

Slobodan Vukadinović*

ZNAČAJ I PRIMENA JAVNOG SLUŠANJA NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU

Apstrakt: U radu se najpre određuje pojam javnog slušanja i višestruke koristi od primene ovog instituta u uporednom parlamentarnom pravu. Nakon analize različitih modaliteta javnog slušanja u savremenoj parlamentarnoj praksi i postupka organizovanja i održavanja javnog slušanja kroz tri faze, sugerise se podela na tri osnovne vrste: (1) zakonodavna javna slušanja, koja se mogu označiti i kao konsultativna ili informativna, (2) kontrolna (nadzorna) i (3) istražna. Potom se analiziraju mogućnosti za održavanje sve tri pomenute vrste u domaćem pravnom okviru. Sledi ispitivanje i utvrđivanje značaja javnog slušanja posebno za nacionalni parlament, skupštine jedinica lokalne samouprave i organizacije civilnog društva. U drugom delu, autor analizira razvoj javnog slušanja u Srbiji najpre na nacionalnom nivou, tj. pravni okvir i dosadašnju praksu odbora Narodne skupštine u organizovanju i održavanju javnih slušanja. U fokusu je potom prenošenje dobre prakse sa nacionalnog na lokalni nivo i prva javna slušanja održana u skupštinama gradova i opština u Srbiji. Autor uočava da na oba nivoa vlasti javno slušanje počinje da se primenjuje na isti način – najpre na faktičkom planu (u formi tzv. tematskih sednica odbora), pa se tek potom pristupa njegovom pravnom uređenju. Nakon izvođenja zaključaka, autor nudi preporuke za dalji razvoj, odnosno unapređenje javnih slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou.

Ključne reči: javno slušanje, javno saslušanje, parlament, jedinice lokalne samouprave, organizacije civilnog društva.

1. POJAM I ZNAČAJ JAVNOG SLUŠANJA

Javno slušanje (eng. *public hearing*¹) u uporednom² parlamentarnom pravu i praksi dokazalo se kao veoma efikasan i jedinstven institucional-

* Asistent Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: slobodan.vukadinovic@pravnikafakultet.rs

1 *Public hearing* se u srpskom jeziku najčešće prevodi terminom „javna slušanja“ (koji je primenjen i u Zakonu o Narodnoj skupštini i u Poslovniku Narodne skupštine), mada se mogu videti i prevodi „javna saslušanja“ i „javne konsultacije“. U delu domaće teorije javno slušanje se izjednačava sa javnom raspravom (koristi kao sinonim) ili podvodi pod pojam javne rasprave.

2 O javnim slušanjima u uporednom ustavnom pravu: Carson, L., Lubensky, R., 2010, Raising expectations of democratic participation: an analysis of the national human

ni mehanizam za prikupljanje relevantnih informacija koji koriste najčešće radna tela parlamenta (na nacionalnom, ali i na lokalnom nivou) kako bi na osnovu svedočenja stručnjaka, predstavnika naučnih institucija, predstavnika izvršne vlasti, nezavisnih državnih organa i drugih državnih organa, organa jedinica lokalne samouprave, profesionalnih udruženja, predstavnika organizacija civilnog društva³ (u daljem tekstu: OCD), predstavnika međunarodnih organizacija, odnosno uključivanjem svih relevantnih aktera i zainteresovanih strana, prikupili informacije, stručna mišljenja i različite stavove javnosti, te adekvatno i sveobuhvatno sagledali i razmotrili određeno pitanje, odnosno problem i rešili ga. Istovremeno, javno slušanje je institut parlamentarne prakse koji omogućava da se sve zainteresovane strane uključe u raspravu, razmatranje i rešavanje konkretnog aktuelnog pitanja (teme) koje je opšte – tiče se svih u određenoj zajednici. Na taj način, javno slušanje omogućava da se celokupna javnost uključi u oblikovanje javnih politika koje utiču na svakodnevni život ljudi, ono predstavlja inovativni modalitet za unapređenje učešća građana i civilnog društva u radu parlamenta i istovremeno način da se unaprede odluke koje donose parlamentari, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

Javno slušanje, kao participativni mehanizam, organizuju najčešće radna tela parlamenata (odbori, odnosno komisije) na nacionalnom i lokalnom nivou, a u praksi ga neretko i dva odbora zajednički organizuju. Može se organizovati i više javnih slušanja na jednu temu. Javna slušanja su danas, zbog praktične koristi, brojnih pozitivnih reakcija i dobrih efekata u sve većoj primeni kako širom sveta, tako i u Republici Srbiji, te predstavljaju redovan mehanizam i standardnu praksu svih parlamenata.

rights consultation, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 33 (1), pp. 34–59; McComas, K., Besley, J., Black, L., 2010, The Rituals of Public Meetings, *Public Administration Review*, January/February, pp. 122–130; Hoffman, B., 2008, Minding the Gap: Legal Ideals and Strategic Action in State Legislative Hearings, *Law & Social Inquiry*, vol. 33, issue 1, pp. 89–126; Baker, W. H., Addams, H. L., Davis, B., 2005, Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings, *Public Administration Review*, vol. 65, pp. 490–499; Adams, B., 2004, Public Meetings and the Democratic Process, *Public Administration Review*, vol. 64, pp. 43–54; Roberts, N., 2004, Public deliberation in an age of direct citizen participation, *American Review of Public Administration*, vol. 34, no. 4, December, pp. 315–353; Diermeier, D., Feddersen, T., 2000, Information and Congressional Hearings, *American Journal of Political Science*, vol. 44, no. 1 (Jan.), pp. 51–65; Kemp, R., Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse, u: Forester, J. (ed.), 1988, *Critical Theory and Public Life*, MIT Press, pp. 177–201; Cole, R. L., Caputo, D. A., 1984, The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism, *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 2, pp. 404–416; Checkoway, B., 1981, The Politics of Public Hearings, *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 17, no. 4, pp. 566–582.

3 U ovom radu biće korišćen termin „organizacije civilnog društva“, kao širi pojam koji obuhvata i nevladine organizacije.

Kada se sagledaju razlozi održavanja javnih slušanja i analizira dosadašnja praksa njihovog organizovanja i sprovođenja, može se uočiti više-struka korist javnih slušanja. Tako se ona organizuju da bi se: (1) otvorio dijalog, diskusija i razmenila mišljenja o određenom pitanju; (2) čuli različiti stavovi, mišljenja, iskustva ljudi i praktični aspekti; (3) čula stručna mišljenja eksperata; (4) uspostavila komunikacija sa građanima na koje se konkretno pitanje (tema javnog slušanja) odnosi i na taj način prikupile informacije i ideje; (5) u proces donošenja odluka uključilo i civilno društvo; (6) stvorio forum koji okuplja sve zainteresovane strane; (7) sagledale različite potrebe društvenog okruženja; (8) razjasnilo određeno pitanje, odnosno sagledali uzroci problema kroz korišćenje najširih informacija; (9) povećala svest o važnosti pitanja koje se razmatra ili merama čije se preduzimanje planira; (10) privukla pažnja medija i bolje informisala i uključila javnost; (11) sagledali svi mogući efekti propisa/odluke čije se donošenje predlaže i predupredili eventualni negativni efekti; (12) u rešavanje pitanja od opšteg (zajedničkog) interesa uključilo što više ljudi i da bi se omogućilo da svi aktivno učestvuju; (13) uključivanjem stručnjaka i građana u proces donošenja odluke ili propisa utro put budućoj efikasnijoj primeni, jer se pokazalo da građani smatraju taj propis ili odluku svojom, prepoznaju da su učestvovali u njenom stvaranju, da su svojim iskustvom ili stavom uticali na skupštinu; (14) kreirale efikasnije politike; (15) pratila i analizirala primena donetog (važjećeg) propisa ili strategije; (16) unapredilo sprovođenje javnih politika; (17) razjasnila pojedina pitanja od značaja za vršenje nadzora (kontrole) nad radom izvršne vlasti; (18) povećala transparentnost rada organa vlasti (posebno skupština, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou) – javno slušanje je prilika da skupština svoj rad učini javnim i da ohrabri svoje sugrađane da se aktivno uključe u rešavanje zajedničkih problema; (19) pronašlo najbolje (zajedničko) rešenje za zajednički problem i da bi se unapredilo zakonsko rešenje i (20) u jedinicama lokalne samouprave omogućilo da se sagleda šta se na nacionalnom nivou može uraditi da bi se unapredilo stanje na lokalnu. Ono predstavlja priliku da građani daju konstruktivan doprinos rešavanju pitanja koje je od značaja za lokalnu zajednicu, kao i mogućnost da odbornici odgovore na potrebe građana. Zbog brojnih prednosti smatra se da javno slušanje doprinosi izgradnji međusobnog poverenja između građana, organizacija civilnog društva i organa vlasti (naročito parlamenta) i da podiže legitimitet odluka i propisa koji se donose.

U savremenoj parlamentarnoj praksi, javno slušanje se koristi kao jedan od glavnih, redovnih i institucionalnih mehanizama parlamenta u vršenju zakonodavne i kontrolne funkcije. Time javna slušanja doprinose i da se preduprede eventualni negativni efekti odluka čije se donošenje priprema, jer poslanici mogu unapred da čuju stavove stručnjaka,

profesionalnih udruženja, civilnog društva, kao i individualna⁴ mišljenja zainteresovanih građana o pitanjima koja utiču na njihove živote. Istraživanja sprovedena u Sjedinjenim Američkim Državama pokazuju da održana javna slušanja imaju značajan uticaj na donošenje političkih odluka i uključivanje građana u javne poslove⁵.

U većini parlamenata je uobičajeno da svedoci koji će se pojaviti na javnom slušanju mogu da dostave pisana svedočenja⁶ (pisani rezime pripremljene izjave) poslanicima-članovima odbora pre održavanja javnog slušanja. Pisana svedočenja doprinose razumevanju pitanja, odnosno teme koja će biti razmatrana na javnom slušanju i mogu uticati na preporuke koje će odbor uputiti parlamentu, a podnošenjem pisanih svedočenja ili davanjem izjave usmeno na javnom slušanju građani ostvaruju značajan uticaj na rad skupštine. U svetu mnogi parlamenti i skupštine jedinica lokalne samouprave pripremaju smernice, informacije ili instrukcije za učesnike (o ponašanju, o tome koliko ko ima pravo da govori, kako svedočiti, kako se pripremiti za javno slušanje i sl.).

Javna slušanja se, kada je to potrebno, održavaju i van sedišta parlamenta (na „terenu“⁷). To daje mogućnost da se čuju i svedoci koji nemaju mogućnosti da dođu u sedište parlamenta i ujedno je još jedan način na koji javno slušanje približava parlament građanima.

2. VRSTE JAVNIH SLUŠANJA

Javno slušanje se u dosadašnjoj praksi širom sveta pokazalo ne samo kao efikasan već i veoma fleksibilan mehanizam, budući da različiti parlamenti primenjuju različite modalitete javnih slušanja i njihovo održavanje i organizovanje su uredili veoma različitim pravilima.

Uopšteno govoreći, nakon analize različitih modaliteta, može se zaključiti da postoje tri osnovne vrste javnih slušanja uz napomenu da se za njih ne koristi jedinstvena terminologija niti u propisima niti u literaturi:

4 O tome: Kubiak, H., 1998, *Democracy and the Individual Will*, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, pp. 57–65.

5 Tako: Cole, R. L., Caputo, D. A., 1984, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism*, *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 2, pp. 404–416.

6 O pisanim svedočenjima koja se dostavljaju pre javnog slušanja: *Service and Accountability: Public Hearing Manual*, 2009, National Democratic Institute, pp. 26–28.

7 Za rešavanje problema „na terenu“ u parlamentarnoj praksi su se veoma efikasnim pokazale i sednice odbora van sedišta parlamenta. O njihovom održavanju u praksi Narodne skupštine: Vukadinović, S., 2012, *Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora*, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 251–254.

(1) zakonodavna, koja se označavaju i kao konsultativna i/ili informativna, (2) kontrolna (nadzorna) i (3) istražna. Sa druge strane, ako se analizira njihova učestalost, može se zaključiti da se najčešće održavaju zakonodavna (konsultativna) i kontrolna javna slušanja, dok su istražna slušanja (čiji joj bi suštini više odgovarao temin „saslušanja“) karakteristična samo za pojedine parlamentarne sisteme.

Usvojeni pravni okvir i faktičko održavanje javnih slušanja u parlamentarnoj praksi Narodne skupštine omogućava da građani, kroz javna slušanja, učestvuju kako u postupku donošenja zakona, tako i u ostvarivanju kontrolne (nadzorne) funkcije parlamenta. U dosadašnjoj praksi Narodne skupštine su podjednako održavane obe pomenute vrste javnih slušanja – najpre zakonodavna, održavana u postupku donošenja zakona, kada se omogućava svim zainteresovanim subjektima da iznesu mišljenja o predlogu zakona, što je u dosadašnjoj praksi bio i podsticaj da, na osnovu onoga što su čuli, narodni poslanici podnesu amandmane⁸ na predlog zakona koji se razmatra. Zakonodavno (koje se ponegde naslovljava i kao: konsultativno ili informativno) javno slušanje omogućava adekvatno preispitivanje nove zakonodavne inicijative ili predloženog zakonskog rešenja, bilo da je ono u fazi nacрта ili predloga zakona, razmatranje stručnih i praktičnih pitanja i aspekata koji proističu iz predloženog rešenja, detaljniju analizu mogućih alternativa predloženim rešenjima i posledica koje bi njihovo usvajanje imalo, čime zakonodavna javna slušanja doprinose delotvornijem zakonodavnom postupku i usvajanju „boljih“ zakonskih rešenja.

Druga vrsta javnih slušanja je kontrolna (nadzorna), kada se javna slušanja organizuju u vršenju kontrolne funkcije odbora Narodne skupštine, u vezi sa problemom koji se uoči u praksi, odnosno u primeni zakona, što za posledicu ima uočavanje potrebe da se određena zakonska rešenja izmene ili dopune ili da se inicira donošenje novog zakona. U tom smislu kontrolno javno slušanje može imati za cilj i praćenje, odnosno analizu primene zakona i drugih propisa i akata koje je parlament usvojio. Kontrolna javna slušanja se održavaju i u cilju vršenja kontrole nad sprovođenjem usvojenih politika i učinkom izvršne vlasti, odnosno u kojoj meri je rad resornog ministarstva delotvoran, efikasan, transparentan, odgovoran, ekonomičan, a sve u cilju „polaganja računa“ parlamentu i preko njega građanima. Zbog toga se na kontrolnom javnom slušanju postavljaju pita-

8 O izmenama predloga zakona usvajanjem amandmana i faktičkom stanju zakonodavnog postupka u Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje: Vukadinović, S., 2010, Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona, *Pravni zapisi* 1, str. 97–118; Vukadinović, S., 2011, Faktičko stanje zakonodavnog postupka u Srbiji i preporuke za njegovo unapređivanje, u: *Unapređivanje kvaliteta zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini: zbornik referata sa stručnog skupa*, Beograd, Fondacija Konrad Adenauer, str. 46–63.

nja nadležnima za nesprovođenje, naročito u vezi sa dinamikom sprovođenja, kvalitetom programa, mera i aktivnosti predstavnika izvršne grane vlasti. Nakon kontrolnih javnih slušanja, odbori često održavaju sednice na kojima donose odluke i usvajaju zaključke koje, u formi preporuka, upućuju Vladi i nadležnim ministarstvima, a po potrebi utvrđuju i predloge odluka koje upućuju parlamentu (plenumu) na razmatranje.

U praksi nekih stranih parlamenata sreće se i treća vrsta javnih slušanja – tzv. istražna javna slušanja, koja se sprovode kada postoje dokazi, sumnja ili uverenje u javnosti da su pojedini državni organi, javni zvaničnici i funkcioneri u vršenju svojih nadležnosti, dužnosti i javnih funkcija učinili neki prestup, prekoračenje ili zloupotrebu ovlašćenja⁹. Istražna javna (sa)slušanja se veoma razlikuju u zavisnosti od pravnog okvira parlamenta u vezi sa konkretnim ovlašćenjima za prikupljanje dokaza i mogućnostima da obezbedi prisustvo pozvanih lica (tzv. svedoka) – da se pojave na javnom saslušanju i svedoče. Međutim, ovakve parlamentarne istrage u praksi Narodne skupštine se ne organizuju niti u formi javnog slušanja niti ih sprovode stalna radna tela Narodne skupštine, već posebno obrazovani anketni odbori¹⁰.

3. POSTUPAK ORGANIZOVANJA I ODRŽAVANJA JAVNOG SLUŠANJA (TRI FAZE)

Iako okuplja najširi krug svih zainteresovanih strana o konkretnom pitanju koje je tema javnog slušanja, javno slušanje predstavlja vremenski i organizaciono kontrolisani događaj, te je zato u njegovoj pripremi naročito važno posvetiti pažnju sastavljanju programa i vremenskog rasporeda govornika, učesnika, odnosno tzv. svedoka. Nakon analize pripreme i sprovođenja različitih javnih slušanja, mogu se uočiti tri faze u organizaciji i sprovođenju: pripremna (pre javnog slušanja), održavanje javnog slušanja i postupanje nakon održanog javnog slušanja.

Priprema javnog slušanja podrazumeva najpre odabir teme/problema/propisa/strategije. Izbor teme je od velikog značaja, budući da pojedini parlamenti u svetu godišnje dobiju nekoliko stotina zahteva za održavanje javnog slušanja, zbog čega je važno proceniti dva aspekta konkretne teme: prvo, da li je i u kojoj meri je ta tema od značaja za parlament i čitavu javnost i drugo, da li je održavanje javnog slušanja adekvatan način koji bi

9 Van der Leest, K., Ghimici, D., (ur.), 2007, *Public Hearings Manual: Committee Consultations with the Public*, OSCE-USAID, p. 11; *Service and Accountability: Public Hearing Manual*, 2009, National Democratic Institute, pp. 12–13.

10 Videti čl. 68–69. Poslovnika Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.

doprineo rešavanju tog problema. Pored izbora teme, pripremna faza služi i za sagledavanje i utvrđivanje cilja javnog slušanja (šta se njime želi postići), donošenje odluke o održavanju javnog slušanja i određivanje datuma, vremena i mesta, prikupljanje relevantnih materijala, sastavljanje spiska stručnjaka (eksperata) i lica koja će biti pozvana (gosti, svedoci), priprema i slanje poziva učesnicima (uz kasniju potvrdu učešća), sastavljanje redosleda govornika i sačinjavanje programa javnog slušanja, staranje da se obezbedi prisustvo medija i izveštavanje (prenos), tehnička priprema prostora (oprema za snimanje, po potrebi prevod i sl.), omogućavanje dostavljanja pisanih informacija, rezimea pripremljenih izjava i komentara o temi javnog slušanja (tzv. pisana svedočenja), odluka o predsedavajućem (uobičajeno je to predsednik odbora) i slanje najava medijima, odnosno adekvatno obaveštavanje javnosti o održavanju javnog slušanja¹¹. U cilju efikasnosti je korisno da poslanici pripreme spisak pitanja koja će postavljati svedocima na javnom slušanju, a korisno je i odlučiti o dužini izlaganja, odnosno prezentacije pozvanih lica (tzv. svedoka) u smislu vremenske granice. Nepisano je pravilo u većini parlamenata da je to deset minuta za stručnjake i pet minuta za goste, kako bi se omogućilo poslanicima da nakon izlaganja pozvanih lica (tzv. svedoka) postavljaju pitanja i čuju odgovore. Imajući u vidu da je izlaganje na javnom slušanju kratko, važno je da se učesnici adekvatno pripreme kako bi izlaganje bilo konkretno, argumentovano i efektno.

Prilikom održavanja javnog slušanja, najpre treba registrovati sve učesnike, tj. popisati sve goste i novinare. U cilju poštovanja vremenskog rasporeda i dinamike javnog slušanja, važan je adekvatan izbor ličnosti predsedavajućeg. Javno slušanje započinje kratkim uvodnim obraćanjem predsedavajućeg (otvaranje) u kome ukazuje na cilj javnog slušanja i otvorena, tj. sporna pitanja na koja poziva učesnike da se fokusiraju. Tokom javnog slušanja, predsedavajući ima zadatak da vodi računa o „toku“ javnog slušanja, u smislu obezbeđenja poštovanja vremenskih ograničenja svakog govornika, kao i da izlaganja budu usmerena na efekte predložene odluke i donošenje najboljeg rešenja, tj. da su u neposrednoj vezi sa ciljem zbog koga se javno slušanje održava. Za uspešno sprovođenje javnog slušanja je potrebno obezbediti i audio-vizuelno snimanje, zadužiti nekog da „vodi“ beleške/zapisnik, poštovati redosled govornika, voditi računa o rasporedu vremena, pridržavati se teme i voditi računa o „radnoj i konstruktivnoj“ atmosferi. Nakon diskusije i postavljanja pitanja, javno slušanje se završava kratkim završnim (zaključnim) obraćanjem predsedavajućeg (završna reč) i najavom dostavljanja informacije o održanom javnom slu-

11 O pripremi javnog slušanja detaljnije: Morris, L., Giroux, R., Terlaud, C., (eds.), 2007, *Local Government Participatory Practices Manuel: a toolkit to support public participation in municipal decision making*, International Centre for Municipal Development, Ottawa, pp. 31–33; Van der Leest, K., Ghimici, D., 2007, pp. 24–50.

šanju, kao i, po potrebi, pozivom da se i naknadno dostave dodatni pisani komentari i sugestije.

Nakon javnog slušanja treba sastaviti informaciju o održanom javnom slušanju koja sadrži pregled iznetih stavova svih pozvanih lica (tzv. svedoka) i učesnika, proslediti je svim učesnicima javnog slušanja, zatražiti primedbe ako ih ima i uputiti pisma zahvalnosti učesnicima. U praksi svih parlamenata sastavlja se i opširnija informacija za veb-sajt. Suštinski je najvažnije, u zavisnosti od teme i potrebe, pripremiti predlog mera, donošenje zaključka, odnosno odluke, u cilju preporuka za unapređenje stanja, odnosno pripremiti amandmane na predlog zakona ukoliko je održano zakonodavno javno slušanje, odnosno formulisati preporuke za pripremu predloga za izmenu i dopunu zakona (ili donošenje novog) ukoliko je održano kontrolno javno slušanje.

4. RAZVOJ JAVNOG SLUŠANJA U SRBIJI NA NACIONALNOM NIVOU (PRAVNI OKVIR I DOSADAŠNJA PRAKSA NARODNE SKUPŠTINE)

Javna slušanja predstavljaju institut parlamentarne prakse koji se od 2009. godine primenjuje¹² u Narodnoj skupštini Republike Srbije najpre na faktičkom planu (i pre stvaranja pravnog okvira), odnosno u formi tzv. tematskih sednica odbora, kao i okruglih stolova. U praksi su povremeno i dva odbora zajedno organizovala javno slušanje, kada je tema bila podobna za to. Na taj način je javno slušanje u Srbiji svoju primenu otpočelo kao neformalan mehanizam, dok se danas javna slušanja organizuju kao institucionalni mehanizam i sastavni deo redovnog parlamentarnog života u Srbiji. Nekada se održi i više javnih slušanja na jednu temu (sa određenim vremenskim razmakom).

Pozitivnopravno gledano, institut javnog slušanja prvi put je uveden u pravni sistem Republike Srbije 2010. godine stupanjem na pravnu snagu Zakona o Narodnoj skupštini¹³. Članom 27. stav 7. ovog zakona propisano je da odbor može da organizuje javno slušanje, čime je Zakonom o Narodnoj skupštini stvoren pravni osnov za održavanje javnih slušanja, dok je Poslovníkom Narodne skupštine uređen način organizovanja i održavanja kroz samo dva člana. U delu koji se odnosi na radna tela Narodne

12 O uvođenju javnih slušanja u praksu i pravni okvir Narodne skupštine: Vukadinović, S., 2012, *Final Evaluation of the UNDP Project: Strengthening the Accountability of the National Assembly of the Republic of Serbia*, UNDP, Belgrade, pp. 22–27, 41–43, (<http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=24D27DCC-EE09-AD65-17C621C9E5ADC5F2>).

13 *Sl. glasnik RS*, br. 9/10.

skupštine, Poslovník Narodne skupštine¹⁴ sadrži dva člana koji se posebno odnose na javna slušanja (čl. 83–84). Ona su u Poslovníku sadržana neposredno nakon odredbi o odborima Narodne skupštine, jer prema usvojenom rešenju u domaćem pravu, javna slušanja organizuju odbori. Iako ih odbor organizuje, treba reći da je u našem parlamentu usvojeno rešenje da se javna slušanja organizuju kao poseban institut, a ne u formi sednice odbora, što znači da se za održavanje javnog slušanja ne zahteva kvorum u smislu prisustva određenog broja narodnih poslanika, sa jedne strane, ali to, sa druge strane, znači da se neposredno nakon javnog slušanja ne može doneti odluka, zaključak, preporuka i slično, već ukoliko se to želi, neophodno je održati sednicu odbora Narodne skupštine, na način predviđen Poslovníkom Narodne skupštine. Važeći normativni okvir propisuje da odbori mogu da organizuju javna slušanja: radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine. Postupak organizovanja i održavanja javnog slušanja¹⁵ počinje podnošenjem predloga za organizovanje javnog slušanja, koji može da podnese svaki član odbora. Predlog sadrži temu javnog slušanja i spisak lica koja bi bila pozvana. Da bi javno slušanje bilo održano, neophodno je da odbor donese odluku o organizovanju javnog slušanja. O ovoj odluci predsednik odbora obaveštava predsednika Narodne skupštine. Predsednik odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja. Poziv sadrži temu, vreme i mesto održavanja javnog slušanja, kao i obaveštenje o pozvanim učesnicima. Važno je naglasiti da je Poslovníkom Narodne skupštine izričito propisano da se javno slušanje održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora. Nakon javnog slušanja, sastavlja se informacija o održanom javnom slušanju, koju predsednik odbora dostavlja predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena učesnika, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju. Članovi odbora i učesnici javnog slušanja mogu da podnesu pisane primedbe na ovu informaciju predsedniku odbora, koji ih dostavlja svim licima kojima je dostavljena informacija o održanom javnom slušanju. Kada se analiziraju teme¹⁶ održanih javnih slušanja u

14 *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.

15 Videti član 84. Poslovníka Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.

16 Videti poseban deo veb-sajta Narodne skupštine posvećen održanim javnim slušanjima: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/javna-slušanja.990.html>.

Narodnoj skupštini, može se zaključiti da su odabirane životne teme, od značaja za probleme građana i sistemske probleme u društvu, kao i da javna slušanja u Narodnoj skupštini podstiču politiku dijaloga o pitanjima ljudskog razvoja. U okviru veb-sajta Narodne skupštine otvoren je poseban deo na kome je moguće pratiti održana javna slušanja,¹⁷ a najava održavanja javnog slušanja se postavlja na veb-stranicu Narodne skupštine i šalje medijima, tj. agencijama.

Tabela br. 1: Broj održanih javnih slušanja u Narodnoj skupštini

kalendarska godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
broj održanih javnih slušanja u Narodnoj skupštini	11	7	16	11	29	10

5. ZNAČAJ JAVNOG SLUŠANJA ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

U dosadašnjoj uspešnoj praksi održavanja javnih slušanja u Narodnoj skupštini, odbori Narodne skupštine često pozivaju organizacije civilnog društva na javna slušanja koja organizuju, a savremene tendencije na globalnom nivou pokazuju da je institucionalna participacija efektivnija od samostalnih kampanja i akcija. Smatra se da je svedočenje na javnom slušanju jedan od najefikasnijih metoda direktnog uticaja na stvaranje i izmenu zakonskih rešenja.

Javno slušanje je višestruko važno i korisno za organizacije civilnog društva. (1) Javno slušanje predstavlja institucionalni mehanizam participacije OCD-a u radu parlamenta i procesu donošenja odluka, podstiče društvenu odgovornost i učešće civilnog društva i njegovu uključenost u proces odlučivanja i na nacionalnom i na lokalnom nivou. (2) Iniciranjem tema za održavanje javnog slušanja (podnošenjem inicijative odborima ili narodnim poslanicima) organizacije civilnog društva mogu ukazati na značaj teme/pitanja kojim se bave: donosiocima odluka, javnosti (zbog prisustva medija) i građanima, a njegovim održavanjem otvoriti pitanje i povećati njegovu vidljivosti pred predstavničkim telom (podizanje svesti kako bi se problem rešavao). (3) To je prilika da organizacije civilnog društva iskažu i predstave svoje mišljenje i viđenje problema, da ukažu kako ta tema konkretno utiče na njih i zašto je važna i za njih i za društvo u celini, prilika da ponude svoje rešenje i partnerstvo parlamentu na nacionalnom i lokalnom nivou u rešavanju zajedničkih – opštedruštvenih pro-

17 Videti: <http://www.parlament.rs/prenosi/javna-slusanja.2084.html>.

blema i pitanja, posebno tamo gde nema dovoljno kapaciteta (materijalnih, kadrovskih i sl.), prilika da na osnovu ukazivanja svih zainteresovanih strana na javnom slušanju, prepoznaju sebe u tom prostoru (kako bi mogli da doprinesu rešenju), apliciraju za projekte kojima bi rešili ili umanjili konkretan problem društvene zajednice. Učešće na javnom slušanju pruža mogućnost da utiču na donosiocce odluka. (4) Na lokalnom nivou javno slušanje je prilika da organizacije civilnog društva ukažu na specifične potrebe, kako bi se doneo akt/propis/strategija/odluka koja je odgovor na potrebe građana i u skladu sa specifičnostima tog mesta (kako bi se izbeglo „prepisivanje“ i donošenje akata koji nisu odgovor na realne potrebe). (5) Adekvatnim učešćem na javnim slušanjima i argumentovanim konstruktivnim doprinosom rešavanju pitanja koje je tema javnog slušanja, OCD se „pozicionira“ i prepoznaje kao sagovornik i partner u toj oblasti, intenzivira i učvršćuje saradnju, te biva pozivana i na druga javna slušanja i druge oblike saradnje parlamenta i civilnog društva. Mnogi parlamenti su, prepoznajući značaj i konstruktivni doprinos OCD-a, sastavili registre (baze) organizacija koje bi pozivali, obrazovali tzv. konsultativne savete odbora ili mehanizam „zelene stolice“, kao i uveli mogućnost da unapred dostave pisani materijal pre javnog slušanja. (6) Javno slušanje je prilika da podstaknu uključivanje građana (da objasne građanima šta je javno slušanje, izdaju publikacije, vodiče, brošure). U svetu mnogi parlamenti i skupštine jedinica lokalne samouprave pripremaju smernice, informacije ili instrukcije za učesnike (o ponašanju, o tome koliko ko ima pravo da govori, kako svedočiti, kako se pripremiti za javno slušanje i sl.). Organizacije civilnog društva mogu da daju značajan doprinos jačanju svesti ljudi o postojanju javnog slušanja i mogućnostima da učestvuju. (7) Konkretni efekti na zakonodavnom javnom slušanju: promena zakona, budući da nemaju pravo predlaganja zakona i amandmana, često narodni poslanici na osnovu svedočenja građana i predstavnika OCD-a podnose amandmane i time menjaju predloge zakona ili podnose predloge zakona o izmenama i dopunama zakona. Na taj način, kroz učešće na javnom slušanju, organizacije civilnog društva mogu uticati na konačne verzije zakona, propisa i drugih odluka koje parlament ili skupština opštine/grada donosi. (8) Na kontrolnom javnom slušanju organizacije civilnog društva mogu da ukažu na konkretne efekte primene zakona, na nesprovođenje ili probleme u primeni, izazove, potrebu za boljom reakcijom državnih organa, propuste u radu izvršne vlasti, da ponude preporuke za unapređenje. Na taj način organizacije civilnog društva mogu, kroz iniciranje i održavanje javnog slušanja, da podstaknu vršenje kontrolne funkcije Narodne skupštine, čime doprinose polaganju računa i odgovornoj vlasti. Efekti kontrolnih javnih slušanja jesu da narodni poslanici postavljaju poslanička pitanja, zahtevaju

objašnjenja, odbori se obraćaju resornim ministarstvima i ministrima u vezi sa uočenim problemima.

6. ZNAČAJ JAVNOG SLUŠANJA ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Javno slušanje se razlikuje od postojećih oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave,¹⁸ koji su detaljno uređeni Zakonom o lokalnoj samoupravi,¹⁹ kao i statutima gradova i opština. Razlike postoje i u odnosu na zbor građana i u odnosu na javnu raspravu. U uporednom pravu se javna slušanja u jedinicama lokalne samouprave najčešće primenjuju u Švajcarskoj²⁰, kao redovna praksa, što je u skladu sa konsocijativnim sistemom²¹ i naročitim sistemom demokratije koji postoji u ovoj zemlji, a podrazumeva uz primarno predstavničku demokratiju, snažne elemente neposredne demokratije²².

U Srbiji su lokalne samouprave zainteresovane da uvedu i primenjuju ovaj fleksibilni mehanizam u svom radu, što ne iznenađuje jer se javno slušanje tokom svoje primene na nacionalnom nivou u Srbiji, tj. u praksi Narodne skupštine pokazalo kao izuzetno efikasan i delotvoran skupštinski mehanizam.

Javna slušanja su veoma značajna za lokalne interese, strateške planove razvoja opština i gradova, kao i za lokalna komunalna pitanja. Prednost javnog slušanja na lokalnom nivou je što su teme i pitanja zbog kojih se javno slušanje organizuje vrlo konkretni, te omogućavaju, nakon sveobuhvatnog sagledavanja, donošenje adekvatne odluke.

Kao jedan od načina uključivanja javnosti u rad skupština opština i gradova, javno slušanje omogućava da građani stiču veće poverenje u rad

18 O oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave: Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 97–102.

19 Zakon kao oblike neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave navodi: građansku inicijativu, zbor građana i referendum. Videti: čl. 67–71. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07 i 83/14 – dr. zakon.

20 Detaljnije o demokratiji u Švajcarskoj: Reich, J., 2008, *An Interactional Model of Direct Democracy: Lessons from the Swiss Experience* (<http://ssrn.com/abstract=1154019>, 25.04.2015.); Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, str. 219–240.

21 Konsocijativni sistem se u delu domaće literature označava i kao „udeona vladavina“ (eng. *power sharing*).

22 O konsocijativnom sistemu i mehanizmima kompromisa na široj osnovi u državama sa složenom socijalnom strukturom: Milosavljević, B., 2011, *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 104–105.

skupština jedinica lokalne samouprave i rad odbornika, te uvećava značaj i autoritet lokalnih skupština u javnosti, budući da njime skupština opštine, odnosno grada pokazuje da je otvorena za građane i da razmatra efekte koje bi predložena odluka mogla imati na građane koji žive na teritoriji te opštine, odnosno grada. Istovremeno, to je prilika da odbornici čuju šta stručnjaci, predstavnici različitih organa i organizacija civilnog društva misle o predloženoj odluci (strategiji ili rešenju), čime ovaj mehanizam doprinosi jačanju učešća javnosti u radu skupština gradova i opština. Sa druge strane, javno slušanje omogućava da odbornici pokažu da im je mišljenje građana i predstavnika OCD-a važno prilikom donošenja odluka, te da pokažu da odgovaraju na potrebe građana i donose odluke koje unapređuju njihov svakodnevni život. Javno slušanje na lokalnom nivou nesumnjivo unapređuje odnos predstavnika vlasti sa građanima, sa jedne strane, i istovremeno, sa druge, doprinosi polaganju računa građanima, odnosno unapređuje demokratsku kontrolu jer uključuje građane i povećava transparentnost i javnost u radu.

Uključivanjem stručnjaka i omogućavanjem da odbornici kao donosioci odluka saslušaju sve zainteresovane strane i sagledaju sve aspekte, kao i da svi relevantni akteri predstave svoje viđenje problema i rešenja pitanja koje je tema javnog slušanja, održavanje javnog slušanja omogućava benefite za sve strane u lokalnoj sredini.

Iako okuplja široki krug ljudi, javno slušanje se održava u vremenski kontrolisanoj formi i služi odbornicima kako bi doneli adekvatne odluke. Zbog velike važnosti, prisustva velikog broja ljudi i medija, važno je da se javno slušanje u skupštinama opština i gradova adekvatno unapred pripremi, tj. da se sačini program, pozovu stručnjaci (eksperti), da se pozovu predstavnici OCD-a, građani, kao i svi odbornici, da se održavanje javnog slušanja adekvatno medijski najavi, kao i da se traže potvrde učešća. Na samom javnom slušanju, predsedavajući treba da ukaže na cilj javnog slušanja i otvorena pitanja, kao i da na kraju, u završnoj reči, ukratko sumira najvažnije.

Javno slušanje u opštinama i gradovima omogućava i povezivanje sa nacionalnim nivoom, tj. predstavnici te jedinice lokalne samouprave mogu uputiti poziv odboru Narodne skupštine da u njihovoj opštini, odnosno gradu održi sednicu odbora van sedišta. Održavanje sednice odbora Narodne skupštine van njenog sedišta efektivno postiže sinergiju lokalnog i nacionalnog nivoa u rešavanju problema na lokalnu i u dosadašnjoj praksi se pokazalo kao veoma efikasno. Ovo je posebno značajno, jer neretko uzrok određenog problema na lokalnu predstavlja propis (npr. zakon) ili odluka koja je doneta na nacionalnom nivou, te javno slušanje u jedinici lokalne samouprave i/ili sednica odbora Narodne skupštine van sedišta može omogućiti da se adekvatno sagledaju efekti propisa i/ili odluka do-

netih na nacionalnom nivou i kakve oni praktične posledice proizvode u jedinicama lokalne samouprave, tj. da dovede do promene odluka ili propisa koji se donose na nacionalnom nivou.

7. PRVA JAVNA SLUŠANJA U SRBIJI U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE (PRENOŠENJE DOBRE PRAKSE SA NACIONALNOG NA LOKALNI NIVO)

Prva javna slušanja na lokalnom nivou počinju²³ 2014. godine, pri čemu se ona održavaju na isti način kao što je to bilo na nacionalnom nivou, tj. najpre na faktičkom planu, a tek potom se počinje sa njihovim pravnim uređenjem.

Tabela br. 2: Pregled informacija o održanim javnim slušanjima u jedinicama lokalne samouprave

grad/opština	datum	mesto	tema javnog slušanja	program javnog slušanja
Zrenjanin	24.06.2014.	Skupština grada Zrenjanina	„Nacrt strategije održivog razvoja grada Zrenjanina za period 2014–2020“	http://www.zrenjanin.rs/1-45-0-3305/Odrzano-javno-slusanje-na-temu-”Nacrt-Strategije-odrzivog-razvoja-grada-Zrenjanina-za-period-2014-2020-”
Pančevo	22.10.2014.	Skupština grada Pančeva	„Strategija razvoja grada Pančeva 2014–2020“	http://odbornicipancevo.com/2014/10/20/poziv-gradanima-da-uzmu-ucesce-u-prvom-javnom-slusanju-u-skupstini-grada-panceva/

Prvo javno slušanje u Republici Srbiji na nivou jedinica lokalne samouprave je održano u Skupštini grada Zrenjanina, 24. juna 2014. godine, na temu „Nacrt strategije održivog razvoja grada Zrenjanina za period

23 Prenošenje znanja, iskustva i dobre prakse u organizaciji javnih slušanja sa nacionalnog na lokalni nivo organizovano je kroz konsultativne (pripremne) radionice koje su prethodile prvim javnim slušanjima održanim na lokalnom nivou. Ove radionice su održane u periodu od 30. maja do 6. oktobra 2014. godine u Zrenjaninu, Apatinu, Pančevu i Beogradu, u okviru projekta *Jačanje nadzorne uloge i javnosti u radu Narodne skupštine*, koji sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), u partnerstvu sa Narodnom skupštinom Republike Srbije. Konsultativne radionice održane u skupštinama opština i gradova bile su namenjene predstavnicima skupština jedinica lokalne samouprave, a radionica održana u Beogradu je okupila predstavnike različitih organizacija civilnog društva. Videti: <http://skupstinapa.wordpress.com/2014/10/13/pripremni-sastanak-za-prvo-javno-slusanje-strategija-razvoja-grada-panceva/>.

2014–2020²⁴. Ovo javno slušanje je, s pravom, privuklo i značajnu pažnju medija²⁵, a Zrenjanin je istovremeno bio i grad u kome je održana prva konsultativna radionica o javnim slušanjima. Imajući u vidu da je javno slušanje organizovala Skupština grada Zrenjanina, slušanje je otvorio predsednik Skupštine grada Zrenjanina²⁶, a govorio je i gradonačelnik Zrenjanina, koji je istakao da je za prvo javno slušanje odabrana upravo tema koja zahteva široke konsultacije. U skladu sa dobrom praksom u održavanju javnih slušanja, svoje stavove, mišljenja, iskustva, preporuke i sugestije izložili su i stručnjaci koji rade u različitim institucijama: univerzitetski profesori, predstavnici Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), Sekretarijata za zaštitu životne sredine grada Beograda, JP „Rezervati prirode Zrenjanina“ itd. Nakon izlaganja stručnjaka, usledila je šira diskusija u kojoj su učestvovali predstavnici svih zainteresovanih strana, među kojima su bili odbornici Skupštine grada Zrenjanina, predstavnici privrednih asocijacija i predstavnici organizacija civilnog društva. Posebnost ovog javnog slušanja jeste i to što se javno slušanje moglo direktno pratiti zahvaljujući primeni različitih savremenih sredstava komunikacije. Konkretno, organizovan je direktan video-prenos na internetu, audio-prenos putem radio-signalu, a javnosti je omogućeno i da se uključuje putem društvenih mreža²⁷.

Drugo javno slušanje u Srbiji u organizaciji jedinica lokalne samouprave održano je u Pančevu, gde je najpre na XX sednici Skupštine grada

24 Videti detaljno: <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/presscenter/articles/2014/06/17/undp-introduces-public-hearings-in-zrenjanin-innovativetools-for-public-participation.html>.

25 Videti: http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/zrenjanin/prvo-javno-slusanje-u-zrenjaninu_497589.html; <http://www.vesti.rs/Zrenjanin/Prvo-javno-slusanje-u-Zrenjaninu.html>; <http://www.youtube.com/watch?v=OdTRFsBcigc>; <http://ilovezrenjanin.com/aktuelno/u-zrenjaninu-odrzano-prvo-javno-slusanje/>.

26 Istakao je da je to prvo javno slušanje u Srbiji koje organizuje lokalna skupština, a potom objasnio zašto je za temu odabran Nacrt strategije održivog razvoja grada Zrenjanina za period 2014–2020. Rečeno je da je to tema od izuzetnog značaja za rešavanje problema građana i problema u društvu, kao i da se javno slušanje održava radi podsticanja politike dijaloga, odnosno politike razvoja i najavljeno da će se organizovati slična javna slušanja i na druge teme, kao i da će javno slušanje biti implementirano i u Poslovnik Skupštine grada.

27 Na zvaničnoj veb-prezentaciji grada Zrenjanina je, u vezi sa ovim javnim slušanjem, navedeno da je u fazi diskusije nekoliko pitanja stiglo „sa twitera“, da će ona biti razmatrana u daljim fazama izrade Strategije, kao i da su sva pitanja koja su stigla na ovakav način tokom javnog slušanja mogla da se vide na video-bimu u sali u kojoj je održano javno slušanje. U okviru priprema za javno slušanje je Nacrt strategije održivog razvoja grada Zrenjanina za period 2014–2020 postavljen na veb-sajt grada Zrenjanina, a građanima je omogućeno da sugestije dostavljaju i putem mejla. Videti detaljnije: <http://www.zrenjanin.rs/1-45-0-3305/Odrzano-javno-slusanje-na-temu-’Nacrt-Strategije-odrzivog-razvoja-grada-Zrenjanina-za-period-2014-2020-’>

Pančeva sprovedena anketa o prioritetima koje odbornici vide u smislu odluka o kojima se raspravlja na sednicama Skupštine i istraživanje javnog mnjenja, na osnovu čega su određeni prioriteti vezani za javna slušanja²⁸ u smislu deset odluka koje odbornici vide kao prioritete u svom radu, a koje će biti važne u smislu redosleda zakazivanja javnih slušanja²⁹. Javno slušanje je održano 22. oktobra 2014. godine u Skupštini grada Pančeva na temu „Strategija razvoja grada Pančeva 2014–2020“. Prethodno je javno upućen poziv građanima da uzmu učešće u javnom slušanju i objavljena je mejl adresa za prijavljivanje zainteresovanih građana. Uz javni poziv je objavljena i agenda javnog slušanja, a građanima je objašnjeno da je cilj javnog slušanja da odbornici Skupštine grada Pančeva, kao i šira javnost, dobiju dodatne informacije o procesu izrade strategije, strateškim prioritetima i načinu na koji će se pratiti implementacija Strategije, kao i da je ovo prilika da se javnost upozna i sa iskustvima drugih lokalnih samouprava u pogledu strategija razvoja, kao i da se predstavne konkretne aktivnosti u okviru strateškog prioriteta „Unapređivanje poslovnog ambijenta“.³⁰ Imajući u vidu da je ovo javno slušanje održano u organizaciji Saveta za budžet i finansije, razumljivo je što je predsedavajući javnog slušanja bio predsednik Saveta za budžet i finansije. Tokom javnog slušanja, koje je trajalo dva sata, zainteresovani su, pored izlaganja gradonačelnika, koordinatora Tima za izradu Strategije, mogli da čuju i „svedočenja“ – stručna mišljenja, koja su izneli eksperti-svedoci iz različitih oblasti: ekonomisti, predstavnici Odbora za ekonomski razvoj u Stalnoj konferenciji opština i gradova, univerzitetski profesori itd. Odbornicima i zainteresovanim građanima je omogućeno da postavljaju pitanja i dobiju odgovore u vezi sa Strategijom. Ovo javno slušanje je organizovano kako bi se adekvatno i sveobuhvatno razmotrio ovaj za grad Pančevo strateški dokument, pre nego što se o njemu izjasne odbornici na sednici Skupštine grada Pančeva. Održavanje javnog slušanja u Skupštini grada Pančeva je izazvalo veliko interesovanje lokalnih medija.³¹ Televizija Pančevo³² je prenela u

28 Rezultati sprovedene ankete o stavovima odbornika u vezi sa javnim slušanjima su dostupni na linku: <https://skupstinapa.files.wordpress.com/2014/07/izvestaj-javna-slusanja.pdf>.

29 O tome detaljnije: <http://skupstinapa.wordpress.com/2014/07/31/rad-na-analizi-prioriteta-u-javnim-slusanjima/>.

30 Videti: <http://skupstinapa.wordpress.com/2014/10/20/poziv-gradanima-da-uzmu-ucesce-u-prvom-javnom-slusanju-u-skupstini-grada-panceva/>.

31 Videti: <http://rtvpancevo.rs/92.1-Info/Lokal/prvo-javno-sluhanje-u-panevu.html>, <http://www.pancevac-online.rs/lokalni-parlament-uvodi-javna-slusanja-novi-vid-kontrola-vlasti/>.

32 Videti: <http://rtvpancevo.rs/Vesti/Lokal/prvo-javno-sluhanje-u-pancevacskoj-skupstini.html>.

celini tok javnog slušanja, a snimak javnog slušanja je javno dostupan i na internetu³³.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA DALJI RAZVOJ

Može se zaključiti da je nakon višegodišnje uspješne prakse organizovanja i održavanja javnog slušanja na nacionalnom nivou u Srbiji (u Narodnoj skupštini) došlo do prenosa dobre prakse na lokalni nivou, te da od 2014. godine po prvi put u Srbiji i skupštine jedinica lokalne samouprave otpočinju sa održavanjem javnih slušanja. Istovremeno se može zaključiti da je primena ovog instituta i na lokalnom nivou, kao što je to bilo i na nacionalnom nivou, najpre otpočela na faktičkom planu – u praksi, a tek potom se nastoji da se javno slušanje uvede u pravni okvir.

8.1. UNAPREĐENJE JAVNIH SLUŠANJA NA NACIONALNOM NIVOU

Na nacionalnom nivou, javno slušanje je postalo redovna praksa u radu odbora Narodne skupštine. Međutim, pravni okvir koji uređuje javno slušanje nije ni dovoljan ni potpun. Neophodna je detaljnija razrada organizacije i sprovođenja javnih slušanja (izradom smernica/vodiča i uputstava) i konačno profilisanje u praksi Narodne skupštine. Formalno-pravno najodgovarajući akt za celovito uređenje javnog slušanja pravnim pravilima je Poslovnik Narodne skupštine, koji bi trebalo da razradi postojeća i uredi pitanja koja nisu rešena kroz 4–5 članova. Iako su često sprovedena u praksi, javna slušanja još uvek ne predstavljaju zaokruženu celinu, tj. ovaj institut nije adekvatno i potpuno uređen ni sa aspekta organizacije, a nisu razrađeni ni mehanizmi, mere i „akcije“ koji se preduzimaju kao posledica održanog javnog slušanja.

Faktičko stanje o javnim slušanjima govori da je u praksi Narodne skupštine stvoren svojevrsan model javnog slušanja, koji se značajno razlikuje od javnog (sa)slušanja koje se kao *public hearing* organizuje u većini parlamenata sa dužom demokratskom tradicijom primene ovog instituta parlamentarne prakse.

Postoji niz otvorenih pitanja o javnim slušanjima u Srbiji koja predstavljaju istovremeno i prostor za unapređenje i dalji razvoj ovog korisnog instituta. Najpre bi bilo korisno preispitati koliko naziv (prevod) javno slušanje odgovara suštini instituta *public hearing* i da li postoji mogućnost da se naziv promeni u *javno saslušanje*. U tom cilju je moguće napraviti

33 Videti: <https://www.youtube.com/watch?v=lGaCbrvqzTM>.

terminološku razliku između kontrolnog javnog slušanja i javnih slušanja druge vrste tako što bi pojam javno slušanje ostao kao naziv za informativno-zakonodavno slušanje, a da se razradi procedura za kontrolno (slušanje) i da se ono nazove: (kontrolno) javno saslušanje. Pitanje terminologije je posebno aktuelno jer se u praksi Narodne skupštine javna slušanja ponekad održavaju i sa ciljem da nadomeste javnu raspravu koja nije održavana. Zbog toga je potrebno napraviti razliku između javnog slušanja i javne rasprave. Kako se javna slušanja ne bi poistovećivala sa javnom raspravom, potrebno je: a) propisati detaljnije postupak kada predlog zakona podnose narodni poslanici; b) na veb-sajtu Narodne skupštine odvojiti prikaz održanih javnih slušanja od javnih rasprava. Trenutno je javna rasprava o temama od značaja za izradu Predloga zakona o Narodnoj skupštini i Predloga poslovnika Narodne skupštine na veb-sajtu Narodne skupštine prikazana u rubrici Javna slušanja³⁴.

Neophodna je značajno veća zainteresovanost, prisustvo i učešće narodnih poslanika u javnim slušanjima, jer njima ovaj institut parlamentarne prakse treba da bude od najveće koristi. Zbog toga je potrebno raditi na edukaciji, odnosno podizanju svesti o značaju ovog instituta. U istom cilju bi bilo korisno razmotriti pitanje obaveznog kvoruma, odnosno minimalnog broja narodnih poslanika koji moraju učestvovati u javnom slušanju (npr. da odbor odredi pet narodnih poslanika-članova odbora koji će učestvovati) i drugih mera kojima bi se postiglo prisustvo narodnih poslanika u značajno većem broju. Osnovna funkcija javnog slušanja je da njegovim održavanjem narodni poslanici prikupe informacije koje im mogu pomoći u odlučivanju, te je zato važno najpre animirati narodne poslanike i bliže ih upoznati sa ovim korisnim institutom.

Imajući u vidu dosadašnju različitu praksu koju su ustanovili različiti odbori prilikom održavanja javnog slušanja, bilo bi korisno raditi na utvrđivanju jednoobraznog načina organizacije javnih slušanja kako bi se ujednačila praksa. Razlog postojećeg stanja je odsustvo detaljnijeg normativnog i organizacijskog okvira za javna slušanja, kao i činjenica da postoje razlike u shvatanjima ovog instituta što uzrokuje i razlike u načinu organizovanja među subjektima koji ih organizuju. Zbog toga postoji potreba da se detaljnije uredi organizacija javnih slušanja i postupci u vezi sa njima.

U cilju unapređenja javnog slušanja bilo bi delotvorno sastaviti smernice (vodič ili pravilnik) koje bi detaljnije i preciznije uredile i razradile organizaciju i održavanje javnog slušanja, što bi omogućilo i da se postupa na jednoobrazan način. Ovakve smernice bi mogle biti od koristi i kao pripremni dokument u prvoj fazi, dok bi u kasnijoj fazi, kada se bude do-

34 Videti: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-11-juna-2008/javna-slusanja.1694.html?offset=2>.

nosio novi poslovnik Narodne skupštine, bilo najadekvatnije organizaciju javnog slušanja urediti Poslovnikom Narodne skupštine. Ovakve smernice za javna slušanja bi trebalo da budu pripremljene u cilju: (1) razrade i dopune normativnog okvira koji je trenutno samo načelan i orijentacioni; (2) uspostavljanja detaljnijeg organizacijskog okvira i (3) ujednačavanja prakse u primeni instituta javnog slušanja u Narodnoj skupštini (stvaranje jedinstvenog modela koji odgovara potrebama u Srbiji).

Bilo bi korisno utvrditi ključna pitanja koja treba da razume svaka zainteresovana strana koja je pozvana i uključena u javno slušanje (građani, narodni poslanici, predstavnici izvršne vlasti, nezavisni državni organi, organizacije civilnog društva). Idući korak dalje, ova ključna pitanja bi bila i polazna osnova za naredni korak – izradu uputstava za svaku zainteresovanu stranu. Izradom posebnih uputstava za svaku od zainteresovanih strana koje učestvuju u javnim slušanjima detaljnije bi se objasnilo i ukazalo na značaj javnog slušanja, njegove ciljeve, efekte, korist od njegovog održavanja i dala praktična uputstva o koracima koje treba da preduzmu (kao pomoć) za pripremu govornika u cilju veće efikasnosti. Smatram da bi ovakva uputstva imala trostruki benefit: (1) edukativni karakter jer bi uputstvo koje je namenski napisano za baš tu zainteresovanu stranu moglo da joj adekvatno približi i detaljno objasni šta je javno slušanje; (2) takvo uputstvo bi se moglo kasnije slati zainteresovanim stranama zajedno sa pozivom za konkretno javno slušanje te služiti kao podsetnik, istovremeno olakšavajući pripremu javnog slušanja sekretarima odbora (koji ne bi morali da objašnjavaju o čemu je reč, već samo da „prikače“ uputstvo) i (3) može se postaviti na veb-sajt Narodne skupštine kako bi se sa sadržinom upoznao što širi krug građana. Nalazim da će priprema uputstava za javna slušanja omogućiti da se svi subjekti bolje, lakše i adekvatnije pripreme za javna slušanja, čime se podiže kvalitet javnih slušanja i njihova efektivnost i efikasnost.

Bilo bi od koristi sastaviti pregled svih „akcija“ i mera koje mogu biti rezultat javnog slušanja. Smatram da je potrebno razviti mehanizme koji se mogu koristiti nakon što se održi javno slušanje, koji bi omogućili dobijanje odgovora na pitanja šta sa tim što se postiglo na javnom slušanju, kako dalje? U tom cilju korisno bi bilo sačiniti analizu ili pregled šta se sve može preduzeti nakon javnog slušanja da bi se pružila informacija narodnim poslanicima kako mogu koristiti ovaj institut³⁵. Smatram da je to važno kako bi se poslanici podstakli da koriste informacije dobijene na javnom slušanju da u većoj meri vrše kontrolnu funkciju i preduzimaju

35 Npr. koliko je amandmana podneto kao rezultat održanog javnog slušanja, koliko je zaključaka i preporuka dato, koliko je bilo poslaničkih pitanja itd.

konkretne korake ka izmeni praktičnih politika ili zakonskog okvira po raznim pitanjima.

Bilo bi svrsishodno da nakon javnog slušanja narodni poslanici ili odbori Narodne skupštine podnose amandmane i predloge zakona kao svoj odgovor i rešenje problema koji je uočen na javnom slušanju. Interesantno i korisno bi bilo da se identifikuju održana javna slušanja koja imaju za rezultat prihvaćene amandmane, kao i kontinuirano pratiti koliko je amandmana podneto i koliko je amandmana (od tog broja) Narodna skupština prihvatila, a koji su podneti kao rezultat održanog javnog slušanja. Takođe bi bilo korisno pratiti koliko su predloga zakona podneli narodni poslanici, a koji su proistekli iz održanog javnog slušanja.

Otežavajuću okolnost za povećanje broja građana koji bi govorili na javnim slušanjima predstavlja činjenica da se za dolazak građana iz unutrašnjosti trenutno ne refundiraju putni troškovi. To u praksi u Srbiji, zbog siromaštva u društvu, a naročito u unutrašnjosti zemlje, u poslednje vreme dovodi do trenda smanjenja broja učesnika koji nemaju finansijske mogućnosti za dolazak na javno slušanje. Zbog toga bi trebalo pronaći način da se kombinacijom projektne podrške, Narodne skupštine, lokalne samouprave i OCD nadoknade putni troškovi onih učesnika-građana koji govore na javnom slušanju.

Potrebno je razmotriti i analizirati potrebu eventualnog razdvajanja zakonodavnog (usmerenog na utvrđivanje potrebe za donošenjem određenog zakona, kakav je predlog zakona, kako se važeći zakon primenjuje – javno slušanje koje je usmereno na poboljšanje predloga zakona) i kontrolnog javnog slušanja. Razlikovanje bi značilo da je potrebno doneti posebna pravila o organizaciji jednog i drugog tipa javnog slušanja. U uporednom parlamentarnom pravu se može uočiti razlika između vrsta javnih slušanja, mada sa druge strane prednost jedinstvenog režima za sve vrste je u tome što u praksi jedan tip javnog slušanja može da preraste i u drugi, tj. da ima karakteristike oba tipa (kontrolnog i zakonodavnog). Bilo bi korisno razvijati kontrolna javna slušanja, koja bi mogla imati i istražni karakter, jer su sada u praksi više predstavljanje učinka, nego razmatranje spornih pitanja i utvrđivanje razloga postojećeg stanja. U trenutnoj situaciji u Srbiji javna slušanja se još uvek ne organizuju kao u svetu, tj. ne predstavljaju parlamentarna saslušanja u pravom smislu te reči.

Smatram da bi bilo veoma korisno razviti način da se za javno slušanje unapred dostavljaju pisane izjave svedoka – tzv. pisana svedočenja, koja bi bila korišćena na javnom slušanju. Kada bi narodni poslanici pre održavanja javnog slušanja dobili mišljenja i stavove svedoka u pisanom obliku, onda bi na javnom slušanju mogli da postavljaju konkretna pita-

nja. Tzv. pisana svedočenja su prepoznata u uporednom parlamentarnom pravu kao dobra praksa i važan sastavni deo u pripremi i održavanju javnog slušanja, a za ideju imaju da svedoci pošalju širu verziju teksta svojih izjava-svedočenja, koje sadrže i objašnjenje osnova po kome daju komentar, biografske, profesionalne i kontakt podatke. Pisane izjave omogućavaju da se tokom usmenog svedočenja izlaganje svede samo na glavni deo, a da centralna pažnja javnog slušanja bude usmerena na postavljanje konkretnih pitanja i odgovaranje na pitanja.

Potrebno je razmotriti pitanje odnosa teme javnog slušanja i nadležnosti odbora. Budući da odbor donosi odluku o održavanju javnog slušanja, postavlja se pitanje da li njegova tema mora biti iz nadležnosti odbora? Ovo pitanje trenutno nije uređeno, te otvara prostor za različita tumačenja.

Bilo bi korisno i propisati minimalan rok od dana donošenja odluke odbora Narodne skupštine o održavanju javnog slušanja, do samog održavanja, kako bi bilo vremenski moguće izvršiti adekvatnu pripremu. Preciziranje roka bi bilo korisno i kako bi blagovremeno mogli biti pozvani svi zainteresovani subjekti i kako bi planirali svoje vreme, što bi doprinelo povećanju broja učesnika javnog slušanja.

8.2. UNAPREĐENJE JAVNIH SLUŠANJA NA LOKALNOM NIVOU

Primena javnog slušanja na lokalnom nivou u Srbiji je u početnoj fazi. Uspešna realizacija prvih javnih slušanja u jedinicama lokalne samouprave pokazuje da je mehanizam javnog slušanja primenjiv na lokalnom nivou u Srbiji.

Javna slušanja u jedinicama lokalne samouprave su izazvala veliko interesovanje javnosti i bila su medijski dobro praćena. Objave u lokalnim štampanim medijima i na internet prezentacijama svedoče da su jedinice lokalne samouprave, lokalni mediji i javnost prepoznali značaj javnog slušanja, njegovu delotvornost, kao i širinu primene, te su mu posvetili značajan prostor i pažnju, kako bi sa ovim mehanizmom, kroz lokalne medije, upoznali građane koji žive na teritoriji te opštine, odnosno grada³⁶. Zanimljivo je primetiti da je i Narodna skupština, koja organizuje javna slušanja kao redovnu aktivnost, prepoznala značaj i važnost činjenice da se u Srbiji otpočinje sa organizovanjem i održavanjem javnih slušanja u jedinicama lokalne samouprave, te je u obema svojim periodičnim

36 Videti: <http://odbornicipancevo.com/2014/07/28/start-013-ko-cuje-javna-slusanja/>.

publikacijama – informativnim biltenima *Kvorum*³⁷ i *Infobil*³⁸ značajan prostor posvetila prvom javnom slušanju koje je u Srbiji održano u organizaciji jedinica lokalne samouprave.

Iako je javno slušanje fleksibilan mehanizam, koji omogućava održavanje u različitoj formi, zbog čega je ono uspešno održavano i na nacionalnom nivou i pre nego što je formalnopravno posebno uređeno, smatram da je potrebno uvođenje javnog slušanja u pravni okvir jedinica lokalne samouprave, imajući u vidu da u ovom trenutku ne postoje nikakva pravila u vezi sa načinom organizovanja javnog slušanja na lokalnom nivou. U cilju njegovog nesmetanog organizovanja i održavanja kao redovne prakse u radu skupština jedinica lokalne samouprave, korisno bi bilo donošenje posebnih odredbi o javnom slušanju, tj. adekvatno uređenje načina organizovanja i održavanja. Nije neophodno da takve odredbe detaljno urede sve aspekte javnog slušanja niti da ga „prenormiraju“ (što u određenim situacijama može i da oteža njegovu primenu u praksi), već je dovoljno da se kroz jednu ili dve odredbe urede samo najvažnija pitanja. Imajući u vidu posebnost pravnog okvira svake opštine i grada, nalazim da je najadekvatnije da se posebne odredbe o javnom slušanju donesu usvajanjem izmena i dopuna poslovnika skupštine opštine, odnosno grada. To je optimalan način jer se javno slušanje ne može podvesti ni pod jedan od postojećih oblika neposrednog učešća građana budući da se od njih razlikuje. Kao koristan model na putu donošenja posebnih pravila, može poslužiti postojeći pravni okvir Narodne skupštine.

Imajući u vidu da je javno slušanje vremenski kontrolisan događaj u kome učestvuje veliki broj ljudi, iz dosadašnjeg iskustva smatram da je važno da jedinice lokalne samouprave koje planiraju da otpočnu sa primenom javnog slušanja, prilikom planiranja programa vode računa o vremenskom rasporedu. Optimalno vreme trajanja javnog slušanja, u smislu dobre efikasnosti i prisustva svih od početka do kraja, jeste tri sata. Zbog toga je prilikom organizacije javnog slušanja o strateškim planovima razvoja preporučljivo ograničiti program javnog slušanja na dva do tri najvažnija aspekta koji su sporni ili u kojima ima najviše alternativa. Ukoliko je potrebno ili neophodno da se veći broj pitanja razmoti na javnom slušanju, efikasnije je održavanje više javnih slušanja sa konkretnim manjim, odnosno užim temama.

37 Videti detaljnije: *Kvorum* (Informativni bilten Narodne skupštine), br. 17 (jun, jul, avgust 2014), str. 17, <http://www.parlament.rs/gradjani/kvorum-%E2%80%93-informativni-bilten-narodne-skupstine.1750.html>.

38 Videti detaljnije: *Infobil* (Informativni bilten za zaposlene u Službi Narodne skupštine), br. 9, septembar 2014, str. 11, <http://www.parlament.rs/narodna-skupstina-/organizacija-i-strucna-sluzba/infobil.2109.html>.

Imajući u vidu da zbog objektivnih prostornih ograničenja skupštinskih sala u kojima se održavaju javna slušanja najčešće nije fizički moguće da svi zainteresovani građani uzmu učešća i lično prisustvuju, bilo bi korisno da se putem lokalnih medija, internet portala i savremenih sredstava komunikacije omogućí direktan prenos javnog slušanja koje se održava. Kako je jedan od ciljeva javnog slušanja povećanje transparentnosti u radu skupština, bilo bi korisno da skupštine opština i gradova na svojim internet prezentacijama uspostave poseban deo sajta namenjen održanim javnim slušanjima, na kojima će građani koji nisu bili u mogućnosti da direktno prate tok javnog slušanja moći da se obaveste o svemu što je rečeno. Dobra praksa u stranim državama pokazuje da je preporučljivo, ukoliko to tehničke mogućnosti dozvoljavaju, da se snimci održanih javnih slušanja učine javno dostupnim, kao što su javno dostupni i na sajtu Narodne skupštine.³⁹

Idući korak dalje, bilo bi veoma korisno da jedinice lokalne samouprave u narednom periodu sačine smernice (vodiče, odnosno informacije) namenjene građanima koji žive na teritoriji određenog grada/opštine kako bi ih obavestili o novini – javnom slušanju, objasnili šta je javno slušanje, zašto je za njihove živote od praktične važnosti da uzmu učešća na javnom slušanju, koliko vremenski ko ima prava da govori i kako da se adekvatno pripreme, da bi njihovo izlaganje imalo odgovarajući uticaj na odbornike kao donosiocce odluka. U svetu mnogi parlamenti i skupštine jedinica lokalne samouprave pripremaju smernice, informacije ili instrukcije za učesnike (o ponašanju, o tome koliko ko ima pravo da govori, kako svedočiti, kako se pripremiti za javno slušanje i sl.) koje su se u praksi pokazale korisnim za građane.

Smatram da bi za rešavanje određenih praktičnih problema na lokalnom nivou, a koji su posledica zakona i odluka donetih na nacionalnom nivou, bilo veoma delotvorno da jedinice lokalne samouprave koriste postojeće mogućnosti odbora Narodne skupštine da održe sednicu odbora van sedišta Narodne skupštine. Jedinice lokalne samouprave se mogu obratiti nadležnom odboru Narodne skupštine ukazivanjem na problem sa kojim se suočavaju i pozvati odbor da donese odluku o održavanju sednice odbora van sedišta Narodne skupštine. Nalazim da se na ovaj način može ostvariti delotvorno povezivanje lokalnog i nacionalnog nivoa, odnosno efektivna sinergija u rešavanju problema na lokalnu. Dosadašnja praksa odbora Narodne skupštine je pokazala da se problem koji lokalne samouprave dugo nisu uspele da reše, efikasno rešava nakon održavanja sednice odbora Narodne skupštine van sedišta. Razlog je u tome što ne-

39 Videti: <http://www.parlament.rs/prenosi/javna-slusanja.2084.html> i <http://www.parlament.rs/prenosi/arhiva/saziv-od-31-maja-2012.2186.html>.

retko uzrok određenog problema na lokalnu predstavljaju propis ili odluka koja je doneta na nacionalnom nivou, te javno slušanje u jedinici lokalne samouprave i/ili sednica odbora Narodne skupštine van sedišta može omogućiti da se adekvatno sagledaju efekti propisa i/ili odluka donetih na nacionalnom nivou i kakve oni praktične posledice proizvode u jedinicama lokalne samouprave, te kao rezultat može da dovede do promene odluka ili propisa koji se donose na nacionalnom nivou.

Nakon svega iznetog, može se zaključiti da je javno slušanje prepoznato u srpskoj javnosti kao koristan i primenljiv institut koji se po načinu na koji se razvija u Srbiji značajno razlikuje od onih koji se održavaju u stranim parlamentima. U trenutnom sistemu u Srbiji javno slušanje predstavlja veliki organizacioni događaj, čiji efekti neretko nisu dovoljno značajni. Zbog toga je neophodno raditi na unapređenju instituta javnog slušanja kroz: (1) unapređenje proceduralnog aspekta koji bi trebalo da detaljnije uredi sva organizaciona pitanja: učešće, ko dobija reč, koliko traje izlaganje, obavezno učešće ministara i drugih predstavnika izvršne vlasti, vreme trajanja itd; (2) jačanje zainteresovanosti u cilju većeg učešća narodnih poslanika i predstavnika svih zainteresovanih strana i (3) prepoznavanje i konkretizovanje rezultata i efekata održanog javnog slušanja. Nakon održanog javnog slušanja u vezi sa konkretnim problemom, treba da proisteknu vrlo konkretna i ozbiljna pitanja za izvršnu vlast.

Uspesno održana prva javna slušanja u Republici Srbiji u organizaciji skupština opština i gradova potvrdila su već širom sveta poznat stav da je javno slušanje izuzetno koristan, fleksibilan i pristupačan mehanizam, koji se efikasno može koristiti na svim nivoima, kako od strane nacionalnog parlamenta, tako i gradskih, odnosno opštinskih skupština.

LITERATURA

1. Adams, B., 2004, Public Meetings and the Democratic Process, *Public Administration Review*, vol. 64.
2. Baker, W. H., Addams, H. L., Davis, B., 2005, Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings, *Public Administration Review*, vol. 65.
3. Carson, L., Lubensky, R., 2010, Raising expectations of democratic participation: an analysis of the national human rights consultation, *University of New South Wales Law Journal*, vol. 33 (1).
4. Checkoway, B., 1981, The Politics of Public Hearings, *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 17, no. 4.
5. Cole, R. L., Caputo, D. A., 1984, The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism, *The American Political Science Review*, vol. 78, no. 2.
6. Diermeier, D., Feddersen, T., 2000, Information and Congressional Hearings, *American Journal of Political Science*, vol. 44, no. 1 (Jan.).

7. Hoffman, B., 2008, Minding the Gap: Legal Ideals and Strategic Action in State Legislative Hearings, *Law & Social Inquiry*, vol. 33, issue 1.
8. Kemp, R., Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse, u: Forester, J. (ed.), 1988, *Critical Theory and Public Life*, MIT Press.
9. Kubiak, H., 1998, Democracy and the Individual Will, u: *Democracy: Its Principles and Achievement, Inter-Parliamentary Union*, Geneva.
10. Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
11. McComas, K., Besley, J., Black, L., 2010, The Rituals of Public Meetings, *Public Administration Review*, January/February.
12. Milosavljević, B., 2011, *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union.
13. Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
14. Morris, L., Giroux, R., Terlaud, C., (eds.), 2007, *Local Government Participatory Practices Manual: a toolkit to support public participation in municipal decision making*, International Centre for Municipal Development, Ottawa.
15. Power, G., 2012, *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representation*, Geneva – New York, Inter-Parliamentary Union – United Nations Development Programme.
16. Reich, J., 2008, *An Interactional Model of Direct Democracy: Lessons from the Swiss Experience*, (<http://ssrn.com/abstract=1154019>, 25.04.2015.).
17. Roberts, N., 2004, Public deliberation in an age of direct citizen participation, *American review of public administration*, vol. 34, no. 4, December.
18. *Service and Accountability: Public Hearing Manual*, 2009, National Democratic Institute.
19. Van der Leest, K., Ghimici, D., (eds.), 2007, *Public Hearings Manual: Committee Consultations with the Public*, OSCE–USAID.
20. Vukadinovic, S., 2012, *Final Evaluation of the UNDP Project: Strengthening the Accountability of the National Assembly of the Republic of Serbia*, UNDP, Belgrade.
21. Vukadinović, S., 2012, Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, Institut za uporedno pravo.
22. Vukadinović, S., 2011, Faktičko stanje zakonodavnog postupka u Srbiji i preporuke za njegovo unapređivanje, u: *Unapređivanje kvaliteta zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini: zbornik referata sa stručnog skupa*, Beograd, Fondacija Konrad Adenauer.
23. Vukadinović, S., 2010, Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona, *Pravni zapisi*, 1.

PROPISI

1. Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/10.
2. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07 i 83/14 – dr. zakon.
3. Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.

THE IMPORTANCE AND APPLICATION OF PUBLIC HEARINGS ON NATIONAL AND LOCAL LEVEL

Slobodan Vukadinović

SUMMARY

The article first determines a definition of public hearing and the multiple benefits of the application of this institute in comparative parliamentary law. Following an analysis of different modalities of public hearings in contemporary parliamentary practice and procedures for organisation and implementation of public hearings in three phases, the author suggests a classification of three basic types of public hearings: (1) legislative public hearings, which can also be labelled as consultative or informative, (2) control (oversight) hearings, and (3) investigative. After that, possibilities for realisation of the three mentioned types within the domestic legal framework are analysed. This is followed by an analysis and determination of the importance of public hearings, in particular for the national parliament, local self-government assemblies and civil society organisations. In the second part, the author analyses the development of public hearings in Serbia, primarily on the national level, i.e. the legal framework and previous practice of committees of the National Assembly in organisation and realisation of public hearings. Afterwards the focus is on transferring the good practice from the national to the local level and the first public hearings held in town and municipal assemblies in Serbia. The author notices that on both levels of government public hearings are initially applied in the same manner – first on the factual plan (in the form of so called thematic committee sessions) and only afterwards are they legally regulated. After conclusions, the author offers recommendations for further development, i.e. improvement of public hearings on the national and local level.

Key words: public hearing, parliament, local self-government units, civil society organisations.

Dostavljeno Redakciji: 30. aprila 2015. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 23. juna 2015. god.