан орган који је дужан да објави извештај о спроведеној јавној расправи због чега се може догодити да њена примена изазове позитиван (да два или више органа желе) или негативан сукоб надлежности (да ниједан орган не жели то да учини).*

#### **Фактори ризика:**

*Недовољна транспарентност органа јавне власти*

*Правна празнина.*

*Ненавођење субјекта на ког се одредба односи.*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

Услед недовољно прецизно одређених дужности, постоји опасност да извештај не буде израђен или објављен, а да се не може утврдити ко је за то одговоран. Касним објављивањем извештаја смањују се корисни ефекти овог вида укључивања грађана у процес доношења одлука.

Услед непостојања могућности да се предлози објављују током јавне расправе, ствара се могућност да у коначан текст акта буде уврштен предлог који је био видљив само органу Града а не и другим учесницима јавне расправе, који би могли да укажу на његову потенцијалну штетност.

### **Препоруке:**

*Потребно је прецизно утврдити који орган је дужан да изради извештај и да га објави. То треба да учини орган који је спроводио јавну расправу.*

*Потребно је уредити транспарентност и током процеса јавне расправе.*

*Предлози ТС за допуњени члан о Обавештавању јавности током јавне расправе:*

*Орган надлежан за припрему општег акта који је предмет јавне расправе, дужан је да у току трајања јавне расправе на интернет презентацији Града, у делу који је посвећен јавним расправама, објављује све коментаре, предлоге и сугестије дате на јавној расправи, по редоследу приспећа, а најкасније следећег радног дана.*

*Приликом објављивања орган ће изоставити непотребне личне податке (нпр. контакт телефон, јмбг) подносиоца предлога, као и делове предлога који садрже увреде или други садржај непримерен објављивању на интернет презентацији Града.*

*Када орган из става 1. разматра предлоге током јавне расправе, исход тог разматрања се објављује уз текст предлога.*

*Орган из става 1. ће на интернет презентацији објавити и сва добијена питања у вези са актом и самом јавном расправом, као и одговоре на њих, по редоследу приспећа, односно одговора.*

*Предлози ТС за садржину извештаја о спроведеној јавној расправи:*

*О спроведеној јавној расправи сачињава се извештај који садржи податке о:*

- *правном основу за спровођење јавне расправе,*
- *дану почетка и дану завршетка одржане јавне расправе,*
- *материјалима који су представљени током јавне расправе,*
- *методама јавних консултација које су коришћене,*

- месту, времену и току активности које су спроведене током јавне расправе (округли столови, трибине, презентације и слично),
- правним и физичким лицима и институцијама које су посебно позване да учествују у јавној расправи,
- овлашћеним представницима органа Града и лицима ангажованим од стране органа Града који су учествовали на јавној расправи или појединим њеним деловима (давање одговора, разматрање предлога, објављивање информација, учешће на јавним скуповима),
- броју учесника у јавној расправи и структури (органи ЈЛС, јавне установе, јавна предузећа, удружења, привредни субјекти, медији, други грађани; мушкарци/жене),
- броју: а) питања; б) коментара који нису праћени предлогом; в) општих предлога и сугестија; г) конкретних предлога;
- структури достављених предлога, према начину достављања:
- структури достављених конкретних предлога (према деловима акта на које се односе; према природи интервенције која се предлаже; према категорији подносиоца)
- предлозима који су прихваћени, предлозима који су делимично прихваћени, предлозима који су условно прихваћени, предлозима у вези са којима је потребно прикупити додатне информације, предлозима који су одбијени и предлозима чије прихватање није могуће, са образложењем разлога за одлуку органа који спроводи јавну расправу за сваки од предлога, при чему се у извештају наводе целовит текст предлога или линк ка месту где су предлози објављени на интернет презентацији ЈЛС, уз кратак приказ предлога у самом извештају и имена или назива предлагача
- месту на интернет страници где се може прочитати текст нацрта акта после јавне расправе

*Извештај из става 1. овог члана објављује се на интернет презентацији Града, у делу посвећеном јавним расправама, у облику који омогућава претраживање и копирање садржаја, у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе, а у сваком случају пре заказивања седнице на којој ће бити размотрено утврђивање предлога акта.*

*Извештај се доставља сваком предлагачу који је то изричито захтевао.*

*Градско Веће, односно Скупштина, затражиће од органа који је спровео јавну расправу да допуни извештај о спроведеној јавној расправи, односно да јавну расправу у целости или делимично понови, у случају утврђених битних одступања у односу на правила која су прописана овом одлуком.*

*Орган који је спровео јавну расправу је дужан да поступи по закључку Већа, односно Скупштине, у складу са упутством из закључка и правилима из ове Одлуке.*

## Члан 21

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да приликом утврђивања предлога акта води рачуна о сугестијама и предлозима датим у јавној расправи.

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да извештај о спроведеној јавној расправи приложи уз предлог акта који се подноси доносиоцу акта на усвајање.

### **Примедба:**

*У члану 21. је прописана обавеза да се „води рачуна“ о сугестијама и предлозима датим на јавној расправи“, али је остало нејасно на који начин ће она бити спроведена. ,*

### **Фактори ризика:**

*Правна празнина.*

### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Услед постојања правне празнине, ствара се могућност да орган јавне власти селективно поступа приликом разматрања предлога.*

### **Препоруке:**

*ТС препоручује да се норма значајно допуни, на следећи начин:*

*Орган надлежан за израду акта доставља текст нацрта након јавне расправе и извештај са јавне расправе органу надлежном за утврђивање предлога акта, најкасније следећег радног дана од дана објављивања извештаја.*

*Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да размотри извештај са јавне расправе, предлоге који су дати на њој и став органа који је спровео јавну расправу поводом датих предлога*

*Уколико се утврђени предлог разликује од достављеног нацрта током јавне расправе, у образложењу предлога се посебно образлажу све такве промене.*

*Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да извештај о спроведеној јавној расправи приложи уз предлог акта који се подноси доносиоцу акта на усвајање, а да у образложењу предлога акта наведе информацију о одржаној јавној расправи и о свом поступању у вези са извештајем о одржаној јавној расправи.*

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да предлог акта објави на интернет презентацији Града, најкасније следећег радног дана.

## V ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

### *Примена одлуке на започете јавне расправе*

#### **Члан 22**

Започет поступак јавне расправе наставиће се по одредбама ове Одлуке.

### *Ступање на снагу*

#### **Члан 23**

Ова Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу Града Зајечара".