|  |
| --- |
| **Smernice za građansko učešće u političkom odlučivanju**  *(usvojene od strane Komiteta ministara 27. septembra 2017. godine na 1295. sastanku zamenika ministara)* |

Komitet ministara,

s obzirom na to da učešće građana predstavlja suštinu ideje demokratije;

s obzirom na to da je predstavnička demokratija, zasnovana na pravu građana da slobodno biraju svoje predstavnike u razumnim intervalima, deo zajedničke baštine država članica;

s obzirom na to da neposredna demokratija, zasnovana na pravu učestvovanja na izborima i podnošenja i potpisivanja narodnih inicijativa i zahteva za održavanje referenduma, ima dugu tradiciju u nekim državama članicama;

s obzirom na to da participativna demokratija, zasnovana na pravu određivanja ili uticanja na ostvarivanje ovlašćenja i odgovornosti organa javne vlasti, doprinosi predstavničkoj i neposrednoj demokratiji, te da bi pravo na građansko učešće u političkom odlučivanju trebalo da bude obezbeđeno pojedincima, nevladinim organizacijama (NVO) i građanskom društvu uopšte;

ističući da krajnju nadležnost i odgovornost za donošenje odluka ima organ javne vlasti koji je za to demokratski legitimisan;

imajući u vidu tekstove Saveta Evrope koji doprinose stvaranju okruženja koje doprinosi građanskom učešću, kao što su:

* Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS br. 5) i njeni dodatni protokoli;
* Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (CETS br. 205);
* Preporuka [Rec(2003)3](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2003)3) Komiteta ministara državama članicama o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju;
* Preporuka [CM/Rec(2007)14](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2007)14) Komiteta ministara državama članicama o pravnom statusu nevladinih organizacija u Evropi;
* Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu odlučivanja iz 2009. godine;

imajući takođe u vidu i tekstove koji definišu pravo učešća:

* Dodatni protokol Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji se odnosi na pravo na učešće u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207);
* Preporuku [Rec(2001)19](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=Rec(2001)19) Komiteta ministara državama članicama o učešću građana u lokalnom javnom životu;

svestan potrebe za daljim jačanjem poverenja i kredibiliteta naših demokratskih institucija i uveren da širenje mogućnosti za građansko učešće u procesima odlučivanja predstavlja jedan od načina za ostvarivanje tog cilja;

podstičući države članice da koriste stanovišta, informacije i stručna znanja obezbeđena učešćem i da razviju kulturu efektivnog učešća zasnovanog na poštovanju ljudskih prava, demokratiji i vladavini prava,

usvaja sledeće smernice i poziva države članice da ih maksimalno koriste i da obezbede njihovo prenošenje, naročito svim organima koji su odgovorni ili na drugi način uključeni u građansko učešće u političkom odlučivanju.

**I.**            **Svrha**

1.            Svrha ovih smernica je jačanje i olakšavanje učešća pojedinaca, NVO i šireg civilnog društva u političkom odlučivanju.

**II.**           **Definicije pojmova**

2.             U smislu ovih smernica, sledeći pojmovi imaju navedena značenja:

*a.*     „građansko učešće“: angažovanost pojedinaca, NVO i šireg civilnog društva u procesima odlučivanja organa javne vlasti. Građansko učešće u političkom odlučivanju se razlikuje od političkih aktivnosti u smislu neposrednog angažmana u političkim strankama i lobiranja u vezi s poslovnim interesima;

*b.*     „proces odlučivanja“: izrada, usvajanje, sprovođenje, ocenjivanje i preformulacija dokumenta politike, strategije, zakona ili propisa na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou ili bilo koji proces u kojem organ javne vlasti koji je za to ovlašćen donosi odluku koja utiče na javnost ili neki njen deo;

*v.*     „nevladine organizacije“ (NVO): volonterska samoupravna tela ili organizacije osnovane radi ostvarivanja suštinski neprofitnih ciljeva svojih osnivača ili članova, kako je određeno u Preporuci [CM/Rec(2007)14](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2007)14) Komiteta ministara državama članicama u vezi s pravnim statusom nevladinih organizacija u Evropi. To mogu da budu npr. volonterske grupe, neprofitne organizacije, udruženja, fondacije, humanitarne organizacije ili grupe lokalne zajednice ili grupe za zagovaranje zasnovane na geografskim područjima ili interesima;

*g.*    „šire civilno društvo“: skup pojedinaca i organizovanih, manje organizovanih i neformalnih grupa preko kojih daju svoj doprinos društvu ili izražavaju svoje stavove i mišljenja, između ostalog i prilikom iznošenja problema vezanih za kršenja ljudskih prava, korupciju i druga nedozvoljena postupanja ili prilikom iznošenja kritičkih komentara. Takve organizovane ili manje organizovane grupe mogu da čine profesionalne organizacije ili organizacije lokalne zajednice, univerziteti i istraživački centri, verske organizacije i one koje to nisu, kao i branioci ljudskih prava;

*d.*    „organ javne vlasti“: svaki izvršni, zakonodavni ili upravni organ na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, uključujući i pojedince, koji vrši izvršnu vlast ili obavlja upravne funkcije.

**III.**           **Uslovi i principi**

***Uslovi koji omogućavaju građansko učešće***

3.            Za učešće je potrebno da svi akteri otvoreno i iskreno razmenjuju gledišta, kako bi se obezbedilo da organi javne vlasti s ovlašćenjima za odlučivanje stvarno uzimaju u obzir stavove civilnog društva. Shodno tome, uslovi za efektivno građansko učešće su:

*a.*     poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, vladavina prava, pridržavanje osnovnih demokratskih principa, politička posvećenost, jasne procedure, zajednički prostor za dijalog i dobri opšti uslovi za vitalno, pluralističko i održivo civilno društvo;

*b.*     stvaranje i održavanje pogodujućeg okruženja od strane država članica, koje se sastoji iz političkog okvira, zakonskog okvira (u odgovarajućim slučajevima) i praktičnog okvira, koji pojedincima, NVO i širem civilnom društvu garantuju efektivna prava na slobodu udruživanja, slobodu okupljanja, slobodu izražavanja i slobodu informisanja;

*v.*     priznavanje, zaštita i podrška za ulogu civilnog društva u pluralističkoj demokratiji, njegovih funkcija u pogledu zagovaranja i nadzora nad poslovima državne uprave i njegov doprinos izgradnji raznolikog i živog društva.

***Principi***

4.            Građansko učešće treba podsticati i omogućavati kroz primenu sledećih principa, koji važe za sve aktere u građanskom učešću u političkom odlučivanju:

*a.*     međusobno poštovanje svih aktera kao osnov za iskrenu interakciju i uzajamno poverenje;

*b.*     poštovanje nezavisnosti NVO, nezavisno od toga da li su njihova mišljenja u skladu s mišljenjima organa javne vlasti ili ne;

*v.*     poštovanje položaja organa javne vlasti koji su nadležni i odgovorni za odlučivanje;

*g.*     otvorenost, transparentnost i odgovornost;

*d.*     prijemčivost, gde svi akteri dostavljaju povratne informacije;

*đ.*     nediskriminacija i uključenost, čime se omogućava da se čuju i uzmu u obzir svi glasovi, uključujući i glasove obespravljenih i najugroženijih;

*e.*     rodna ravnopravnost i jednaka zastupljenost svih grupa, uključujući i grupe s posebnim interesima i potrebama, kao što su mladi, stari, osobe s invaliditetom ili manjine;

*ž.*    pristupačnost zahvaljujući korišćenju jasnog jezika i odgovarajućih načina učešća, fizički i putem interneta, i to preko bilo kog uređaja.

**IV.        Osnove građanskog učešća u političkom odlučivanju**

5.            Građansko učešće bi trebalo da teži pružanju, prikupljanju i kanalisanju stanovišta pojedinaca, neposredno ili preko NVO i/ili predstavnika civilnog društva, čime se obezbeđuje suštinska razmena informacija i mišljenja na kojoj se zasniva proces odlučivanja u cilju zadovoljenja potreba javnosti.

6.            Građansko učešće bi trebalo da bude garantovano odgovarajućim, strukturisanim i transparentnim sredstvima, koja prema potrebi mogu da obuhvataju i zakonske ili regulatorne mere koje mogu da sadrže odredbe o postupanju po zahtevima za ostvarivanje pravnog leka ili sredstva u slučaju nepoštovanja obaveza. Svako ograničenje ili sputavanje učešća bi trebalo da bude jasno definisano u tom okviru i trebalo bi da bude u skladu s Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i relevantnom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

7.            Trebalo bi da za građansko učešće budu otvorene različite faze procesa odlučivanja koji sprovodi organ javne vlasti koji ima neophodna ovlašćenja.

8.            Informacije bi morale da budu lako dostupne, transparentne i dostupne javnosti, osim u slučajevima kada je na njih stavljena oznaka tajnosti iz razloga koji su jasno određeni zakonom ili kada je pristup ograničen iz razloga zaštite podataka u skladu s relevantnim konvencijama Saveta Evrope i drugim međunarodnim obavezama.

9.            Potrebno je blagovremeno pružiti adekvatne informacije kako bi se omogućilo davanje suštinskog doprinosa dok je odluke još moguće povući.

10.          Organi javne vlasti bi morali da planiraju i organizuju građansko učešće i da jasno definišu ciljeve, aktere, proces i vremenski okvir, kao i metode koji se koriste.

11.          Organi javne vlasti bi morali da pružaju ažurne, sveobuhvatne informacije o procesu odlučivanja i procedurama učešća.

12.          Organi javne vlasti bi morali da nastoje da izbegnu svako nepotrebno opterećivanje pojedinaca, NVO i šireg civilnog društva prilikom građanskog učešća i mogu da preduzmu odgovarajuće radnje kako bi olakšali učešće.

13.          Ako organi javne vlasti pružaju neki vid podrške pojedincima, NVO ili širem civilnom društvu prilikom građanskog učešća, potrebno je da to čine na način kojim se izbegava bilo kakvo uticanje na ishod građanskog učešća.

14.          Prema potrebi se mogu formirati ili razvijati koordinaciona tela radi uspostavljanja i vođenja procesa građanskog učešća, pod uslovom da su njihove uloge jasno definisane, naglašene i podržane.

15.          Organi javne vlasti i NVO mogu da zaključe okvirne sporazume o saradnji kao podršku građanskom učešću.

16.          Osim u izuzetnim i jasno definisanim slučajevima, utvrđeni vremenski okvir bi trebalo da bude dovoljan za pravilnu pripremu i dostavljanje konstruktivnih predloga. Isto tako, ograničenim procedurama i/ili procedurama u kojima učestvuje ograničen broj aktera treba pribegavati samo u izuzetnim okolnostima, uz navođenje obrazloženja.

17.          Predmet i način građanskog učešća bi morali da budu srazmerni pitanju koje se razmatra. Organi javne vlasti bi morali da zahtevaju priloge od najširih mogućih slojeva, uključujući i marginalizovane, obespravljene i ugrožene grupe ljudi.

18.          Organi javne vlasti ne bi smeli da donesu konačnu odluku pre završetka procesa građanskog učešća koji su pokrenuli, osim kada to vanredne okolnosti nalažu i kada je za to dato jasno obrazloženje.

**V.**           **Vrste građanskog učešća**

19.          Građansko učešće u odlučivanju može da ima različite oblike, što uključuje: informisanje, konsultacije, dijalog i aktivnu uključenost.[[1]](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd#_ftn1)

***Informisanje***

20.          U svim fazama odlučivanja, sve odgovarajuće informacije bi morale da budu pružene jasnim i lako razumljivim jezikom i u odgovarajućem i pristupačnom formatu, bez nepotrebnih administrativnih prepreka i u načelu besplatno, u skladu s principima otvorenih podataka.[[2]](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd#_ftn2)

21.          Organi javne vlasti bi morali da omoguće najširi mogući pristup ključnim dokumentima i informacijama u stvarnom svetu i putem interneta, bez ograničavanja analize i ponovne upotrebe tih informacija.

***Konsultacije***

22.          Konsultacije omogućavaju organima javne vlasti da čuju stanovišta pojedinaca, NVO i šireg civilnog društva o određenoj politici ili temi u okviru zvanične procedure.

23.          Konsultacije se mogu vršiti na različite načine i različitim sredstvima, kao što su sastanci, javne rasprave, fokusne grupe, ankete, upitnici i digitalne alatke.

24.          Organi javne vlasti bi morali javno da pružaju povratne informacije o ishodu konsultacija, i to naročito informacije o razlozima za donošenje konačnih odluka.

***Dijalog***

25.          Dijalog je strukturisan, dugotrajan i na rezultate usmeren proces zasnovan na uzajamnom interesu za razmenu mišljenja između organa javne vlasti, pojedinaca, NVO i šireg civilnog društva.

26.          Organi javne vlasti, NVO i šire civilno društvo mogu da razmotre mogućnost uspostavljanja različitih platformi kao trajnog prostora za dijalog i učešće. Te platforme mogu da budu redovne javne rasprave, javni forumi, savetodavna veća ili slične strukture.

***Aktivna uključenost***

27.          Pod aktivnom uključenošću podrazumevaju se mogućnosti za građansko učešće u procesima odlučivanja koje organi javne vlasti pružaju pojedincima, NVO i širem civilnom društvu, a koje obuhvataju više od informisanja, konsultacija ili dijaloga. Aktivna uključenost može da obuhvata i formiranje radnih grupa ili odbora za zajedničku izradu dokumenata, kao i politika i zakona, za koje je potrebna konačna odluka odgovarajućeg organa javne vlasti.

28.          Ako postoje mešovite radne grupe ili odbori, organi javne vlasti bi morali da usvoje transparentne kriterijume i procese za obezbeđivanje zastupljenosti pojedinaca, NVO i šireg civilnog društva.

29.          U različitim fazama procesa odlučivanja mogu da budu primerene različite vrste partnerstava između organa javne vlasti, NVO i predstavnika civilnog društva, uključujući i partnerstva vezana za sprovođenje odluka.

**VI.        Mere za sprovođenje**

30.          Da bi omogućile građansko učešće, države članice bi morale da primene ove smernice u najvećoj mogućoj meri i da obezbede njihovo prenošenje, kako bi se organima javne vlasti omogućilo da preduzmu aktivnosti ocenjivanja i da sami prenose dalje smernice na svom službeno jeziku, odnosno jezicima. To može da podrazumeva vodiče, brošure ili druge alatke, u fizičkom obliku i na internetu, za pripadnike civilnog društva.

31.          U odgovarajućim slučajevima, države članice bi morale da usvoje ili prošire pravila i mere kojima organima javne vlasti omogućava primena ovih smernica.

32.          Države članice mogu da razmotre mogućnost pozivanja civilnog društva da:

* + komunicira i širi informacije o mogućnostima učešća i doprinese olakšanju učešća za široke segmente civilnog društva;
  + doprinese proceni uticaja zakona i propisa o građanskom učešću.

33.          Za potrebe ocene iskustva država članica u primeni ovih smernica, Komitet ministara može da zatraži od Evropskom komiteta za demokratiju i upravljanje (CDDG), zajedno s Konferencijom međunarodnih nevladinih organizacija (MNVO) Saveta Evrope, da obezbede redovno naknadno praćenje usklađenosti i da pruže povratne informacije Komitetu ministara.

34.          Komitet ministara može ove smernice da prenese Parlamentarnoj skupštini, Komesaru za ljudska prava, Kongresu lokalnih i regionalnih organa, Konferenciji MNVO Saveta Evrope i Evropskoj komisiji za demokratiju putem prava („Venecijanskoj komisiji“), s pozivom sa smernice prenesu dalje i da ih u najvećoj mogućoj meri koriste u svom radu.