

Фондација Конрад Аденауер
Библиотека: КАС Политика

ЈАВНА РАСПРАВА

– облик непосредног
учешћа грађана
у законодавном процесу
(организовање и вођење)

Проф. др Маријана Пајванчић

Професорка Факултета за европске правно-политичке
студије Нови Сад Универзитет Сингидунум



Konrad
Adenauer
Stiftung

БЕОГРАД, 2013.

ИЗДАВАЧ:
Фондација Конрад Аденауер

ЗА ИЗДАВАЧА:
Хенри Боне

УРЕДНИЦА:
Гордана Пилиповић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА:
Јелена Нешић

ПРИПРЕМА ЗА ШТАМПУ:
Теовид, Београд

ШТАМПА:
Штампарија Топаловић, Ваљево

ISBN 978-86-86661-62-3

ТИРАЖ:
1000

**© 2013 Фондација Конрад Аденауер
Београд**

Ауторски текст објављен у овој књизи издавач објављује у облику у коме га је доставио аутор и не сноси одговорност за објављени садржај.

Сва права задржана.

Доштампавање у целости као и у сегментима само уз дозволу издавача.

САДРЖАЈ

- 7** | Уводне напомене

- 11** | 1. НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОДЛУЧИВАЊУ О ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА – ОСНОВНИ ОБЛИЦИ
 - 14** | 1.1 Облици непосредног учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима
 - 15** | 1.2 Народна иницијатива
 - 17** | 1.3 Референдум
 - 22** | 1.4 Јавна расправа

- 29** | 2. ЗАШТО ЈЕ ВАЖНО УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У КРЕИРАЊУ ЗАКОНА, МЕРА, СТРАТЕГИЈА И ПОЛИТИКА?

- 35** | 3. ДА ЛИ ЈЕ ЈАВНА РАСПРАВА ДЕЛОТВОРАН И ЕФИКАСАН ОБЛИК УЧЕШЋА ГРАЂАНА И ЈАВНОСТИ У ЗАКОНОДАВНОМ ПРОЦЕСУ?
 - 35** | 3.1 Предности јавних расправа
 - 40** | 3.2 Недостаци јавних расправа

- 47** | 4. КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА – ПРИМЕРИ НЕМАЧКЕ И НОРВЕШКЕ
 - 47** | 4.1 Јавна расправа (јавна слушања) у Немачкој
 - 49** | 4.1.1 Јавна расправа у парламенту
 - 50** | Ко и на који начин се одлучује о одржавању јавне расправе о предлогу закона?
 - 51** | Ко прати и координира процес јавне расправе и како се то одвија?
 - 51** | Ко саставља и подноси парламенту извештај о јавној расправи одржаној у одборима поводом предлога закона и шта извештај садржи?
 - 52** | Ко учествује у јавној расправи о предлогу закона, како се предлажу учесници и како се

врши селекција предлога и одабир оних којима се упућује позив на јавну расправу?

- 53** | Како се одвија јавна расправа о предлогу закона у одборима?
 - 56** | Накнаде за ангажман стручњака у јавној расправи о предлогу закона
 - 57** | 4.1.2 Јавне расправе ван законодавног процеса
 - 58** | Расправе у парламентарном одбору надлежном за разматрање петиција грађана
 - 60** | Расправе у студијским одборима Бундестага
 - 61** | 4.2 Јавне расправе у Норвешкој
-
- 65** | 5. УСТАВНИ И НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
 - 65** | 5.1 Која питања законодавног поступка регулише Устав Републике Србије?
 - 70** | 5.2 Која питања законодавног поступка регулише Закон о Народној скупштини?
 - 71** | 5.3 Која питања законодавног поступка регулише Пословник Народне скупштине?
 - 72** | 5.4 Основне информације о законодавном поступку у Републици Србији
 - 73** | 5.4.1 Ко има право да предложи закон?
 - 74** | 5.3.2 У којој форми се подноси предлог закона?
 - 74** | Форма предлога закона
 - 74** | Садржај образложења предлога закона
 - 76** | 5.3.3 Кроз које фазе се одвија законодавни поступак?
 - 78** | Прво читање закона – законодавна активност која се одвија у одборима
 - 80** | Друго читање закона – расправа о предлогу закона у начелу на пленарном заседању Народне скупштине
 - 81** | Треће читање закона – расправа на пленарном заседању Народне скупштине о предлогу закона у појединостима

83 | 6. ЈАВНО СЛУШАЊЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

- 84** | 6.1 Јавно слушање у контексту нормативне функције Народне скупштине
- 88** | 6.2 Јавно слушање у контексту контролне функције Народне скупштине
- 89** | 6.3 Јавна слушања као део законодавног процеса
- 90** | 6.3.1 Институционални и нормативни оквир јавног слушања
- 90** | Прописи који регулишу јавно слушање у законодавном поступку
- 90** | Зашто се организује јавно слушање у законодавном поступку?
- 91** | Ко организује јавно слушање у законодавном поступку?
- 92** | 6.3.2 Поступак организовања јавног слушања у законодавном процесу
- 96** | Процена потребе за одржавањем јавног слушања
- 97** | Процедура одлучивања о организовању јавног слушања
- 97** | Дефинисање сврхе и циља јавног слушања
- 99** | Изводљивост и исход јавног слушања
- 105** | Временски оквир за техничку припрему организовања јавног слушања
- 105** | Ангажман цивилног друштва у процесу организовања јавног слушања
- 107** | Критеријуми и поступак избора субјеката који се позивају на јавно слушање
- 116** | Припрема учесника којима се упућује позив на јавно слушање
- 120** | Учесће организација цивилног друштва на јавном слушању (садржај и начин остваривања)
- 123** | Кворум за рад одбора

- 124** | 6.3.3 Припрема тима за логистику
- 124** | Састав тима за логистику
- 129** | Послови тима за логистику – подела рада и координација
- 130** | 6.1.4 Информативна кампања
- 134** | Информативни материјали за медије и чланове одбора
- 137** | Могућности коришћења интернета у припреми и организовању јавног слушања
- 138** | Web страница Народне скупштине – могућност коришћења у припреми јавног слушања
- 140** | 6.1.5 Припрема и поступак одвијања јавног слушања
- 140** | Припрема јавног слушања (техника и кораци које треба предузети)
- 146** | Материјална средства – трошкови организовања јавног слушања
- 147** | Планирање дневног реда
- 149** | Улога председавајућег – практична упутства
- 152** | Остале важне опште напомене – поштовање времена
- 153** | 6.1.6 Исход јавног слушања
- 154** | 6.1.7 Поступање после одржаног јавног слушања
- 155** | Обавезе особља које је радило на припреми јавног слушања
- 157** | Обавезе председавајућег после одржаног јавног слушања
- 147** | Активност представника грађанског друштва после јавног слушања

161 | УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

163 | ЛИТЕРАТУРА

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Овај рукопис намењен је првенствено актерима који суделују у јавној расправи која се организује под окриљем Народне скупштине Републике Србије, као један од облика рада одбора Народне скупштине који пружа могућност непосредног укључивања грађана у процес одлучивања који се одвија у Народној скупштини, посебно у законодавни процес као несумњиво најважнију и приоритетну активност Народне скупштине.

Актери овог облика рада Народне скупштине су:

- народни посланици и народне посланице;
- учесници у јавној расправи (представници државних институција, стручњаци, представници различитих организација цивилног друштва, други субјекти који су заинтересовани за област или материју коју регулише закон поводом кога се организује јавна расправа или јавно слушање, представници предлагача закона и други субјекти);

– скупштинске службе и административно особље које ради на пословима припреме и организовања јавне расправе о предлогу закона;

– актере који прате јавну расправу (нпр. средства јавног информисања).

Јавна расправа о предлогу закона је један од облика организованог и непосредног учешћа грађана у остваривању законодавне власти као најзначајније надлежности Народне скупштине која пружа могућност њиховог непосредног утицаја на обликовање садржаја законских решења. Поред учешћа у јавној расправи о предлогу закона грађани имају и друге могућности да непосредно суделују у обављању законодавне делатности Народне скупштине.

Грађани могу непосредно учествовати у покретању законодавног поступка остварујући своје право на грађанску иницијативу, или могу непосредно суделовати у одлучивању о закону на законодавном референдуму који може имати различите облике (обавезни, факултативни, саветодавни, претходни или накнадни).

Јавна расправа о предлогу закона се разликује од других облика непосредног учешћа грађана у остваривању законодавне власти Народне скупштине. Свакако најзначајнија разлика огледа се у томе што она грађанима пружа могућност да непосредно утичу на креирање законских решења и формулисање садржаја законских норми, а не само могућност да поднесу предлог закона или да о законским решењима одлучују накнадно на законодавном референдуму.

Имајући у виду значај јавне расправе о предлогу закона не само са становишта законодавног поступка у ужем смислу, већ пре свега са становишта изградње демократије, демократских институција и демократских процедура

који укључују и претпостављају грађански активизам као незаобилазни чинилац демократије, припремљен је овај инструктивни материјал намењен актерима законодавног процеса.

Ауторка

1. НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОДЛУЧИВАЊУ О ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА – ОСНОВНИ ОБЛИЦИ

Непосредно учешће грађана у одлучивању о јавним пословима је један од начина остваривања суверености грађана и важан показатељ демократичности уставног система. Право грађана да суделују у вођењу јавних послова, као индивидуално и политичко право грађана гарантује не само унутрашње већ и међународно право. Пакт о грађанским и политичким правима¹ гарантује на општи начин право грађана да, без дискриминације и неумесних ограничења, суделују у вођењу јавних послова.

У унутрашњем праву ово право и облике његовог остваривања регулише Устав Републике Србије. Уставни принципи која постављају основ и дефинишу оквир учешћа грађана у вршењу власти, па и њиховог учешћа у доношењу најзначајнијих одлука у заједници и у том контексту њиховог ангажмана у законодавном процесу гарантују се у основним

¹ Члан 25. став 1. Пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/71.

начелима Устава Републике Србије, у којима се експлицитно утврђује да сувереност потиче од грађана,² да грађани своју суверену власт врше непосредно на референдуму и кроз народну иницијативу и преко својих слободно изабраних представника, као и да нико не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.³

Грађани, дакле, ово право остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. У првом случају грађани то чине кроз различите облике непосредног учешћа у одлучивању о јавним пословима. У другом случају грађани не учествују непосредно у доношењу одлука, већ у том процесу суделују њихови непосредно изабрани представници.

Поред начелне гаранције права грађана да своју суверену власт врше непосредно или преко својих непосредно бираних представника у Уставу Републике Србије експлицитно се гарантује више права непосредно везаних за учешће грађана у вршењу јавне власти. Гарантовање ових права је нужна претпоставка да се створе могућности за остваривање права грађана на учешће у вршењу јавне власти и одлучивању о јавним пословима.

Већ у основним одредбама Устава гарантује се слобода оснивања политичких странака,⁴ јемчи се и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана,⁵ а у одељку о људским и мањинским правима гарантује и слободу удруживања укључујући и слободу политичког организовања⁶ која кроз конкретно

² Члан 2. став 2. Устава Републике Србије.

³ Члан 2. став 2. Устава Републике Србије.

⁴ Члан 5. став 2. Устава Републике Србије.

⁵ Члан 5. став 1. Устава Републике Србије.

⁶ Члан 55. Устава Републике Србије.

људско право операционализује начелну уставну гаранцију о улози политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана.

У одељку о људским правима посебно се гарантују још и право грађана на обавештеност о питањима од јавног значаја,⁷ активно и пасивно изборно право грађана,⁸ слободу окупљања,⁹ право на петицију и обраћање органима државне власти.¹⁰ Напослетку, међу правима и слободама грађана Устав Србије и експлицитно гарантује право грађана на учешће у управљању јавним пословима.¹¹

У одељку о организацији власти нека од ових права су и конкретизирана гарантовањем инструмената који стоје грађанима на располагању како би могли да остваре право на учешће у јавној власти као и гарантовањем неколико посебних права која служе истом циљу. Међу њима су на пример: право грађана да Народној скупштини поднесу предлог закона као и других прописа или општих аката које усваја Народна скупштине, уз услов да њихов предлог подржи најмање 30.000 бирача,¹² право грађана да од Народне скупштине затраже расписивање референдума о питањима из домена надлежности Народне скупштине, уз услов да овај предлог добије подршку најмање 100.000 бирача. У одељку о ревизији Устава грађанима се гарантује право да поднесу предлог за ревизију Устава под условом да овај предлог својим потписима подржи најмање 150.000 бирача.¹³

⁷ Члан 51. став 1. Устава Републике Србије.

⁸ Члан 52. Устава Републике Србије.

⁹ Члан 54. Устава Републике Србије.

¹⁰ Члан 56. Устава Републике Србије.

¹¹ Члан 53. Устава Републике Србије.

¹² Члан 107. став 1 Устава Републике Србије.

¹³ Члан 203. став 1 Устава Републике Србије.

1.1 ОБЛИЦИ НЕПОСРЕДНОГ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У ОДЛУЧИВАЊУ О ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА

Постоје различити облици непосредног учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима па се, с обзиром на то разликује квалитет, природа и садржај конкретних права која грађани могу користити. Ако се као критеријум постави фаза у поступку одлучивања у којој грађани могу непосредно да суделују разликују се: учешће грађана које у поступку који претходи доношењу одлуке и учешће грађана у поступку одлучивања о усвајању одлуке.

У првом случају учешће грађана у управљању јавним пословима огледа се кроз њихово права да иницирају или формално покрећу поступак одлучивања пред органом власти, најчешће пред парламентом или другим непосредно бираним представничким телом. Садржај права грађана да непосредно учествују у одлучивању о јавним пословима у овом случају остварује се у форми народне иницијативе. У другом случају, грађани непосредно учествују у самом поступку усвајања одлуке. Садржај права грађана у овом случају остварује се или у форми јавне расправе о предлогу закона, другог општер правног акта или мере о којима се у парламенту одлучује, или кроз непосредно учешће у одлучивању на референдуму.

У ширем значењу, непосредно учешће грађана у одлучивању не подразумева нужно и учешће свих грађана у доношењу неке одлуке. Али, оно увек подразумева неколико битних елемената процеса одлучивања:

- могућност утицаја на процес доношења одлуке,
- јавност као принцип рада и комуникације,
- демократску контролу и надзор над радом,

– учешће у реализацији одлуке.

Учешће у одлучивању о јавним пословима је право које грађани могу користити, дакле могућност која стоји пред њима, али то није њихова обавеза. Чак и када устав или закон налажу обавезно расписивање референдума на коме се доноси нека одлука, ова обавеза односи се само на органе власти који су дужни да распишу референдум, али не обавезује грађане да се одазову на референдум. Изузетно, у уставним системима у којима је гласање обавезно (нпр. Белгија, Грчка), апстиненција бирача на изборима или неодржавање на референдум се санкционише.

1.2 НАРОДНА ИНИЦИЈАТИВА

Народна иницијатива је облик непосредног учешћа грађана у вршењу јавне власти. Она се везује за ону фазу поступка одлучивања у којој се поступак одлучивања покреће. Народна иницијатива реализује се у два основна вида. С обзиром на начин реализације она може бити неформална или може имати уређен формални облик.

Неформални облик народне иницијативе остварује се као право грађана да се обраћају органима државне власти. То је њихово индивидуално право. Ово право грађани остварују подношењем петиција и различитих захтева упућених органима власти у којима износе своје предлоге, захтеве, критике и слично. Право подношења петиција органима државне власти не захтева од грађана да користе неку посебну форму да би остварили ово право као ни да поштују неку посебну формалну процедуру обраћања државном органу, нити њихов предлог мора испуњавати било какве друге формалне захтеве. Он може бити изнет у писменој или усменој форми. Садржај петиције може бити различит. То може бити

изношења различитих предлога, покретање иницијатива, указивања на проблеме, па до критике органа власти.

Органи државне власти су обавезни да размотре представке грађана као и да их обавесте о активностима које су предузели, али немају обавезу да поводом овако изнетих предлога покрену поступак одлучивања пред органима државне власти. Када органи државне власти нађу да постоје разлози за покретање поступка у вези са питањем које је покренуто петицијом, они могу одлучити да покрену поступак. Поступајући по иницијативи грађана органи власти ће, у оквиру своје надлежности, сами покренути поступак. Са правног становишта, подношењем петиције не започиње поступак одлучивања у надлежним органима. Поступак ће започети подношењем предлога од стране овлашћеног предлагача. Подстицај за подношење предлога потиче непосредно од стране грађана, али грађани нису формални предлагачи одлуке нити њихова иницијатива покреће поступак одлучивања, већ то чини неки други субјект (влада, министарство, посланици и сл.).

У уставном систему Србије неформални облик народне иницијативе остварује се кроз уставом гарантовано право грађана да подносе петиције као и кроз њихово право да подносе друге предлоге државним органима, организацијама којима је поверено вршење јавних овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе.¹⁴ Ово право грађани могу користити било као своје индивидуално право било заједно са другим грађанима као колективно право.

Народна иницијатива може имати и *формални облик*. Подношењем народне иницијативе у формалном облику грађани покрећу законодавни или уставотворни поступак. Народна иницијатива је право бирача да, под одређеним

¹⁴ Члан 56. став 1. Устава Републике Србије.

условима, поднесу предлог за доношење или измену закона или устава.¹⁵ Услови под којима се бирачи могу користити овим правом прецизно се регулишу у уставу. За разлику од народне иницијативе у неформалном облику, право подношења предлога закона односно устава није индивидуално већ колективно право грађана.

Народну иницијативу у формалном облику (предлог за доношење односно измену закона или устава) може поднети одређени број бирача. Број бирача који подносе предлог за доношење закона или устава је прецизно утврђен у уставу. Међу овлашћеним предлагачима закона Устав Републике Србије наводи и грађане који то право могу користити као колективно право, уз услов да њихов предлог подржи најмање 30.000 бирача.

1.3 РЕФЕРЕНДУМ

Референдум је облик непосредног учешћа грађана у одлучивању који омогућује њихов непосредан утицај на садржај одлуке. Референдум се у конституционалној теорији¹⁶ сматра једним од најпогоднијих института за допуњавање облика посредне демократије и отклањање њених слабости. У компаративној пракси¹⁷ референдум се јавља у више об-

¹⁵ У компаративној парламентарној пракси у уставном систему Црне Горе среће се необично решење када се ради о народној иницијативи у формалном облику. Овај институт је рестриктивно регулисан и дејство му је ограничено, с обзиром на уставом прописане услове које је потребно испунити за покретање законодавног поступка. Грађанима се Уставом (члан 93) гарантује само право да, преко посланика упуте Скупштини предлог за доношење или измену закона, под условом да њихов предлог својим потписима подржи најмање 6.000 бирача.

¹⁶ Више о референдуму код Јовичић М. *Референдум – покушај упоредно-правног проучавања у Демократија и одговорност изабрани списи*, Службени гласник РС, Београд, 2006, стр. 3–45.

¹⁷ Указујемо на један пример компаративне праксе. У уставном систему Црне Горе *обавезни накнадни уставни референдум* (чл. 157) се

лика. Он може бити саветодавни, обавезни, факултативни, претходни и накнадни. С обзиром на моменат расписивања референдума и саветодавни и обавезни и факултативни референдум могу бити претходни или накнадни.

Саветодавни референдум се расписује како би се саслушало мишљење грађана о неком питању, с једне стране, као и да би се, с друге стране, скупштини омогућило да, приликом одлучивања о њему, узме у обзир мишљење грађана. Мишљење које грађани изнесу на саветодавном референдуму не обавезује доносиоца одлуке, али му омогућава да решења предложена у одлуци коригује и да их, уважавајући сугестије и мишљења грађана прилагоди њима.

Обавезни референдум карактеристичан је по томе што представља уставом или законом прописану обавезу органа државне власти који доноси неку одлуку да пре или после усвајања одлуке распише референдум. Овај вид референдума у пракси се најчешће примењује приликом доношења

расписује када су предмет уставне ревизије уставне одредбе које регулишу: дефиницију државе (чл. 1), сувереност грађана (чл. 2), територију државе (чл. 3), државне симболе (чл. 4), црногорско држављанство (чл. 12), језик и писмо (чл. 13), међународне односе државе (чл. 15), бирачко право (чл. 45) и ревизију устава уз референдумску потврду (чл. 157). Закон о референдуму прецизира да се референдум о питањима из надлежности Скупштине Црне Горе (државни референдум) као и референдум о питањима о којима се одлучује у јединицама локалне самоуправе (општински референдум) расписују у облику претходног референдума (чл. 2). И државни и локални референдум могу бити факултативни или обавезни. Дејство одлуке усвојене на обавезном или на факултативном референдуму је обавезујуће (чл. 3). Негативна одлука грађана на референдуму искључује могућност да се поводом истог питања поново распише референдум у року од године дана (чл. 12).

Државни референдум се обавезно расписује када се одлучује о: промени државног статуса, промени облика владавине и промени граница. У свим осталим питањима из надлежности Скупштине Црне Горе могуће је расписати факултативни референдум.

Општински референдум се обавезно расписује када се одлучује о: оснивању нових општина, укидању или спајању постојећих општина, промени седишта општина. У свим другим питањима из надлежности локалне заједнице могуће је расписати факултативни референдум.

најзначајнијих аката као што су устав (уставотворни референдум) или неки посебно важни закони (законодавни референдум). Обавезни референдум представља својеврсну поделу уставотворне или законодавне власти између представничког тела и грађана, јер се за доношење одлуке тражи сагласност воља изабраних представника (законодавно тело) и бирача.

Факултативни референдум се примењује приликом доношења одлука у вези са којима устав или закон не налажу да се изнесу на референдум и да се за њих затражи подршка грађана, али због значаја питања о коме се одлучује, законодавно тело може расписати референдум како би одговорност за неку важну одлуку или закон који сматра значајним поделило са бирачима. У неким уставним системима законодавни референдум мора бити расписан, ако предлог за његово расписивање поднесу овлашћени предлагачи (група посланика или одређени број бирача). Одлука донета на факултативном референдуму је обавезујућа. Овај облик референдума факултативан је у односу на одлуку о његовом расписивању, али не и у односу на дејство које има одлука донета на факултативном референдуму.

Претходни референдум се расписује како би грађани изнели став о томе да ли је потребно донети неку одлуку, закон или неки други пропис. Грађани се на оваквом референдуму не изјашњавају о садржају одлуке или прописа поводом којих је расписан референдум, већ само о томе да ли постоји потреба да се они донесу. Претходни референдум омогућава или спречава доношење одлуке. Претходни референдум може бити обавезан или факултативан. Одлука грађана на претходном референдуму је обавезујућа.

Накнадни референдум је облик непосредног учешћа грађана у доношењу одлуке. И накнадни референдум може имати облик обавезног као и факултативног референдума. На нак-

надном референдуму, грађани су у прилици да одлучују о садржини одлуке. Он се расписује по завршетку одлучивања у законодавном телу. Одлука донета на референдуму је обавезујућа. Позитиван исход референдума снабдева одлуку условом потребним за њено ступање на снагу – сагласношћу грађана са њеном садржином. Негативан исход спречава ступање одлуке на снагу, јер је изостала сагласност грађана.

Могућност утицаја грађана на одлучивање је највећа када се расписује накнадни референдум, а најмања када се референдум расписује као саветодавни.

У уставном систему Србије референдум је један од облика непосредног учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима и један од инструмената којим грађани могу утицати на садржај одлуке или на поступак одлучивања о њеном усвајању. Устав регулише законодавни и уставни референдум.

Законодавни референдум је регулисан у облику факултативног референдума. Грађани имају право да као бирачи суделују у одлучивању на референдуму, али и право да затраже расписивање референдума о питањима из надлежности Народне скупштине. Предлог грађана за расписивање државног референдума је валидан уколико га, својим потписима, подржи најмање 100.000 бирача.¹⁸ Поред грађана, захтев за расписивање референдума о питањима из домена надлежности Народне скупштине могу затражити и народни посланици уз услов да захтев за расписивање референдума подржи апсолутна већина народних посланика (већина од укупног броја народних посланика).

Уставни референдум регулисан је и у облику обавезног накнадног референдума који се расписује уколико су предмет уставне ревизије преамбула, основна начела, људска

¹⁸ Члан 108. став 1. Устава Републике Србије.

и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању као и ако су предмет ревизије устава одредбе које регулишу поступак ревизије Устава.

У овом контексту указујемо и на уставну одредбу која, иако експлицитно не регулише обавезу расписивања референдума приликом одлучивања о мењању границе Републике Србије, прописује да се о промени граница одлучује по поступку прописаном за ревизију Устава.¹⁹ Како поступак одлучивања о ревизији Устава налаже расписивање обавезног уставног референдума, то се и у поступку одлучивања о промени граница расписује обавезни накнадни референдум.

Уставни референдум постоји и у облику факултативног накнадног референдума који Народна скупштина може расписати уколико су предмет уставне ревизије све оне одредбе Устава за чију се ревизију експлицитно не налаже расписивање обавезног накнадног уставног референдума.

Устав прописује и ограничења која се односе на могућност расписивања референдума. Нека питања и неки закони не могу бити предмет одлучивања на референдуму. Према изричитој уставној одредби²⁰ предмет референдума не могу бити:

- обавезе које произлазе из међународних уговора;
- закони који регулишу људска и мањинска права и слободе;
- порески и други финансијски закони;

¹⁹ Члан 8. став 2. Устава Републике Србије.

²⁰ Члан 108. став 2. Устава Републике Србије.

- буџет и завршни рачун;
- увођење ванредног стања;
- амнестија;
- питања која се односе на изборне надлежности Народне скупштине.

Устав Републике Србије експлицитно прописује да се на обавезном референдуму одлучује и о промени територије аутономне покрајине.²¹

1.4 ЈАВНА РАСПРАВА

Јавна расправа је, најопштије речено, један вид учешћа грађана и најшире јавности у одлучивању о јавним пословима.²² Јавна расправа постоји у више различитих облика и сваки од њих одликују посебна својства.

Јавна расправа се, по правилу, организује када је потребно донети одлуку о неком питању посебно важном за државу, друштво, локалну заједницу и грађане о коме је стога пожељно чути мишљење најшире јавности. То је *најшири облик јавне расправе*. Такав облик јавне расправе у друштву организују органи државне власти (парламент односно представничко тело регионалне или локалне власти). Овако широка дебата у друштву и у најширој јавности организује се како би се постигла два основна циља:

- да упозна грађане са решењима из предлога и променама које се могу очекивати након усвајања неког прописа, од-

²¹ Члан 182. став 4. Устава Републике Србије.

²² Шире код Пејић, И. *Парламентарно право*, Правни факултет, Ниш, 2011.

луке или мере, посебно о променама које ће имати утицаја на статус и права грађана;

– да прибави мишљење грађана о питањима која се регулишу прописом или мерама које се предлажу.

Најшира јавна дебата у друштву, као један вид непосредног учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима може се организовати на различитим нивоима:

– на нивоу целе државе (нпр. у поступку усвајања важнијих закона или одлучивања о чланству државе у међународним асоцијацијама и сл.),

– на регионалном нивоу (нпр. у поступку одлучивања о подручју на коме се регион простире, у поступку усвајања регионалних прописа),

– у локалној заједници (нпр. у поступку усвајања одлуке локалне заједнице)

– на одређеном подручју у оквиру локалне заједнице (нпр. само у једном делу града или у једном од насељених места у оквиру одређене локалне заједнице, ако је питање од интереса само за грађане који живе на том подручју)

У *ужем смислу* јавна расправа представља посебан облик рада парламента, његових домова као и радних тела који одликује непосредно учешће грађана (представника цивилног друштва, експерата, представника научних установа, представника независних институција) у раду парламента и његових радних тела. По правилу представници грађана који учествују у овом виду јавне расправе ограничавају се на изношење мишљења, учешће у дебати о одређеним питањима, али без права да суделују у одлучивању.

Јавне расправе као посебан облик рада парламента могу имати различите облике, зависно од тога да ли их организује парламент, његови домови или радна тела парламента, као и зависно од сврхе и циља због којих се организују.

Јавна расправа се може организовати како би посланици добили стручне информације или стекли увид у различите (алтернативне) ставове или конкретне предлоге грађана о закону, мерама или стратегији које парламент намерава да усвоји, али и о политичким питањима и политикама које парламент креира својим одлукама. Парламентарци на тај начин остварују непосреднији контакт са грађанима, и имају могућност да важна и осетљива друштвена питања, посебно питања о којима су мишљења и политички ставови у друштву подељени, свестраније сагледају пре него што приступе одлучивању о њима.²³

Јавне расправе у парламенту могу се организовати и у циљу информисања непосредних учесника у законодавном поступку (посланици, представници извршне власти, па и грађани посебно уколико су они сами покретачи иницијативе или овлашћени предлагачи) као и јавности о законским решењима (мерама и стратегијама) посебно ако се ради о законским променама чији ефекти су темељне и свеобухватне реформе, како би се сагледала законска решења са аспекта импликација које у друштву могу настати као исход предложених законских решења. Поред тога, овај вид јавне расправе организује се и како би се презентовала различита мишљења о предложеним законским решењима, ставови о неком питању, иницијативе и предлози који су усмерени на побољшање законских решења као и садржаја мера и стратегија, како би се у коначном обликовању предлога у њега уврстила оптимална решења. Информативне јавне

²³ Видети: Орловић, С.: *Парламент и грађани – водич за грађане и удружења грађана*, УНДП, Београд, 2009, стр. 44–48.

дебате могу се организовати у парламенту и како би се парламентарци информисали о актуелним и важним политичким питањима (нпр. о правцима вођење спољне политике).

Јавна расправа може бити организована и у облику јавног слушања (изношења) одређених алтернативних предлога који потичу од субјеката који у законодавном поступку немају статус овлашћених предлагача (нпр. разматрање модела закона, мера или стратегија, „извештаја у сенци“ о стању људских права и сл. припремљених од стране експерата или у цивилном сектору) како би се у отвореној и демократској дебати о отвореним или спорним питањима у одређеној области сучелила аргументација овлашћених предлагача (влада и посланици) са једне стране и грађана (представника организација цивилног сектора, представника научних институција, експерата и др.) са друге стране. Организовање отворене дебате између грађана и овлашћених предлагача под окриљем и у организацији парламента, у форми специфичног облика рада парламента може допринети отклањању недоумица о питањима о којима су мишљења подељена и на тај начин допринети разрешењу спорних питања. То може бити својеврстан подстицај за активност овлашћених предлагача на побољшању решења садржаних у предлогу закона, мера, стратегија или других докумената на којима раде и за која се очекује да се нађу у парламентарној агенди. Овакву расправу може организовати парламент, сваки од парламентарних домова (уколико је парламент дводоман) или његова радна тела, појединачно или више радних тела заједно.

Учешће парламентарца на састанцима, стручним расправама и округлим столовима, које организују различита удружења грађана се такође може сматрати једним обликом јавне дебате о законима и политикама које парламент планира да усвоји. За разлику од јавне дебате до које долази на подстицај парламента и која представља институциона-

лизовани облик рада парламента, у овом случају до јавне дебате долази на подстицај различитих удружења грађана, струковних асоцијација и научних институција. Стога би ову врсту јавне расправе требало сматрати једним обликом шире схваћене јавне расправе – дебата које се воде у друштву на подстицај који долази изван парламента из сфере цивилног друштва и најшире јавности.

Један посебан облик јавне расправе је организовање парламентарног саслушања (парламентарна истрага). За разлику од јавних расправа о којима је до сада било речи, а за које је карактеристично да се садржински везују за нормативну (посебно законодавну) функцију парламента, парламентарно саслушање представља облик остваривања контролне функције парламента. Ова врста расправе организује се како би се испитао и истражио рад државне управе, министарстава, јавних служби, организација и институција којима је поверено вршење јавних овлашћења, министара и других високих државних званичника. Организовање парламентарних истрага се, по правилу, поверава посебним *ad hoc* формираним парламентарним одборима, који се образују само у ту сврху и након окончања рада на питању због кога су образовани и подношења извештаја парламенту, престају са радом. Рад ових одбора је, по правилу, отворен за јавност, али је могуће одлучити да њихов буде затворен за јавност.

Јавне расправе треба разликовати од *принципа јавности рада парламента*. Основна разлика међу њима огледа се у начину комуникације између парламента и грађана као и у циљу који се настоји постићи у овој врсти комуникације. Јавности рада, као принцип рада парламента, претпоставља једносмерну комуникацију. То је комуникација од парламента ка грађанима, а њена сврха и циљ је само информисање најшире јавности о раду парламента. За разлику од начела јавности рада парламента, јавна расправа

претпоставља двосмерну комуникацију – од парламента ка грађанима, али и од грађана ка парламенту. Она има за циљ не само информисање грађана о неком важном питању о коме парламент намерава да одлучује, већ пре свега и у првом реду да консултује грађане о одређеном питању и посебно да саслуша њихове предлоге и мишљења о томе.

Од начела јавности рада парламента као облика комуникације парламента са најширом јавношћу, треба разликовати *појединачну комуникацију између грађана и њихових изабраних представника*. Она се остварује на састанцима сваког посланика са грађанима (резервисано време за пријем грађана било у парламенту или у локалној средини из које посланик долази, различити видови електронских комуникација и друго).

* * *

Већ у уводним напоменама у којима су осветљени различити облици непосредног учешћа грађана у вршењу јавне власти и одлучивању о јавним пословима видљиво је да у уставној и парламентарној пракси постоје веома различити видови и бројне могућности остваривања уставом гарантованог права грађана да непосредно учествују у вршењу власти и одлучују о друштвеним пословима. Не умањујући њихов значај за развој партиципативне демократије и одговорне контроли подвргнуте власти, као и изградњу политичке културе која уважава грађански активизам, *Приручник* на коме радимо посвећен је само јавним расправама које се организују у процесу припреме закона, мера, стратегија и других аката који дефинишу политике парламента. Поред општих информација и компаративних парламентарних искустава акценат је на јавним расправама у уставном систему Републике Србије.

2. ЗАШТО ЈЕ ВАЖНО УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У КРЕИРАЊУ ЗАКОНА, МЕРА, СТРАТЕГИЈА И ПОЛИТИКА?

Одговор на постављено питање треба потражити у темељним принципима на којима почивају модерне демократске државе. Они су поуздан водич да се сагледају сврха и циљ учешћа грађана и јавности у креирању закона као и да се објасни потреба и разуме значај учешћа грађана и најшире јавности у креирању закона, мера, стратегија и политика у демократској политичкој заједници.

Три су кључна уставна принципа која постављају основ и дефинишу оквир учешћа грађана у вршењу власти, па и њиховог учешћа у процесу доношења најзначајнијих одлука у заједници и у том контексту њиховог ангажмана у законодавном процесу. Сва три принципа гарантују се у основним начелима Устава Србије.

1. У модерној политичкој заједници (конституционалној држави) *власт потиче од грађана*. Само власт коју на демократским изборима и на основу слободно изражене воље бирају грађани је легална

и легитимна (достојна да буде призната). Устав Републике Србије изричито прописује да „ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана“.²⁴

2. С обзиром на *начин на који грађани остварују власт* разликују се два облика: непосредно вршење власти од стране грађана (непосредна демократија) и остваривање власти преко слободно изабраних представника (посредна демократија). Устав Србије у основним одредбама наводи оба облика остваривања власти грађана.²⁵

3. Грађани су *носиоци суверенитета* што Устав Србије и експлицитно прокламује у својим основним одредбама.²⁶

Иако највећи број савремених демократских држава поменуте принципе препознаје као темеље на којима почива заједница, па они налазе своје високо рангирано место у основним начелима устава као темељног и највишег правног акта у држави, погледи на учешће грађана и најшире јавности у законодавном процесу се разликују. Основни проблем који се настоји решити је како оптимализовати однос између два подједнако важна захтева у модерној држави: захтева за партиципацијом грађана и јавности у законодавном процесу са једне стране, и захтева за ефикасношћу законодавне делатности у условима динамичне законодавне делатности која одликује савремени свет, посебно земље транзиције које су у процесу приступања Европској унији, са друге стране.

Тако нпр. присталице *плуралистичке перспективе* на власт гледају као на „арбитра“ међу различитим интересним

²⁴ Члан 2. став 2. Устава Републике Србије.

²⁵ Члан 2. став 1. Устава Републике Србије.

²⁶ Члан 2. став 1. Устава Републике Србије.

групама које постоје у друштву. У том контексту укључивање и учешће грађана и најшире јавности у законодавни процес и уопште у процес одлучивања о питањима од јавног значаја постаје инструмент за промовисање веома различитих, често супротстављених интереса међу којима је процес усклађивања често дуготрајан, а неретко и неуспешан. Иако је учешће грађана и јавности у процесу одлучивања о јавним пословима па и у законодавном процесу у коме се креира нормативни поредак несумњиво једна од најзначајнијих одлика демократског друштва и демократских процедура, облици у којима се то и практично остварује су различити. Они зависе од тога како је у конкретном уставном и политичком систему успостављена институционална и процесна веза између грађана и власти (када, у којим случајевима, поводом којих питања, на који начин и са каквим капацитетом и квалитетом овлашћења се грађани укључују у законодавни процес).

Присталице представничке демократије предност дају оном облику реализације суверености који грађани остварују путем изабраних представника, руководећи се првенствено потребом да се осигура ефикасност законодавног процеса. Својим непосредно изабраним представницима грађани указују поверење на демократским изборима и поверавају им одговоран задатак управљања јавним пословима. Представници грађана репрезентују грађане. У законодавном процесу они износе и заступају интересе грађана и водећи рачуна о интересима грађана одлучују у законодавном процесу у име грађана. У овом контексту на учешће јавности у законодавном процесу не гледа се благонаклоно. Критички поглед на учешће шире јавности у законодавном процесу као недостатак у први план истиче чињеницу да непосредно учешће грађана у одлучивању отвара простор и омогућује појединцима и интересним групама да, у законодавном процесу заступају уже, па и своје личне интересе.

Грађански концепт претпоставља да се демократија не може редуковати само на један од облика – представничку демократију – већ нужно укључује и претпоставља и различите видове непосредног учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима, посебно њихово учешће у законодавном процесу као једном од најважнијих јавних послова. Предности непосредног учешћа грађана у законодавном процесу, који говоре у прилог стварању и изградњи различитих институционалних аранжмана као и установљавању демократских процедура које омогућавају учешће грађана у вршењу јавне власти и одлучивању о јавним пословима огледају се у:

- усвајању квалитетнијих и за грађане бољих закона и политика;
- успостављању и изградњи нових и квалитативно другачијих, демократских односа између грађана и јавних власти;
- јачање поверења грађана и подизање легитимитета власти која се ослања на мишљење грађана и најшире јавности;
- транспарентности законодавног процеса који тако постаје ближи грађанима:
- јачању одговорности власти према грађанима и најширој јавности;
- упознавању грађана са њиховим правима, посебно са садржајем и облицима остваривања права на учешће у одлучивању о јавним пословима, учешће у законодавном процесу и контроли власти;

– подизању нивоа свести грађана о значају њиховог активног и непосредног ангажмана у одлучивању о јавним пословима, што може подстаћи грађански активизам;

– успостављању перманентног интерактивног двосмерног односа власти и грађана који омогућује да разноврсни интереси, информације, локална сазнања и алтернативни предлози буду укључени у законодавни процес, што може бити корисно приликом обликовања законских решења.

3. ДА ЛИ ЈЕ ЈАВНА РАСПРАВА ДЕЛОТВОРАН И ЕФИКАСАН ОБЛИК УЧЕШЋА ГРАЂАНА И ЈАВНОСТИ У ЗАКОНОДАВНОМ ПРОЦЕСУ?

Иако су различити видови организовања јавних расправа најраспрострањенији облик учешћа грађана и најшире јавности у законодавном процесу, који се у организује како би се прибавила мишљења грађана и ставови јавности о питањима која су предмет законодавне регулативе, легитимно је поставити питање да ли је јавна расправа делотворан и ефикасан облик учешћа грађана и јавности у законодавном процесу? Одговор на постављено питање захтева да се сагледају и истакну предности јавних расправа, али да се исто тако објективно сагледају критичке замерке које се упућују организовању јавних расправа.

3.1 ПРЕДНОСТИ ЈАВНИХ РАСПРАВА

Организовање јавне расправе у законодавном процесу има предности како за грађане који партиципирају непосредно у том процесу, тако и за законодавно тело у чијим рукама је одлучивање о

усвајању закона. Најзначајнији бенефити од организовања јавне расправе у законодавном процесу, како за грађане тако и за парламент који их организује, су:

– *Легитимитет*. Укључивање јавности у законодавни процес (међусобно информисање, дебата о деликатним или спорним питањима, дијалог и размена мишљења о законским решењима и др.), прибавља демократски *легитимитет законодавној процедури*, и ствара претпоставке да закон, усвојен уз активно учешће грађана и јавности, буде прихваћен од оних на које се односи. Не треба, притом, изгубити из вида и опасност од могућег манипулисања учешћем грађана и јавности у законодавном процесу како би се накнадно „легитимисао“ предлог закона који је у парламенту већ усаглашен. Уколико би се то догодило процес консултовања грађана и јавности се формализује и одвија без стварне намере парламента да узме у обзир њихова мишљења. Упркос томе, одлука парламента да укључи грађане и јавност у законодавни процес, да прибави и саслуша њихова мишљења и о томе разговара са њима, макар у симболичној форми демонстрира спремност и намеру парламента да узме у обзир мишљења, ставове и интересе грађана и јавности. То јача кредибилитет, легитимитет и поверење грађана у парламент чак и тада када у закону који парламент усвоји не препознају своје сугестије предлоге. Грађани ће задржати поштовање према парламенту који је одлучио да о закону отвори јавну расправу и тако показао спремност да барем саслуша њихова мишљења и предлоге.

– *Поверење*. Организовање јавне расправе о законима, мерама и политикама које парламент има у својој агенди, јача и квалитативно обогаћује међусобну комуникацију, интеракцију и узајамно поверење између грађана (као носилаца суверенитета) и њихових изабраних представника

(као носилаца власти). Кроз јавну расправу грађани имају могућност да вреднују, оцењују, па и надзиру и контролишу способност, ефикасност и спремност посланика које су сами непосредно изабрали, да заступају њихове интересе, узму у обзир њихова мишљења и предлоге, једном речју да воде рачуна о потребама и интересима грађана и узму у обзир глас јавности. За парламент и посланике јавна расправа може бити ефикасан инструмент за придобијање поверења јавности.

– *Грађански активизам.* Јавне расправе подстичу грађански активизам и учешће грађана у одлучивању о јавним пословима. То се посебно односи на њихов ангажман у законодавном процесу. Узимањем активног учешћа у дебати која претходи усвајању закона, мера, стратегија и политика које парламент креира и усваја, грађани стичу и лична искуства у политичком животу што доприноси развоју демократије. Грађански активизам је битна одлика демократије. Са своје стране, он утиче на успостављање, изградњу и развој демократске политичке културе која претпоставља интеракцију цивилног друштва и власти, посебно када се одлучује о најважнијим друштвеним питањима међу која спада и законодавна делатност. Оспособљавање грађана да у току законодавног процеса креативно суделују у јавној дебати, оспособљава их уједно и за активну улогу у контроли власти, јер остварују непосредан увид у рад политичара које су бирали и могућност да вреднују и оцењују њихов рад, ангажман и способност за обављање посла који су им као бирачи поверили.

– *Алтернативе.* Једна од предности организовања јавних расправа у законодавном процесу, чак и у одсуству гаранција које осигуравају да грађани и јавност видљивије утичу на законодавну политику, огледа се у томе што оне обезбеђују увид у различита мишљења и упознавање са

алтернативама. Алтернативе које се односе на различите информације, локалне проблеме и потребе, бројне и разноврсне групне па и појединачне интересе и иницијативе, експертска и стручна знања и сл. значајне су за критичко сагледавање понуђених законских решења, а за резултат могу имати садржински квалитетније политике (законе, мере, стратегије). Када у току јавне расправе парламентарци саслушају различита мишљења о закону чије се усвајање припрема и упознају се са различитим погледима на садржај и потенцијалне ефекте законских решења, они имају могућност да коригују предложена решења, да узму у разматрање алтернативне иницијативе и предлоге и измене предлог закона излазећи у сусрет грађанским иницијативама.

– *Консензус и разрешавање сукоба.* Кроз процес узајамног информисања и размене различитих погледа, знања, схватања, идеолошких и вредносних оријентација, ма колико они били супротстављени, постоје реални изгледи да се у току дебате постигне сагласност и изнађу законска решења утемељена на консензусу међу актерима овог процеса. Процес у коме се до заједничких погледа на питања која законом треба регулисати долази у социјалном и политичком амбијенту у коме се креирају законска решења утемељена на консензусу, доприноси изградњи демократских институција и процедура, промовише и представља ослонац развоја политичке културе која укључује партиципативну демократију.

Организовање јавне расправе и правила процедуре по којој се она одвија су суштински значајна питања за својства, садржај и квалитет јавне расправе, будући да она устављавају инструменте, дефинишу правила поступања и успостављају институционални оквир унутар кога се одвија дијалог између грађана, експерата и најшире јавности и парламентарца.

– *Едукација*: У току јавне расправе парламентарци и грађани у интерактивном односу не информишу само једни друге, већ уједно имају прилику и да „уче једни од других.“ У току јавне расправе парламентарци имају могућност да, на официјелан и организован начин представе грађанима, стручњацима и најширој јавности предлоге закона који се налазе на парламентарној агенди и да кроз дебату оцене да ли законска решења уживају подршку јавности или пак грађани не показују спремност да прихвате предложена решења, већ им сеprotиве. Грађани пак, у току јавне расправе добијају информације од посланика и предлагача закона, стичу увид у законска решења која се предлажу и последице до којих ће довести њихова примена. То им омогућује да, у контексту својих потреба и интереса оцењују предлог закона, предлажу алтернативе и побољшања и тако активно учествују у законодавном процесу. Чак и када мишљење и иницијативе грађана немају непосредан утицај на обликовање закона, сам процес едукације кроз јавну расправу може бити подстицај за посланике да, приликом одлучивања и опредељивања за поједина законска решења не изгубе из вида интересе јавности.

Све што је изнето говори да организовање јавних расправа у законодавном процесу има низ предности у поређењу са законодавним поступком у коме се институт јавне расправе о предлозима закона не користи. Предности организовања јавних расправа огледају се у ангажману свих актера законодавног процеса кроз међусобну комуникацију и интеракцију. То доприноси подизању квалитета законодавне делатности, учвршћује легитимитет парламента и јача грађански активизам.

3.2 НЕДОСТАЦИ ЈАВНИХ РАСПРАВА

Поред предности, на шта је указано, јавне расправе које се организују у законодавном поступку имају и недостатке. Међу најчешће истицаним недостацима јавних расправа на које се у критикама овог облика рада парламента указује су:

Формализоване демократске процедуре: Примери компаративне уставности показују да у многим парламентарним системима, радна тела парламента имају уставом (законом или пословником) прописану обавезу да, у току разматрања предлога закона одржавају јавне расправе. У таквим приликама јавне расправе се неретко организују само због формалног испуњавања обавезе радних тела парламента коју налажу правни прописи а не због стварне потребе да се отвори дебата у јавности о предлозима законских решења. У таквим околностима губи се стварни смисао јавне расправе у законодавном поступку. Она се формализује и редукује на пуко испуњавање обавезе коју прописују устав, закон или пословник. Од демократског, непосредног и активног учешћа грађана у законодавном процесу, јавна расправа се своди на „дебату“ о претходно већ усаглашеним законским решењима.

Недостатак дијалога: Пракса јавних расправа показује да стварна садржајна дискусија о законским решењима и алтернативама често изостаје. Под видом јавне расправе о предлогу закона, често се одвија само једносмеран процес. У том процесу предлагачи закона и парламентарци често су једини активни учесници, док се учешће јавности и грађана редукује на пуко присуствовање седници (седницама) које се организују у оквиру јавне расправе. Предлагачи и креатори закона представљају јавности решења која садржи предлог закона. Грађанима и стручњацима се оставља мало времена за дискусију па је могућност за садржински квалитетан дијалог између учесника јавне расправе све-

дена на минимум. Неретко комуникација се одвија само кроз постављање питања парламентарцима и предлагачима закона и на њихове одговоре.

На недостатак квалитета дијалога утиче и састав учесника дебате која се води на јавној расправи. Није редак случај у пракси да се на јавну расправу позивају они стручњаци који подржавају решења садржана у предлогу закона, али не и они који на предложена законска решења гледају другачије и чије се мишљење разликује. Зато је посебно важно брижљиво одредити критеријуме од којих се полази приликом избора стручњака и других субјеката који се позивају на јавну расправу.

У тако организованој јавној дебати о предлогу закона, у којој се „дебата“ води међу истомишљеницима не постоје претпоставке нити простор да се води дебата о предлогу закона и решењима која он садржи, нити код организатора јавне дебате постоји истинска спремност да се саслушају ставови, мишљења и предлози грађана и стручњака, да се они размотре у току законодавног процеса и интегрису у текст закона како би он добио на квалитету. У овом случају јавна расправа се организује само као формални облик рада парламента, по правилу као обавезна фаза законодавног поступка зато што то налажу прописи који регулишу рад парламента и одвијање законодавног поступка. Будући да основна сврха и разлог организовања јавне расправе није отварање дијалога са грађанима и јавношћу о предлогу закона, већ је пре свега испуњавање обавезе коју налажу прописи, и њена техничка организација, као и састав учесника подређени су томе. На агенди тако организоване јавне расправе претежан део времена резервисан је за представљање предлога закона. Међу учесницима јавне расправе нема опонената законским решењима. Време планирано за расправу је кратко и за суштинску дискусију и размену мишљења не остаје времена.

Подела између стручњака и грађана: положај грађана и стручњака као учесника у јавној расправи о предлозима закона је објективно различит. Решења садржана у предлогу закона о коме се води јавна расправа они посматрају из различитих углова: стручњаци са аспекта своје струке, али и из властите позиције, потреба и интереса, а грађани пак из угла својих личних и локалних позиција, потреба и интереса. У социјалном контексту кога одликује „технократска управљачка култура“ постоји потреба за ефикасним и рационалним одлучивањем са којим је неспојив захтев за демократским укључивањем грађана и јавности у законодавни процес. Присталице представничке демократије стављају акценат на ефикасност законодавног процеса. Грађани пак нису увек спремни или заинтересовани нити довољно оспособљени за учешће у стручним дебатама о законским решењима нити за учешће у често дуготрајним и компликованим процесима одлучивања о питањима о којима су мишљења подељена, а погледи на њих различити и за која треба изнаћи решење.

Моћне интересне групе потискују грађане: Као недостатак јавних расправа истиче се да састав учесника често не одражава ставове, потребе и интересе грађана, јер субјекти који узимају учешће у дебати о предлозима закона не представљају репрезентативни узорак социјалне структуре друштва. У јавним расправама чешће учествују они који имају друштвену моћ као и непосредан економски, политички, друштвени па и лични интерес за исход расправе и садржај конкретних законских решења. Они су, међутим, најчешће веома добро интересно повезани, а често и институционално организовани (нпр. различита удружења привредника, послодаваца, научника, представника организација цивилног друштва, лекара и сл.) и углавном имају већ изграђене лобистичке везе с непосредним актерима који креирају законска решења или одлучују о усвајању закона (политичке странке, појединци на кључним местима

одлучивања у друштву). У јавној расправи они препознају још један од инструмената који могу искористити да би утицали на законска решења и прилагодили их оптимално својим (ужим) потребама и интересима.

Инструментализација јавних расправа у сврхе политичке утакмице (борбе): Када јавна расправа о предлогу закона није добро припремљена и организована, овај, по својим битним одликама, демократски институт изложен је опасности да буде инструментализован у сврху политичке утакмице између, често супротстављених (владајућа групација и опозиција) политичких групација које делују на политичкој сцени. То се посебно односи на политичке групације које учествују у законодавном процесу било као креатори било као доносиоци закона. Као учесници јавне расправе они имају могућност да ставове, мишљења, предлоге и иницијативе грађана изнете у расправи реинтерпретирају, па чак и манипулишу њима, како би промовисали политичко становиште или платформу одређене политичке странке или дискредитовали своје политичке опоненте. Тако јавна расправа о закону губи свој првобитни изворни смисао и демократске одлике и трансформише се у још једно од поља на коме се одвија политичка борба актера политичког одлучивања.

Супротстављења виђења, конфликти, обесхрабривање грађанског активизма: Једна од одлика јавне расправе је да она пружа могућност да се у току дебате о предлогу закона супротставе веома различити, често непомирљиви или веома тешко ускладиви погледи на решења садржана у предлогу закона. У околностима које одликују оштро супротстављени погледи, јавна расправа често погоршава социјалне и политичке напетости у вези са спорним питањима, заоштрава однос парламентарца и грађана и отуђује грађане од парламента, уместо да промовише демократски дијалог који води решавању спорних питања.

Таква клима и окружење обесхрабрују грађане да у јавној расправи изнесу критичке замерке на предложена законска решења, своје погледе, залагања, иницијативе и предлоге страхујући од тога да њихови ставови неће наићи на разумевање, да ће бити одбачени, да ће наићи на супротстављање, да ће бити предмет напада, дисквалификација па и исмејавања. То се посебно односи на маргинализоване групе (нпр. Ромкиње) или неорганизоване слојеве друштва (нпр. сеоске жене). Они се могу осетити посебно угрожени у таквом „негостољубивом“ (чак и „непријатељски настројеном“) окружењу, јер се и иначе тешко одлучују на политички ангажман.

Неизвестан и незнатан утицај јавне расправе на одлучивање о закону: Стварне ефекте учешћа грађана и јавности у законодавном поступку и у поступцима одлучивања о јавним пословима тешко је проценити у глобалу. Много јасније и прецизније ефекти и утицај јавне расправе се могу сагледати у сваком конкретном случају, праћењем утицаја који су мишљења, сугестије, критике и предлози изнети у јавној расправи о предлогу закона имали на коначан текст закона који је парламент усвојио. У теорији и практичној политичкој активности распрострањено је мишљење да ставови, сугестије и предлози грађана и јавности изнети у току јавне расправе о закону ретко битније утичу на садржај закона. Ако мишљења, критике и предлози грађана и јавности изнети у јавној расправи не утичу или само незнатно утичу на обликовање закона логично је упитати у чему се огледа сврха и смисао организовања јавних расправа о предлозима закона?

Премда су замерке које се износе и критике које се упућују јавној расправи у законодавном процесу ослоњене на практична искуства овог облика парламентарног рада, уочљиво је да највећи број проблема на које се у критикама указује није утемељен у самој природи и својствима јавне расправе.

Проблеми на које се са правом указује су пре свега последица пропуста организационе природе, лошег планирања активности и агенде по којој се одвија јавна расправа, недефинисаних или непрецизно дефинисаних циљева, критеријума на које се ослања избор учесника јавне расправе, или пак из неразумевања смисла и садржаја јавне расправе као и сврхе због које се она организује и циља који се настоји постићи организовањем јавне расправе.

Све то наравно не значи да критике не треба узети озбиљно у обзир. Напротив, треба све елементе на које критике указују брижљиво размотрити не само приликом опредељивања за (или против) одржавања, већ нарочито приликом планирања и организовања јавне расправе.

4. КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА – ПРИМЕРИ НЕМАЧКЕ И НОРВЕШКЕ

4.1 ЈАВНА РАСПРАВА (ЈАВНА СЛУШАЊА) У НЕМАЧКОЈ

Увођење јавних расправа у парламентарни систем и законодавни процес је унапредило облике, садржај и квалитет партиципације грађана у вршењу јавне власти, посебно у процесима одлучивања. Отворене су веће могућности да у процесу креирања закона, политика и стратегија које парламент усваја буду присутни различити ставови, мишљења, интереси, иницијативе, да се континуирано добијају информације са локалног нивоа о потребама и интересима грађана, али и да се парламентарци и влада благовремено упознају и суоче са критикама и примедбама које грађани упућују на рад администрације, владе и парламента.

Парламентарци се бирају у изборним јединицама или путем листе у својим федералним јединицама. Посао посланика обављају као професионалну делатност и за то су праћени. У парламенту су ангажовани 23

недеље у години у циклусима у којима се одвијају редовна (изузетно и ванредна) парламентарна заседања. Преостало време они раде на терену у изборним јединицама у којима су бирани. За њихову поновну номинацију и стављање на партијску листу од кључног значаја је оцена резултата које су постигли у својој активности и конкретан допринос бољем изборном резултату политичке странке којој припадају. За постизање успеха за посланике је од суштинске важности за њихов положај и улогу коју у друштву и у политичком животу имају као парламентарци да буду у непосредном контакту са грађанима, да чују њихова мишљења, сугестије, иницијативе и предлоге као и критичке замерке, што се обезбеђује учешћем посланика на јавним састанцима, кроз консултације у партији, или кроз контакте са локалним или регионалним интересним групама. На овај начин посланици се унапред припремају за реаговање на критике посланика из других политичких странака које се износе у парламентарној дебати.

Парламентарна већина која подржава владу упознаје свој посланички клуб са сазнањима и информацијама, мишљењима, искуствима, иницијативама, сугестијама и критикама грађана са локалног и регионалног нивоа. Они тако делују као „рани систем упозорења“ влади. Увођењем јавних расправа овакав „рани систем упозорења“ је употпуњен и унапређен.

У Савезној Републици Немачкој, јавна слушања се организују да би се у поступку одлучивања саслушала и узела у обзир различита мишљења и сугестије организација и појединаца, као и посебна експертска знања везана за област или питање о којима се организује јавна расправа. Организују их парламентарни одбори, али их може организовати и владина администрација. Јавна расправа се организује првенствено у оквиру законодавног процеса, али се може користити и за прикупљање информација важних за легитимирање и других важних политичких одлука.

У законодавном процесу јавне расправе се могу организовати у обе фазе овог процеса: у фази у којој влада ради на припреми предлога закона као и у фази када се предлог закона нађе у парламентарној процедури, за време док се у парламенту разматра предлог закона. Јавне расправе које се организују како би се *прибавиле информације, ставови и мишљења о одређеном питању* које је важно за доношење политичких одлука, и које нису део законодавног процеса, одржавају се само у парламентарним одборима. Влада, администрација и други органи не организују ову врсту јавних расправа.

4.1.1 Јавна расправа у парламенту

У Бундестагу предлог закона се са пленарног заседања упућује радним телима (одборима) ради детаљног и брижљивог разматрања предложених законских решења. У парламентарној пракси у Немачкој није редак случај да се у Бундестагу поднесе више предлога закона који регулишу исту област или сродна питања. У том случају се сви приспели предлози заједно достављају одборима на разматрање.

У Пословнику је различито дефинисан статус који у јавној расправи о предлозима закона имају *матични одбор*, са једне стране, и сви други одбори (*заинтересовани одбори, одбори од којих се тражи мишљење*) са друге стране. Разлика у њиховом статусу је важна и односи се на обим, садржај и квалитет њихових овлашћења. Разлике у статусу матичних и заинтересованих одбора огледају се у:

- надлежности и поступку одлучивања о одржавању јавне расправе о предлогу закона;
- праћењу и координирању процеса разматрања предлога закона у одборима;

– састављању извештаја о садржају јавне расправе вођене у одборима и предлозима који су изнети у току расправе.

Ко и на који начин се одлучује о одржавању јавне расправе о предлогу закона?

Када се јавна расправа о предлогу закона води на захтев *матичног одбора*, она се може организовати када то затражи четвртина (1/4) чланова тога одбора. За одлучивање о организовању јавне расправе о предлогу закона није неопходна већинска подршка чланова матичног одбора. Она може бити организована и на захтев мањине. У том случају решење се изналази најчешће кроз конкретан и непосредан активан ангажман представника парламентарних група заступљених у одбору. Они се састају како би постигли договор о томе да ли да се одржи (или не) јавна расправа. У парламентарној пракси се углавном постигне договор о одржавању јавне расправе.

Одржавање јавне расправе о предлогу закона могу затражити и *одбори од којих се тражи мишљење* као и *заинтересовани одбори*. И у овим одборима може се одржати јавна расправа, али само под претпоставком да су испуњени одређени услови. Услови за одржавање јавне расправе коју захтевају заинтересовани одбори или одбори од којих се само тражи мишљење укључују:

- пристанак матичног одбора да се одржи јавна расправа о предлогу закона за који је матични одбор надлежан;
- одлуку о одржавању јавне расправе доноси већина чланова одбора;
- садржај јавне расправе је ограничен и она се може водити само у границама у којима се простира надлежност конкретног одбора који захтева одржавање јавне расправе.

Ко прати и координира процес јавне расправе и како се она одвија?

Само један од одбора има задатак да прати и координира процес разматрања предлога закона у одборима. То је посао матичног одбора. Сви други одбори у којима се разматра предлог закона (одбори од којих се тражи мишљење о закону или одбори који су изразили своју заинтересованост да суделују у расправи о предлогу закона – заинтересовани одбори) имају обавезу да своје оцене, ставове, мишљења, иницијативе и предлоге упуте матичном одбору како би овај одбор могао припремити обједињени извештај о садржају расправе у свим одборима у којима је она вођена.

Ко саставља и подноси парламенту извештај о јавној расправи одржаној у одборима поводом предлога закона и шта извештај садржи?

Матични одбор подноси извештај Бундестагу о садржају и резултатима расправе вођене у свим одборима у којима је разматран предлог закона. У извештају се посебно констатује да ли је у расправи у одборима предлог закона подржан (или не) и да ли се, у складу са тим, предлаже његово усвајање (или не); да ли су на предлог закона поднети амандмани, колико је поднето амандмана, на која се питања они односе, који амандмани се предлажу за усвајање. У случају када је на разматрање одборима упућено више предлога закона који се односе на истоврсна питања и регулишу исту област, тада се у извештају матичног одбора износи мишљење одбора које обједињује ставове о свим предлозима разматраним у одборима.

Ко учествује у јавној расправи о предлогу закона, како се предлажу учесници и како се врши селекција предлога и одабир оних којима се упућује позив на јавну расправу?

У току законодавног поступка у парламенту, јавна расправа о предлогу закона у којој суделују различити субјекти (удружења, појединци, експерти) одвија се у парламентарним одборима. Одбори су надлежни да одлуче о кругу субјеката којима ће бити упућен позив за учешће у јавној расправи. О томе одлучују на основу предлога које подносе парламентарне групе.

Нема чврсто постављених критеријума по којима се номинују субјекти којима ће бити упућен позив да суделују у јавној расправи. У пракси се ови предлози најчешће ослањају на сазнања, информације па и личне контакте чланова одбора о различитим удружењима, појединцима и експертима који делују у области за коју је матични одбор надлежан, јер се и за чланове сваког конкретног одбора најчешће бирају посланици којима је блиска област за коју се одбор образује и којом се бави. У таквим околностима није могуће сасвим избећи праксу да предлози кога позвати на јавну расправу који потичу од посланика углавном укључују она удружења, грађане и стручњаке чији су основни ставови о питању које је предмет законске регулативе, познати посланицима и са којима су посланици сагласни. С обзиром на различит састав и различита мишљења чланова одбора, такав начин предлагања и одабира учесника не утиче битно на садржину јавне расправе, јер и субјекти који се позивају имају различите погледе на питања која регулише предлог закона, па се и у току јавне расправе могу чути различита мишљења о питању које је предмет јавне расправе.

О томе ко ће бити позван да учествује у јавној расправи на седници одбора одлучују представници парламентарних група – чланови одбора који организује јавну расправу.

Одбор може одлучити да ограничи број учесника који ће бити позвани на јавну расправу о предлогу закона. У парламентарној процедури која се односи на јавну расправу прихваћено је решење које представља облик заштите мањинског гласа. Тако се јавна расправа организује у одбору и на захтев мањине, уз услов да тај захтев подржи најмање $\frac{1}{4}$ чланова матичног одбора. Поред тога, Пословник Бундестага изричито прописује²⁷ да, у случају када се јавна расправа организује на захтев мањине, тада субјекти чије учешће у јавној расправи предложи мањина која је затражила организовање јавне расправе морају бити позвани како би се саслушало њихово мишљење. Поред тога, ако одбор одлучи да ограничи број субјеката који се позивају на јавну расправу о предлогу закона, гарантује се право мањине да, сразмерно својој заступљености у укупном броју чланова одбора, предложи у истој сразмери број субјеката који ће бити позвани на јавну расправу.

Како се одвија јавна расправа о предлогу закона у одборима?

Јавна расправа се најчешће води о спорним питањима, питањима о којима постоје различита гледишта, о различитим предлозима за решење истоветног проблема, једном речју она се концентрише на питања на која би требало потражити одговор у јавној расправи како би се отклониле недоумице, унапредила решења садржана у предлогу закона и подигао њихов квалитет.

Субјектима који су позвани да учествују у јавној расправи о предлогу закона унапред се доставља списак питања која ће бити у фокусу пажње као и текст предлога закона како би могли да се припреме за дебату у циљу подизања ефикасности јавне расправе. Поред тога, у истом циљу, од

²⁷ Члан 70. став 2. Пословника Бундестага.

учесника који су позвани да учествују у јавној расправи о предлогу закона захтева се, по правилу, да одбору унапред и у писменој форми доставе своје мишљење и предлоге о спорним питањима или различитим предлозима који се односе на решавање истоветног проблема. Коментари, мишљења и сугестије субјеката који су позвани да узму учешће у јавној расправи достављају се потом свим члановима одбора како би могли да се пре одржавања јавне расправе упознају са њима и припреме за јавну расправу.

Учесници јавне расправе на самом почетку кратко износе и образлажу своје коментаре, мишљења и сугестије које су већ доставили у писаној форми. Потом се отвара дебата. Чланови одбора постављају додатна питања, а стручњаци и други учесници јавне расправе дају одговоре. Јавне расправе су, по правилу отворене и за јавност која може пратити ток дебате која се одвија на јавној расправи.

Седнице одбора, међутим, на којима се разматра предлог закона, спорна питања у вези са њим као и различити предлози нису отворене за јавност. Одбор, међутим, може одлучити да седницу на којој се разматра предлог закона отвори за јавност. Овај део законодавног поступка одвија се након што су у одбору саслушана мишљења и сугестије стручњака и представника различитих удружења и грађана који су позвани на јавну расправу. У дебати се разговара о спорним питањима и различитим предлозима изнетим у вези са предлогом закона.

У случајевима када јавна расправа траје дуже, када се ради о компликованом питању о коме су мишљења подељена, а ставови о њему контраверзни, као и уколико се јавна дебата води о предлогу закона који је посебно значајан због садржаја и осетљивости питања која регулише, разматрању предлога закона у одбору неће се приступити пре него што се записник о јавној расправи одржаној поводом закона не достави члановима одбора.

Разматрање предложених законских решења на седници одбора као и дебата о њима започињу начелном расправом. Начелна расправа је посвећена разматрању потребе за доношењем (или изменом) закона у одређеној области, као и аргументацији у прилог (или против) потребе за усвајањем предлога закона о коме се води дебата. Потом следи разматрање предлога закона у појединостима. Расправу у појединостима одликује дебата у којој се предложена конкретна законска решења разматрају детаљно, корак по корак од члана до члана.

У току начелне расправе о предлогу закона, као и у току дебате у појединостима, информације, сазнања, мишљења, сугестије и конкретни предлози које су учесници јавне расправе (стручњаци, грађани, представници различитих удружења) изнели у току јавне расправе пред одбором могу утицати на ток дебате (нпр. у аргументовању ставова и предлога посланика), па чак и на сам садржај закона, уколико их посланици користе као основ за формулисање амандмана на предлог закона. И тада када исход законодавног поступка објективно покаже да је јавна расправа утицала на промену става учесника у законодавном поступку, у пракси често није лако идентификовати која чињеница, информација, сазнање или аргумент изнет у току јавне расправе су непосредно утицали на појединце да промене своје мишљење у вези са предлогом закона и решењима које он садржи.

Јавна расправа може утицати на законодавни поступак и тако што ће се последица јавне расправе огледати у повлачењу делова или чак целог предлога закона из парламентарне процедуре. То се у пракси не догађа често. До тога долази када влада у процесу припреме закона није организовала расправу о предлогу закона, али и у случају када је организовала дебату да саслуша мишљења стручњака а није повела рачуна о критикама које су износили учесници

јавне расправе, као и када у јавној расправи коју организује парламентарни одбор пристигне већи број примедба, сугестија и предлога учесника у јавној расправи, будући да парламентарне групе чешће номинују више стручњака или удружења који заступају различите ставове, него што је то влада учинила у претходној фази. Влада је тада принуђена да повуче предлог закона или да у форми амандмана интервенише у његову садржину како би избегла ризик да закон у парламенту не добије потребну већину гласова.

По окончању јавне расправе о предлогу закона, матични одбор саставља свој извештај и подноси га парламенту за пленарну седницу. Извештај одбора обавезно садржи резиме мишљења, ставова, сугестија и предлога који су изнети током јавне дебате о предлогу закона. Поред тога извештај одбора обавезно садржи и предлог да се предлог закона који је био предмет јавне расправе усвоји или одбије.

Накнаде за ангажман стручњака у јавној расправи о предлогу закона

У начелу рад стручњака који су ангажовани у јавној расправи о предлогу закона обавља се уз накнаду. Накнада се исплаћује из буџета који је планиран за те намене. Прописана је и процедура по којој се одлучује о накнадама за рад стручњака. Одбор који организује јавну расправу има обавезу да обавести председника парламента о намери да се одржи јавна расправа као и о стручњацима које планира да позове на јавну расправу. Председник парламента мора пре одржавања јавне расправе одобрити ове предлоге као и трошкове накнаде за ангажовање стручњака. Он је дужан да се стара о томе да трошкови накнада за ангажовање стручњака у јавним расправама о предлозима закона не премаше износ средстава која су планирана у буџету за те намене. Зато је одобрење председника парламента услов за исплату накнада.

4.1.2 Јавне расправе ван законодавног процеса

Јавна расправа у парламентарним одборима се може организовати и водити не само о предлозима закона већ исто тако и о другим питањима из домена надлежности парламента. То је други облик јавних расправа у парламентарној пракси Немачке. Питања која могу бити окосница организовања овог вида јавних расправа су различита, али су садржински повезана са неком од основних надлежности Бундестага (нпр. разматрање извештаја владе као вид остваривања парламентарне контроле егzekутиве, разматрање политичких питања значајних за креирање и вођење политике и др.). Основне карактеристике овог вида јавних расправа огледају се у следећем:

– Јавне расправе изван законодавног процеса могу се организовати под условом да предлог за организовање јавне расправе добије подршку већине чланова одбора.

– Смисао, разлог и циљ организовања јавних расправа које се одвијају изван законодавног процеса је најчешће да се оснажи контролна улога парламента и омогући ефикаснија парламентарна контрола егzekутиве и политике коју она води, да се унапреди рад одбора у законодавном процесу као и да се посланици информишу о најважнијим политичким питањима значајним за остваривање њихове улоге у креирању политике парламента.

– Након јавне расправе одбор не подноси извештај за пленарну седницу парламента о току, садржају и евентуалним предлозима изнетим у јавној расправи. Извештаји одбора упућују се на пленарно заседање само тада када се ради о оним питањима која је парламент доставио одбору на разматрање и када постоји обавеза одбора да питање које му је упутио парламент размотри и о свом мишљењу обавести парламент.

На организовање, припрему и ток овог вида јавне дебате сходно се примењују пословничке одредбе које се односе на јавну дебату у законодавном поступку.

Расправе у парламентарном одбору надлежном за разматрање петиција грађана

Посебан облик расправа које нису везане за законодавни поступак организују се у парламентарном одбору у чијој је надлежности разматрање петиција које парламенту упућују грађани користећи своје Уставом²⁸ гарантовано право да се непосредно у форми петиције обратe парламенту. У Бундестагу се образује одбор за петиције. Он је надлежан да разматра притужбе грађана на рад органа власти које су грађани, користећи право на петицију, поднели парламенту. То се посебно односи на критику рада органа власти као и замерке које грађани упућују на поступање органа власти и државне администрације према грађанима. Поред тога, грађани у петицијама могу парламенту упутити и своје иницијативе и износити различите предлоге.

Парламентарни одбор који разматра петиције грађана има право да организује расправу о питању покренутом у петицији. Услов за организовање расправе је да одлуку о њеном организовању одбор за петиције донесе већином гласова чланова одбора. На расправу се као учесници могу позвати стручњаци за питање покренуто у петицији, сведоци, вештаци као и друга лица чије учешће у расправи може допринети да се разреши проблем на који се указује у петицији грађана.

²⁸ Члан 178. Устава Немачке гарантује сваком грађанину право да се обрати парламенту или другом органу власти, да изнесе критику на рад органа власти, укаже на пропусте, изнесе свој став о неком питању и да поднесе неки предлог. Ово право грађани остварују било као појединачно право или заједно са другим грађанима као колективно право.

Одбор који организује расправу има обавезу да о организовању расправе обавести министра чији је ресор надлежан за питања покренута притужбом или на чији се рад упућује критика.

Расправе које организује одбор за петиције поводом притужби грађана карактеристичне су по томе што оне нису отворене за најширу јавност. Лица чије је учешће у раду одбора за петиције планирано једноставно се позивају на седницу одбора. Одбор има обавезу да грађанина или групу грађана који су упутили петицију обавесте о исходу расправе која је вођена у одбору поводом њихове притужбе као и о одлуци (ставу) коју је одбор тим поводом заузео.

Када одбор за петиције нађе да је петиција коју су грађани упутили основана, он упућује влади препоруку да размотри притужбу грађана.

Кроз делатност овог парламентарног одбора, а поводом расправа о петицијама грађана остварује се више активности које су важна одлика парламентарне демократије:

- омогућује се непосредан утицај грађана на рад органа власти;
- остварује се непосредна комуникација парламентарца са грађанима који су их бирали;
- јача се одговорност парламентарца према грађанима;
- остварује се један облик парламентарне контроле егзекutive;
- оснажује се легитимитет парламента и на тај начин и његова позиција у уставном систему.

Расправе у студијским одборима Бундестага

Посебан вид јавних расправа организује се и у тзв. студијским одборима Бундестага. У парламентарној пракси Немачке ово је новији вид јавне дебате. Студијски одбори су радна тела Бундестага. Поред посланика у састав ових радних тела улазе и стручњаци које на предлог парламентарних група именује председник Бундестага.

Основне карактеристике јавних расправа које се одвијају у студијским одборима односе се у првом реду на садржаје питања која се разматрају на јавним расправама организованим у студијским одборима као и на субјекте који учествују у овој врсти јавних расправа.

Студијски одбори се образују са задатком да извештавају Бундестаг о сложеним и значајним друштвеним и политичким питањима чије свестрано и благовремено сагледавање је важно за политику коју парламент води (нпр. климатске промене и њихове последице; реформе друштвених институција и служби које су посебно значајне за грађане јер непосредно утичу на њихов положај; правци вођења спољне политике и сл.).

За јавне расправе које се организују и одвијају у студијским одборима када су у питању учесници оваквих јавних расправа карактеристично је да се круг субјеката који се позивају на овакве јавне расправе сужава. Будући да питања која се стављају на дневни ред ових расправа захтевају експертско познавање проблематике о којој ће се водити дебата на студијском одбору, на јавне расправе се позивају експерти са универзитета и из истраживачких института који се стручно и на научној основи баве проблематиком о којој ће се водити јавна расправа, дакле имајући у виду садржај, природу и сложености тематике о којој се расправа води.

Након јавне расправе студијски одбори подносе извештај пленуму водећи рачуна о томе да се питања о којима је вођена дебата на студијском одбору могу наћи на агенди парламента до краја мандата текућег сазива. На организовање и ток јавне расправе која се одвија у студијским одборима сходно се примењују правила процедуре по којима се одвијају јавне расправе и у другим одборима Бундестага.

4.2 ЈАВНЕ РАСПРАВЕ У НОРВЕШКОЈ

Организовање јавних расправа и њихов ток у парламентарној пракси Норвешке разликује се од искустава парламентарне праксе у Немачкој. Најзначајније и основне карактеристике јавне расправе у парламентарној пракси Норвешке огледају се, укратко, у следећем:

– Право на организовање јавне расправе припада парламентарним одборима али и самом парламенту.

– Сваки парламентарни одбор има право да организује јавно слушање. О томе да ли треба одржати јавну расправу о неком питању, као и о томе коме ће бити упућен позив и молба да узме учешће у расправи одлучује парламентарни одбор који организује јавну расправу. Одлуку о одржавању јавне расправе доноси проста већина чланова одбора.

– Јавно слушање се одвија на састанку одбора на којем појединци, позвани од стране одбора или они који су на сопствену иницијативу упутили захтев да саопште одређене информације дају усмене изјаве представницима одбора. Појединци који се позивају на јавну расправу слободно одлучују да ли ће прихватити позив да присуствују јавној расправи, да ли ће у расправи узети активно учешће као и да ли су спремни да одговарају на питања која им у току

јавне дебате могу евентуално могу бити упућена од стране чланова парламентарног одбора.

– Надокнаде учесницима који у јавној расправи суделују на позив и молбу парламентарног одбора који организује расправу, исплаћују се за покривање трошкова које је особа позвана да суделује у јавној расправи имала у вези са учешћем у расправи. Услов за исплату ове надокнаде је захтев одбора који организује јавну расправу који се упућује председништву парламента и сагласност председништва парламента да се надокнада за ангажовање у јавној расправи исплати.

– Питање о коме одбор намерава да организује јавну расправу мора се формулисати као посебна тачка дневног реда на састанку одбора. Само тако формулисана и припремљена питања могу бити предметом јавне расправе на седници одбора.

– Јавне расправе пред парламентарним одборима су отворене за најширу јавност. Од овог општег правила могућа су одступања. Одбор може одлучити простом већином, да се читав ток расправе или само један њен део снима и тако учини доступним јавности. Сваки члан одбора има право да затражи да се јавна расправа прекине како би се омогућило да чланови одбора расправе о томе да ли ће се телевизијски (или радио) пренос јавне расправе наставити или прекинути. За представнике јавности обезбеђују се места са којих могу пратити ток јавне расправе која се води у одбору уз обавезу да се придржавају правила која регулишу одржавање јавне расправе. У противном могу бити удаљени са седнице одбора. Број представника јавности који прате ток јавне расправе у одбору може се ограничити због недостатка простора. Под одређеним, прецизно прописаним условима, могуће је ограничити јавност (нпр. забранити видео и аудио снимања, водити стенографске белешке само уз сагласност председништва парламента

и сл.), уколико се ради о информацијама које су одговарајућим прописима означене као тајна.

– Одлука о одржавању јавне расправе објављује се најмање 24 сата пре њеног почетка. Изузетно, могуће је одступање од овог основног правила. Период од момента објављивања јавне расправе па до њеног одржавања може бити и краћи од 24 сата. Прописи који регулишу рад парламента искључују могућност да се јавна расправа пред одбором води у време док трају пленарна заседања Стортинга²⁹ као и седнице његових домова, изузимајући време које се у парламенту резервише за постављање посланичких питања.

– Уз правила која се односе на поступак и ток јавне расправе пред одбором, одбор може својом одлуком установити и додатна правила која се односе на поступак одвијања јавне расправе. То су, најчешће техничка правила која се односе нпр. на: ограничење времена које говорницима стоји на располагању да изнесу свој став; критеријуме за утврђивање редоследа по коме чланови одбора могу постављати питања; одређивање максималног броја питања која сваки од чланова одбора има могућност да поставити у току јавне расправе; могућност, услови и број накнадних питања која се могу поставити у расправи.

– Поред јавне расправе коју организују парламентарни одбори у домену питања за која су надлежни јавну расправу може организовати и сам парламент. У том случају парламент својом одлуком усвојеном на пленарној седници утврђује посебна правила по којима ће се одвијати јавна расправа.

²⁹ Парламент Норвешке назива се Стортинг.

5. УСТАВНИ И НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Законодавни поступак у Републици Србији регулишу Устав, Закон о Народној скупштини и Пословник Народне Скупштине.

5.1 КОЈА ПИТАЊА ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА РЕГУЛИШЕ УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ?

Устав регулише непосредно само основна питања, инструменте и најважнија правила законодавног поступка међу којима су:

1. *Надлежност за доношење закона* Устав Србије експлицитном одредбом поверава Народној Скупштини.³⁰

2. *Субјекти који имају право да поднесу предлог закона*. Право предлагања закона Устав гарантује влади, народним посланицима, скупштини аутономне покрајине, грађанима (бирачима) али под ус-

³⁰ Члан 99. став 1. тачка 7. Устава Републике Србије.

ловом да њихов предлог подржи својим потписима најмање 30.000 бирача. Право предлагања закона имају и Заштитник грађана и Народна банка Републике Србије, али је њихово право ограниченог обима и протеже се само на области и питања за која су ове институције надлежне.

3. *Субјекти који имају право да поднесу предлог за расписивање референдума о питању које је у надлежности Народне скупштине, укључујући и законодавни референдум будући да је законодавна надлежност несумњиво најважнија међу надлежностима Народне скупштине су: посланици уз услов да предлог за расписивање референдума подржи апсолутна већина народних посланика, као и бирачи уз услов да предлог за расписивање референдума својим потписима подржи најмање 100.000 грађана који имају бирачко право.*³¹ Право на подношење захтева за расписивање референдума подвргнуто је одређеним уставним ограничењима која се односе на садржај питања која не могу бити предмет референдума, укључујући и законодавни референдум, а односе се на: обавезе које произлазе из међународних уговора, законе који се односе на људска права и слободе, пореске и друге финансијске законе, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестију као и на питања из домена изборних надлежности Народне скупштине.³²

4. *Већина потребна за одлуку о усвајању закона.* Као веома важно питање у поступку доношења закона Устав регулише и која већина гласова народних посланика је потребна да би закон био усвојен. Опште правило о већини гласова народних посланика којом одлучује Народна скупштина је проста (релативна) већина.³³

³¹ Члан 108. став 1. Устава Републике Србије.

³² Члан 108. став 2. Устава Републике Србије.

³³ Члан 105. став 1. Устава Републике Србије.

Већином гласова од укупног броја посланика (апсолутна већина) Народна скупштина одлучује о законима који регулишу области које Устав изричито наводи.³⁴ Међу овим законима су закони који регулишу:

- референдум и народну иницијативу;
- уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина;
- план развоја и просторни план;
- јавно задуживање;
- територију аутономних покрајина као и територију јединица локалне самоуправе;
- закључивање и потврђивање међународних уговора;
- закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности;
- буџет и завршни рачун;
- друга питања за која то Устав прописује.

Поред тога, апсолутном већином гласова Народна скупштина одлучује о закону који је председник Републике, користећи своје право суспензивног вета,³⁵ а пре доношења указа о проглашењу закона вратио Народној скупштини на поновно разматрање.³⁶

³⁴ Члан 105. став 3. тачке 1. до 7. и члан 105. став 2. тачке 4. и 8. Устава Републике Србије.

³⁵ Члан 113. став 1. Устава Републике Србије.

³⁶ Члан 113. став 2. Устава Републике Србије.

5. *Проглашавање закона* је надлежност председника Републике.³⁷ Устав прописује рок у коме је председник Републике дужан да прогласи закон. Када је закон донет у редовном поступку рок за проглашење је 15 дана од дана усвајања закона. Закон усвојен по хитном поступку проглашава се у року од седам дана од дана усвајања.

Председник Републике може одбити да прогласи закон (право суспензивног вета) и врати закон Народној скупштини на поновно одлучивање.³⁸ Ако Народна скупштина поново изгласа закон апсолутном већином гласова народних посланика, председник Републике има Уставом прописану обавезу да га прогласи, а у случају да не донесе указ о проглашењу закона, то ће, према изричитој одредби Устава учинити председник Народне скупштине.³⁹

6. *Објављивање закона* је услов за ступање на снагу закона који је Уставом изричито прописан.⁴⁰ Закон мора бити објављен пре ступања на снагу. Закон се по службеној дужности објављује у службеном гласилу Републике Србије.⁴¹

7. *Ступање на снагу закона* је услов да закон који је усвојен у Народној скупштини и објављен у службеном гласилу ступи на правну снагу од када започиње његова примена у пракси. Устав регулише да закон ступа на снагу најраније након протеча периода од осам дана од дана објављивања закона у службеном гласилу.⁴² Период који протекне од момента објављивања закона па до његовог ступања на правну снагу назива се „време чекања“. „Време чекања“

³⁷ Члан 113. став 1. Устава Републике Србије.

³⁸ Члан 113. став 1. Устава Републике Србије.

³⁹ Члан 113. став 4. Устава Републике Србије.

⁴⁰ Члан 196. став 1. Устава Републике Србије.

⁴¹ Члан 196. став 2. Устава Републике Србије.

⁴² Члан 196. став 4. Устава Републике Србије.

оставља се како би субјекти на које се закон примењује имали могућност да се упознају са његовом садржином.

Од општег правила да закон ступа на снагу по протеку времена од осам дана од дана објављивања, Устав допушта изузетак, али само ако су испуњени Уставом прописани услови. То је случај ако постоје оправдани разлози за раније ступање на снагу закона и ако су они утврђени у поступку доношења закона.⁴³ Али и тада закон не може ступити на снагу пре објављивања.

8. *Повратно дејство закона* је изричито забрањено Уставом.⁴⁴ То је опште правило које, поред објављивања прописа и протеча „времена чекања“, гарантује грађанима и другим субјектима минимум правне сигурности.

Устав изузетно допушта могућност одступања од овог општег правила у два случаја. Први, уколико ако то налаже општи интерес, дакле разлози за које Устав налаже да морају бити утврђени у поступку доношења закона. Одступање од уставне забране повратног дејства закона, је изузетак који се може применити само на поједине одредбе закона, али не и на закон у целини.⁴⁵ Други случај односи се на повратно дејство кривичног закона и представља опште правило казног законодавства. И у овом случају повратно дејство има само одредба овог закона уколико је она блажа за учиниоца кривичног дела.⁴⁶

⁴³ Члан 196. став 4. Устава Републике Србије.

⁴⁴ Члан 197. став 1. Устава Републике Србије.

⁴⁵ Члан 197. став 2. Устава Републике Србије.

⁴⁶ Члан 197. став 3. Устава Републике Србије.

5.2 KOЈА ПИТАЊА ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА РЕГУЛИШЕ ЗАКОН О НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ?

Закон о Народној скупштини⁴⁷ регулише више питања која су значајна за остваривање законодавне функције Народне скупштине међу којима су:

1. Врсте нормативних и других аката које усваја Народна скупштина у оквиру своје нормативне делатности међу којима су: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегија, декларација, резолуција, препорука, одлука, закључак и аутентично тумачење закона.⁴⁸

2. Статус посланика и њихова права, посебно права која остварују у законодавном поступку као и начин остваривања комуникације народних посланика са бирачима.⁴⁹

3. Јавност рада Народне скупштине и облици у којима се остварује принцип јавности рада Народне скупштине као и изузеци од овог општег принципа рада Народне скупштине када се, под одређеним условима, јавност може искључити.⁵⁰

4. Поступци по којима ради Народна скупштина приликом обављања различитих надлежности.⁵¹

5. Унутрашња организација Народне скупштине (председник, потпредседници, колегијум Народне скупштине, радна тела, посланичке групе, именована лица).⁵²

⁴⁷ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 9. од 26. фебруара 2010. године.

⁴⁸ Члан 8. Закона о Народној скупштини.

⁴⁹ Чланови 36. до 47. Закона о Народној скупштини.

⁵⁰ Члан 11. Закона о Народној скупштини.

⁵¹ Чланови 53. и 54. Закона о Народној скупштини.

⁵² Чланови 19. до 35. Закона о Народној скупштини.

5.3 KOJA PITANJA ZAKONODAVNOG POSTUPKA REGULISHE POSLOVNIK NARODNE SKUPSTINE?

Пословник Народне скупштине регулише највећи број питања која су значајна за одвијање законодавног поступка, укључујући и јавна слушања која се могу организовати у току одвијања законодавног поступка. Међу најзначајнијим питањима законодавног поступка која регулише Пословник Народне скупштине су:

1. *Институционални оквир и организациони облици деловања* Народне скупштине у остваривању законодавне функције као најважније надлежности Народне скупштине, у првом реду стална радна тела⁵³ Народне скупштине која су непосредно укључена у законодавни процес и посланички клубови који представљају облик деловања политичких странака које имају посланике у Народној скупштини.

2. *Права народних посланика у законодавном поступку* као и начин остваривања комуникације народних посланика са бирачима.

3. *Врсте јавних расправа* које се организују у Народној скупштини.⁵⁴ Оне се могу организовати у две различите форме:

– јавне расправе која имају информативни карактер („јавна слушања“) које се одвијају као део нормативне надлежности Народне скупштине;

– јавне расправе које се организују у оквиру остваривања контролне функције Народне скупштине и које су фокусиране на праћење спровођења и примене закона, односно на остваривање контролне функције Народне скупштине.

⁵³ Чланови 41. до 85. Пословника Народне скупштине.

⁵⁴ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

Предмет нашег интересовања су јавна слушања која се организују у контексту остваривања нормативне функције Народне скупштине па и као део законодавног поступка, будући да она омогућује учешће и утицај грађана и јавности на процес креирања закона.

4. *Форма предлога закона* као и елементи садржаја образложења које обавезно прати предлог закона.⁵⁵

5. *Врсте законодавног поступка* међу којима су редовни и хитни законодавни поступак, а сваки од ових поступака може се одвијати у облику основног и скраћеног законодавног поступка.⁵⁶

6. *Фазе законодавног поступка*, које обухватају три читања закона. Прво читања се одвија у одборима као радним телима Народне скупштине,⁵⁷ а наредна два (дебата о закону у начелу и дебата о закону у појединостима) одвијају се на пленарној седници Народне скупштине.⁵⁸

7. *Пленарно заседање Народне скупштине*, време заседања, ток пленарног заседања и поступак одлучивања.⁵⁹

5.4 ОСНОВНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ЗАКОНОДАВНОМ ПОСТУПКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Да би се могла сагледати улога коју јавне расправе имају у законодавном поступку потребно је дати и основне информације о самом законодавном поступку, посебно оне које су

⁵⁵ Члан 151. Пословника о раду Народне скупштине.

⁵⁶ Члан 99. Пословника Народне скупштине.

⁵⁷ Чланови 152, 155. и 156. Пословника Народне скупштине.

⁵⁸ Чланови 157. и 158. Пословника Народне скупштине.

⁵⁹ Чланови 157. до 167. Пословника Народне скупштине.

непосредније повезане са организовањем јавне расправе. Четири питања су издвојена као показатељи који пружају основне информације о законодавном поступку:

- прво су субјекти законодавног поступка који имају право да предложи закон;
- друго је сам предлог закона и форма коју мора задовољити да би био валидан;
- треће су процесна питања, посебно фазе кроз које се одвија законодавни поступак.
- четврто је улога радних тела Народне скупштине (одбора који се образују за различите области) у законодавном поступку.

5.4.1 Ко има право да предложи закон?

Право предлагања закона Устав гарантује Влади, народним посланицима, скупштини аутономне покрајине, а под посебним условима које Устав прописује још и грађанима (бирачима), Заштитнику грађана и Народној банци.⁶⁰ Статус свих субјеката којима Устав гарантује ово право није истоветан.

Влада је несумњиво у ексклузивном положају као предлагач закона.⁶¹ Ову позицију у законодавном поступку Влада има, пре свега, због положаја који она има у парламентарном систему и одговорности коју има за вођење политике. То није посебна одлика парламентаризма у Србији, већ је општа карактеристика парламентаризма.

⁶⁰ Више о условима под којима ови субјекти имају право предлагања закона у поглављу 5.1.

⁶¹ Неке законе, као на пример буџет, може предложити само влада.

5.3.2 У којој форми се подноси предлог закона?

Пословник Народне скупштине прописује форму у којој Уставом овлашћени предлагачи закона подnose предлог закона.⁶² Пред предлагаче закона Пословник поставља два захтева. Оба захтева морају бити кумулативно испуњена да би предлог закона био валидан и да био могао бити укључен у агенду скупштинског рада. Први захтев се односи на облик у коме се саставља предлог закона, а други на образложење које прати предлог закона.

Форма предлога закона

Да би био валидан и могао бити упућен у скупштинску процедуру *предлог закона* мора испуњавати следеће услове:

- Писмена форма у којој је предлог састављен.
- Облик у коме се предлог закона подноси мора одговарати облику у коме се закон и доноси.
- Образложење закона које се саставља такође у писаној форми.

Садржај образложења предлога закона

Пословник Народне скупштине⁶³ експлицитно и поименично наводи елементе који морају бити обухваћени у *образложењу предлога закона*. То су:

- Уставни основ за доношење закона (члан Устава на који се предлагач закона позива, а у коме је садржано овлашћење да се законом регулише одређено питање или област).

⁶² Члан 150. Пословника Народне скупштине.

⁶³ Члан 151. став 2. Пословника Народне скупштине.

– Разлози за доношење закона који су руководили предлагача закона да поднесе предлог закона а који посебно укључују: анализу садашњег стања, проблеме који би законом требало да буду решени, циљеве који се желе постићи усвајањем предложеног закона, разматране евентуалне могућности да се проблем који се жели решити реши и без усвајања закона као и одговор на питање због чега је баш усвајање закона најбољи пут да се проблеми отклоне и реше.

– Објашњење основних правних института садржаних у законским решењима као и објашњење појединачних решења садржаних у предлогу закона.

– Процену финансијских средстава која ће бити потребно ангажовати за примену закона, а која укључује не само износ средстава, већ и њихове изворе.

– Општи интерес који оправдава предлог да поједине законске одредбе имају повратно дејство, уколико у предлогу закона постоје одредбе с повратним дејством.

– Разлози којима се предлагач закона руководио уколико је предложио да се закон усвоји по хитном поступку.

– Разлози због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре истека „времена чекања“.

Поред ових, према пословнику обавезних елемената садржаја образложења које прати предлог закона, Пословник Народне скупштине наводи и друге елементе које може садржати образложење предлога закона, али који нису обавезни саставни део предлога закона.⁶⁴

⁶⁴ Члан 151. став 3. Пословника Народне скупштине.

Напоследку, уз предлог закона, али не као обавезни саставни део образложења предлога закона и решења садржаних у предлогу закона, предлагач закона доставља и изјаву да је предлог закона и решења садржана у њему усклађен са прописима Европске уније, или да не постоји обавеза усклађивања закона са прописима Европске уније, као и табелу о усклађености закона с прописима Европске уније.⁶⁵

Уколико предлог закона не садржи све елементе прописане Пословником Народне скупштине, прописана је посебна процедура како би се недостаци у предлогу закона отклонили. Председник Народне скупштине је дужан да затражи од предлагача закона да отклони уочене недостатке, као и да прецизно наведе у чему се огледа неусклађеност предлога закона са одредбама Пословника Народне скупштине.⁶⁶ Уколико не прихвата став председника Народне скупштине предлагач закона има право да затражи да се о томе изјасни Народна скупштина, која се о томе изјашњава на првој наредној седници без претреса.⁶⁷

5.3.3 Кроз које фазе се одвија законодавни поступак?

Ток законодавног поступка регулише Пословник Народне скупштине.⁶⁸ Законодавни поступак у уставном систему Републике Србије се одвија у два облика: као редовни и као хитни законодавни поступак.⁶⁹

Редовни законодавни поступак је основно правило, док је *хитни законодавни поступак* изузетак.

⁶⁵ Члан 151. став 4. Пословника Народне скупштине.

⁶⁶ Члан 153. став 1. Пословника Народне скупштине.

⁶⁷ Члан 153. став 2. Пословника Народне скупштине.

⁶⁸ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 52/2010.

⁶⁹ Члан 94. став 1. Пословника Народне скупштине.

Пословник Народне скупштине посебно регулише услове који морају бити испуњени да би се закон донео по *хитном поступку*.⁷⁰ Најзначајнија разлика између редовног и хитног законодавног поступка је у томе што се у хитном законодавном поступку закон може уврстити у дневни ред седнице Народне скупштине у року од најкасније 24 сата пре почетка седнице,⁷¹ а када се ради о питањима из области одбране и безбедности и на сам дан одржавања седнице.⁷²

Закон може бити донет по хитном поступку под следећим условима:

– уколико се законом за који се предлаже усвајање по хитном поступку регулишу питања или односи настали услед околности које нису могле да се предвиде;

– уколико би због тога недоношење закона по хитном поступку могло проузроковати штетне последице по живот и здравље људи, по безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњавања међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније.

Предлагач закона има обавезу да уз предлог закона пружи и образложење у складу са условима прописаним у Пословнику Народне скупштине,⁷³ а који су, као што се може запазити, веома начелно и широко постављени.

И редовни и хитни законодавни поступак могу се одвијати у два облика: као основни и као скраћени законодавни поступак.

⁷⁰ Чланови 167. и 168. Пословника Народне скупштине.

⁷¹ Члан 168. став 1. Пословника Народне скупштине.

⁷² Члан 168. став 2. Пословника Народне скупштине.

⁷³ Члан 167. став 3. Пословника Народне скупштине.

За основни (редовни или хитни) законодавни поступак карактеристично је да се он одвија према основним правилима које Пословник прописује за законодавни поступак, дакле, закон пролази кроз све фазе законодавног поступка.

Скраћени (редовни или хитни) законодавни поступак разликује се од основног законодавног поступка по томе што се скраћује време резервисано за расправу о закону у начелу, као и време резервисано за говорнике који узимају учешће у дебати о закону.⁷⁴

Прво читање закона – законодавна активност која се одвија у одборима

Предлог закона се најпре разматра у одборима. То је прво читање закона у току кога се сваки предлог закона разматра са два аспекта и у две различите врсте одбора.

Сваки предлог закона разматра *Одбор за уставна питања и законодавство*.⁷⁵ Пословник Народне скупштине не пре-

⁷⁴ Члан 99. Пословника Народне скупштине.

⁷⁵ Члан 48. Пословника Народне скупштине. Пословник не регулише ближе надлежности Одбора за уставна питања и законодавство, па се може поставити питање да ли је његова активност компатибилна или конкурентна са активностима Уставног суда као чувара Устава. Да би се отклониле недоумице било би корисно да Пословник прецизира садржај, обим и квалитет надлежности Одбора. Надлежности би могле да обухвате разматрање следећих питања:

- да ли постоји уставни основ да се одређена област или питање регулишу законом;
- да ли су предлог закона поднели субјекти који имају статус овлашћених предлагача;
- да ли је предлог закона састављен у форми коју налаже Пословник;
- да ли образложење предлога закона садржи све потребне елементе прописане Пословником;
- да ли је предлагач закона образложио јавни интерес који је повод да се неке одредбе закона изузму из режима забране ретроактивне примене и за њих пропише одступање од ове уставне забране;

цизира садржај, обим и природу послова који се односе на разматрање формалне стране закона.

Поред разматрања закона, Одбор за уставна питања и законодавство има и важну улогу у обликовању закона и изградњи стандарда законодавне технике. Одбор се стара о јединственој методологији израде закона и јединственој правно-техничкој обради прописа; утврђује предлог аутентичног тумачења закона; утврђује предлог пречишћеног текста закона и друго.

Садржај и целисходност решења која садржи предлог закона разматра *матични одбор*. То је одбор у чијој су надлежности област или питања која регулише предлог закона регулише. У матичним одборима води се дебата и разматра садржај конкретних законских решења, њихове предности и недостаци као и циљ који се настоји постићи предложеним решењима (целисходност законских решења).

Рад одбора у току прве фазе законодавног поступка (првог читања предлога закона) је место на коме се може организовати јавно слушање (расправа) о закону. Тада у законодавном поступку који се одвија у Народној скупштини постоје *организационе претпоставке* за организовање јавне расправе. То је и моменат када постоје и *процесне претпоставке* да се у законодавни процес укључе грађани и стручњаци.

Прво читање закона окончава се подношењем извештаја радних тела.

– да ли је предлагач навео разлоге и образложио зашто се одступа од редовног законодавног поступка и зашто је потребно закон усвојити по скраћеном поступку?

Друго читање закона – расправа о предлогу закона у начелу на пленарном заседању Народне скупштине

Друга фаза законодавног поступка одвија се на пленарном заседању Народне скупштине.⁷⁶ У току ове фазе законодавног поступка одвија се расправа о предлогу закона у начелу. То је део пленарне дебате о закону која се фокусира на разматрање:

- уставног основа за доношење закона;
- разлога који оправдавају и легитимишу доношење закона;
- сврсисходности доношења или измене закона;
- циља који се жели постићи усвајањем закона;
- месту закона у правном поретку у контексту већ постојећих закона;
- усклађености закона са европским законодавством као и потврђеним међународним уговорима;
- суштине и ефеката предложених решења;
- процене средстава које је потребно издвојити из буџета за обезбеђивање примене закона као и процене реалних могућности да се обезбеде средства неопходна за примену закона.

Претрес закона у начелу који се одвија на пленарној седници Народне скупштине води се на основу предлога за-

⁷⁶ Чланови 85– 119, чланови 122. до 132. и посебно члан 157. Пословника Народне скупштине.

кона, образложења које прати предлог закона, извештаја Одбора за уставна питања и законодавство као и извештаја матичног одбора.

Друго читање закона окончава се гласањем о предлогу закона у начелу. На тај начин Народна скупштина одлучује да ли прихвата (или не прихвата) предлог закона у начелу. О томе Народна скупштина одлучује у Дану за гласање.⁷⁷

Треће читање закона – расправа на пленарном заседању Народне скупштине о предлогу закона у појединостима

Треће читање закона се одвија, такође на пленарном заседању Народне скупштине.⁷⁸ У тој фази законодавног поступка, предмет разматрања је предлог закона који је подржала скупштинска већина на пленарном заседању Народне скупштине.

У делу законодавног поступка који се одвија на пленарној седници Народне скупштине у току трећег читања закона води се расправа о појединостима. Ова дебата фокусира се само на:

- чланове предлога закона који се налази на скупштинској агенди на које су поднети амандмани;
- амандмане којима се предлаже уношење нових одредаба у предлог закона.⁷⁹

Треће читање закона окончава се гласањем на пленарној седници Скупштине. Најпре се гласа о амандманима које предлагач није прихватио и стога нису постали саставни

⁷⁷ Члан 160. став 1. Пословника Народне скупштине.

⁷⁸ Члан 158. Пословника Народне скупштине.

⁷⁹ Члан 158. став 1. Пословника Народне скупштине.

део предлога закона. Ако на предлог закона нису поднети амандмани Народна скупштина гласа и одлучује о предлогу закона само у целини.⁸⁰ Ако закон садржи и одредбе за које је предложено повратно дејство, Скупштина посебно гласа о томе да ли постоји јавни интерес који оправдава одступање од уставне забране ретроактивног дејства закона.

⁸⁰ Члан 160. став 3. Пословника Народне скупштине.

6. ЈАВНО СЛУШАЊЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У уставном систему Републике Србије јавна слушања су новина која је у парламентарни живот уведена изменама Пословника Народне скупштине Републике Србије извршеним 2010. године.⁸¹

Пословник Народне скупштине регулише јавна слушања у Глави V, тачки 5⁸² у којој су груписане одредбе о радним телима која се образују у Народној скупштини.

У Пословнику⁸³ се најпре регулишу основни облици у којима се организују јавна слушања у Народној скупштини. Као полазни критеријум на основу кога је могуће разликовати облике јавног слушања узима се садржај основних надлежности Народне скупштине. Полазећи од тога јавна слушања се могу организовати у два различита облика: као

⁸¹ Пословник је усвојен 28. јула 2010 године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 52/2010.

⁸² Чланови 83. и 84. Пословника Народне скупштине.

⁸³ Члан 83. Пословника о раду Народне скупштине.

облик рада Народне скупштине у вези са њеном нормативном функцијом, али и као облик рада Народне скупштине у вези са њеном контролном функцијом.

За све облике у којима се у Народној скупштини организује јавно слушање карактеристичне и заједничке одлике огледају се у следећем:

– укључивање јавности (стручњаци, грађани, представници различитих организација и сл.) у рад и активности Народне скупштине, посебно када се ради о активностима њених радних тела;

– прикупљање различитих мишљења, ставова, информација и сл. о питањима релевантним за остваривање надлежности Народне скупштине, како би Народна скупштина што квалитетније обављала послове из своје надлежности.

6.1 ЈАВНО СЛУШАЊЕ У КОНТЕКСТУ НОРМАТИВНЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Јавна слушања која се организују у контексту нормативне функције Народне скупштине могу бити различита, с обзиром на садржај и природу правног акта поводом кога се организује јавно слушање.

Увид у нормативна решења садржана у Пословнику Народне скупштине и њихова анализа говори да је могуће разликовати неколико облика јавног слушања који се могу организовати у вези са остваривањем нормативне функције Народне скупштине. Иако су облици јавног слушања различити, заједничка карактеристика која их одликује огледа се у томе што сви ти облици јавног слушања представљају по свом садржају и природи информативна јавна слушања. Разлика која се међу њима бележи односи се само на циљ

који се жели достићи организовањем јавног слушања и сврху због које се јавно слушање организује.

Јавно слушање може се организовати о правном акту који се налази у скупштинској процедури, али и о пропису који је на снази и део је правног система.

Јавна слушања која се организују пре усвајања закона⁸⁴ или неког другог нормативног акта Народне скупштине могу имати различите циљеве и с обзиром на њих и различите облике:

– један вид јавног слушања организује се у циљу *прибављања информација* које могу бити корисне за обликовање садржаја решења предложених у нормативном акту који би се у перспективи могао наћи на агенди скупштинског заседања и за који се очекује да ће бити разматран у Народној скупштини;

– други вид јавног слушања организује се како би се прибавила *стручна мишљења* о решењима која садржи предлог нормативног акта чије се разматрање планира и који ће се наћи на дневном реду скупштинског заседања;

– трећи вид јавног слушања фокусиран је на разјашњавање питања о којима су мишљења подељена, ставове у јавности али и међу актерима политичког одлучивања различитих мишљења, а која су значајна за припрему предлога акта.

Сва три поменута облика јавног слушања који се могу организовати у контексту остваривања нормативне функције Народне скупштине и као део активности које се остварују у законодавном поступку односно поступку усвајања других прописа које усваја Народна скупштина имају за сврху да

⁸⁴ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

свестрано и из различитих углова размотре решења предложена у правном или неком другом акту о коме ће Народна скупштина одлучивати са циљем да се предложена решења оптимализују, унапреде, побољшају, као и да се евентуалне дилеме и различити погледи на предложена решења разјасне и у највећој могућој мери отклоне. У том смислу јавна слушања би требало разумети као облик рада Народне скупштине који би требало да допринесе унапређењу њене нормативне функције као најзначајније надлежности Народне скупштине и подизању квалитета закона и других прописа које Народна скупштина усваја.

Један посебан вид информативног јавног слушања може се, према одредбама Пословника Народне скупштине,⁸⁵ организовати и у односу на **прописе који су усвојени у Народној скупштини**, који су на снази и који чине део правног система. И овај вид јавног слушања садржински је везан за нормативну функцију Народне скупштине. За разлику од до сада наведених облика јавног слушања, у овом случају циљ и смисао организовања јавног слушања није непосредно повезан за подизање квалитета решења садржаних у закону или другом нормативном акту поводом кога се организује јавно слушање, будући да је он усвојен и представља део правног система. Смисао јавног слушања у овом случају првенствено је усмерен на разматрање и разјашњење питања која се постављају у вези са применом прописа који је Народна скупштина усвојила, а о којима постоје различита мишљења и различите интерпретације. Са тог становишта, будући да се на јавном слушању покушавају разјаснити питања на која се различито гледа и око којих постоје дилеме, исход расправе на јавном слушању могао би бити покретање поступка за измену решења садржаних у важећем акту која могу створити (или већ стварају) проблеме у практичној примени прописа.

⁸⁵ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

У вези са природом и основним карактеристикама овог вида јавног слушања потребно је указати на њен амбивалентан карактер. Она се може реализовати и као део нормативне, али и као део контролне функције Народне скупштине.

Када се јавно слушање организује о пропису који је усвојен, дакле, о важећем акту, како прописује Пословник Народне скупштине оно би могло послужити као нека врста подстицаја за нормативну делатност Народне скупштине. У том контексту би и ова јавна слушања несумњиво утицала на подизање квалитета нормативне делатности Народне скупштине и могла би се сматрати делом законодавног процеса и нормативне функције Народне скупштине.

Ако се, међутим, има у виду да се јавно слушање у овом случају фокусира на разјашњење питања која се постављају у вези са прописом који је на снази, посебно у вези са његовом применом у пракси, не треба изгубити из вида да би се овакво јавно слушање могло сматрати и специфичним обликом остваривања контролне функције Народне скупштине, јер је садржински са њом тесно повезано.

Несумњиво је, дакле, да је природа овог вида јавног слушања амбивалентна и да се оно може везати како за нормативну тако и за контролну функцију Народне скупштине. Од исхода јавне расправе у сваком конкретном случају зависиће и то да ли је она везана претежно за нормативну функцију Народне скупштине (ако јавно слушање и његов исход буду повод да посланици поднесу предлог за измену или допуну закона) или њену контролну функцију (ако исход јавног слушања доведе до примене инструмената парламентарне контроле владе).

6.2 ЈАВНО СЛУШАЊЕ У КОНТЕКСТУ КОНТРОЛНЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Пословник Народне скупштине регулише још један облик организовања јавног слушања. Јавно слушање може се организовати и у оквиру остваривања контролне функције Народне скупштине, који поред инструмената парламентарне контроле егzekутиве представља један особен и посебан облик остваривања контролне функције. Пословник Народне скупштине⁸⁶ једном начелном и општом одредбом експлицитно прописује да се јавна слушања могу организовати и ради остваривања контролне функције Народне скупштине.

Пословник не конкретизује ову начелну одредбу и не одређује ближе на који начин се јавно слушање користи као инструмент остваривања контролне функције Народне скупштине. Ипак, две одредбе Пословника Народне скупштине посредно упућују на могући садржај остваривања контролне функције Народне скупштине уз примену јавног слушања, као облика рада Народне скупштине.

Према једној одредби Пословника, јавно слушање се може организовати ради праћења спровођења и примене закона⁸⁷ што би се могло сматрати неком врстом праћења и мониторинга рада владе у односу на њену најважнију надлежност која је везана за спровођење и примену закона, што је несумњиво један од облика остваривања контролне функције Народне скупштине путем кога Народна скупштина стиче увид у најзначајније поље рада владе. Информисање о раду владе и увид у њене активности у вези са применом закона су и инструменти који Народну скупштину могу подстаћи да посегне и за другим инструментима парламентарне контроле владе који могу довести и до пада владе (интер-

⁸⁶ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

⁸⁷ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

пелација, гласање о поверењу), уколико није задовољна радом владе.

Друга, већ коментарисана одредба Пословника Народне скупштине односи се на организовање јавног слушања у циљу разјашњења отворених или спорних питања као и решења садржаних у важећим правним актима.⁸⁸ Будући да се садржаји које укључује овај вид јавног слушања одnose у суштини на примену важећих правних аката, а за њихову примену и посебно за њихову припрему и израду одговорност припада влади могуће је, у овом контексту, јавно слушање разумети и као облик остваривања контролне функције Народне скупштине.

6.3 ЈАВНА СЛУШАЊА КАО ДЕО ЗАКОНОДАВНОГ ПРОЦЕСА

Предмет нашег интересовања су јавне расправе које се одржавају са циљем унапређења квалитета нормативне, посебно законодавне делатности као несумњиво најважније надлежности Народне скупштине.

Три питања биће у фокусу пажње при разматрању јавне расправе у законодавном поступку у парламентарном систему Републике Србије. То су:

- институционални и нормативни оквир унутар кога се организује и одвија јавно слушање у законодавном поступку;
- поступак организовања јавног слушања у законодавном поступку;
- ток и начин одвијања јавног слушања у законодавном процесу.

⁸⁸ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

6.3.1 Институционални и нормативни оквир јавног слушања

Прописи који регулишу јавно слушање у законодавном поступку

Пословник Народне скупштине успоставља, регулише и утврђује нормативни и институционални оквир за јавно слушање у законодавном поступку који се одвија у организацији и под окриљем Скупштине, а у циљу:

- подизања квалитета законодавне делатности као најважније надлежности Народне скупштине;
- интензивирања комуникације између посланика и бирача и подизања квалитета њихове међусобне комуникације;
- јачања легитимитета Народне скупштине.

У законодавном поступку организовање јавног слушања није обавезна фаза. То је само могућност коју одбори Народне скупштине могу користити као облик свога рада и део њихових активности у законодавном поступку уколико оцене да је о неком питању корисно и пожељно организовати јавно слушање како би се остварила интензивнија комуникација између народних посланика и грађана.

Зашто се организује јавно слушање у законодавном поступку?

Смисао, сврху и циљ организовања јавног слушања које се одвија у току законодавног поступка у начелу и на општи начин регулише Пословник Народне скупштине.⁸⁹ Циљ организовања јавног слушања у законодавном поступку је првенствено прибављање информација и стручних мишљења

⁸⁹ Члан 83. Пословника Народне скупштине.

о предлозима законских решења као и разјашњење питања која су значајна за припрему предлога закона.

Јавна слушања у законодавном поступку организују се ради извршавања послова из делокруга одбора који је иницирао и који организује јавно слушање, а који се односе на:

– прибављање информација које су значајне за обликовање законских решења садржаних у предлогу закона или другог акта који усваја Народна скупштина;

– прибављање стручних мишљења о решењима садржаним у предлогу закона или другог правног акта, а која могу бити од значаја за коначно обликовање нормативних решења и припрему коначног предлога закона или другог нормативног акта;

– разјашњења одређених питања у вези са којима постоје дилеме или различита мишљења како би се допринело формулисању оптималних нормативних решења (ако се јавно слушање организује у току одвијања законодавног поступка о закону који ће се наћи у скупштинској процедури) или пак припреми предлога за измене важећих законских решења уколико су она разлог који у пракси отежава или изазива проблеме у примени закона (ако се јавно слушање организује о важећем закону који је усвојен и представља део правног система).

Ко организује јавно слушање у законодавном поступку?

Јавно слушање у законодавном поступку организују одбори као радна тела Народне скупштине.⁹⁰ Организовање јавног слушања у току одвијања законодавног поступка не

⁹⁰ Тачка 5. (чланови 83. и 84) која регулише јавна слушања систематизована је у Петом Делу Пословника Народне скупштине који регулише статус, надлежности и начин рада радних тела Народне скупштине.

представља обавезу. То је могућност која је прописана Пословником Народне скупштине, коју одбори као радна тела Народне скупштине могу користити као облик свога рада и део активности који одбори имају у законодавном поступку.

Зависно од садржаја питања или области на коју се односи предлог акта поводом кога се намерава организовати јавно слушање у току законодавног поступка, јавно слушање организује одбор чија је надлежност везана за област или питања која ће бити предмет разматрања на јавном слушању, а која су садржана у предлогу закона који регулише област односно питања за која је конкретни одбор надлежан (матични одбор).

О одлуци одбора да организује јавно слушање председник одбора обавештава председника Народне скупштине.⁹¹

6.3.2 Поступак организовања јавног слушања у законодавном процесу

Поред правила материјалног права која говоре о јавном слушању као облику рада Народне скупштине и разлозима, односно циљевима због којих се јавно слушање организује, Пословник садржи и процесна правила која регулишу најважнија питања поступка о коме се организује и одвија јавно слушање. Поред процесних правила која се експлицитно односе на организовање јавног слушања и ток поступка по коме се оно одвија на процесна правила се примењују и опште одредбе које регулишу рад одбора као радних тела Народне скупштине, а сходно томе се у овом поступку примењују и одредбе Пословника које регулишу ток седнице Народне скупштине.⁹²

⁹¹ Члан 84. став 4. Пословника Народне скупштине.

⁹² Члан 82. Пословника Народне скупштине.

Пословник Народне скупштине у одредби која регулише субјекте овлашћене да предложи организовање јавног слушања избегава да јасно одреди да је то индивидуално право сваког посланика, већ сужава круг субјеката којима се гарантује право да поднесу предлог да се организује јавно слушање. Пословник експлицитно прописује да „предлог за организовање јавног слушања може поднети сваки члан одбора”.⁹³ Право да предложи организовање јавног слушања везује се за чланство у одбору и тако са једне стране сужава круг посланика којима то право припада само на посланике који су чланови одбора у коме се јавна расправа организује, а са друге стране садржински ограничава право посланика да предложи одржавање јавног слушања само на питања која у оквиру своје надлежности покрива одбор у коме је посланик члан. Ово право се, дакле, не гарантује сваком посланику као његово индивидуално право, а право посланика који су чланови одређеног одбора да затраже и предложи организовање јавног слушања садржински се ограничава само на питања и домен у коме се креће надлежност одбора чији је посланик члан .

Да би предлог за организовање јавног слушања био валидан и као такав подобан да се о њему одлучи у одбору у коме је поднет, он мора испуњавати одређене формалне услове које прописује Пословник Народне скупштине.⁹⁴ Предлог се подноси у писменој форми. У предлогу за организовање јавног слушања мора бити назначена тема поводом које се предлаже организовање јавног слушања као и списак лица којима би се упутио позив да учествују у јавном слушању.

О организовању јавног слушања одлучује одбор у коме је предлог поднет.⁹⁵ На поступак одлучивања о организовању

⁹³ Члан 84. став 1. Пословника Народне скупштине.

⁹⁴ Члан 84. став 2. Пословника Народне скупштине.

⁹⁵ Члан 84. став 3. Пословника Народне скупштине.

јавног слушања у одбору примењују се општа правила Пословника Народне скупштине⁹⁶ која се односе на одлучивање које се одвија у радним телима Народне скупштине.⁹⁷

Председник одбора коме је поднет предлог да се организује јавно слушање и у коме је усвојена одлука о организовању јавног слушања дужан је да обавести председника Народне скупштине о одлуци одбора која се односи на организовање јавног слушања.⁹⁸ Поред тога, председник одбора има и друге обавезе у вези са организовањем јавног слушања. Он је дужан да упути позив за јавно слушање у коме се наводи тема, односно питање који су повод да се организује јавно слушање као и место и време одржавања јавног слушања.⁹⁹

На јавно слушање позивају се чланови одбора који је иницирао и организовао јавно слушање, као и посланици и сва друга лица чије је присуство значајно с обзиром на тему односно питање о коме се организује јавно слушање.¹⁰⁰

Кворум, односно потребан број присутних чланова одбора није услов који треба испунити да би се одржало јавно слушање. То је прописано Пословником Народне скупштине који изричито утврђује¹⁰¹ да се јавно слушање одржава независно од тога колики број чланова одбора присуствује јавном слушању.

Организовање јавног слушања у законодавном поступку је, дакле, у надлежности одбора Народне скупштине.¹⁰² Организовање јавног слушања није обавезно. То је једна

⁹⁶ Чланови 70. до 83. Пословника Народне скупштине.

⁹⁷ Члан 80. Пословника Народне скупштине.

⁹⁸ Члан 84. став 4. Пословника Народне скупштине.

⁹⁹ Члан 84. став 6. Пословника Народне скупштине.

¹⁰⁰ Члан 84. став 5. Пословника Народне скупштине.

¹⁰¹ Члан 84. став 7. Пословника Народне скупштине.

¹⁰² Члан 84. ставови 1. и 3. Пословника Народне скупштине.

од могућности непосредног укључивања грађана у законодавни поступак која одбору, као радном телу Народне скупштине, стоји на располагању и коју одбор у свом раду може користити како би квалитетније обављао послове из своје надлежности везане за законодавни процес. Пословник Народне скупштине не прописује критеријуме којима би се одбор руководио приликом одлучивања о томе да ли је потребно и целисходно у току законодавног поступка организовати јавно слушање о одређеном предлогу закона. Пословник једино упућује одбор да организује јавно слушање у законодавном поступку када за то постоји потреба, препуштајући одбору да изгради своје критеријуме на основу којих ће процењивати да ли је потребно и да ли би било корисно и пожељно организовати јавно слушање о предлогу закона који је у скупштинској процедури.

Недостатак пословничких одредаба које би ближе регулисале критеријуме којима би се одбор могао руководити приликом процењивања потребе за организовањем јавног слушања у законодавном поступку упућује на потребу да се установе правила која би олакшала поступање одбора у одлучивању о томе да ли организовати јавно слушање као и које активности је потребно предузети како би се јавно слушање припремило и организовало. Поред општих правила Пословника која се односе на рад одбора, а која се могу применити и на ову активност одбора за креирање протокола поступања и практичну активност одбора у организовању и припреми јавног слушања корисне су и неке практичне сугестије.

За организовање јавног слушања у законодавном поступку веома су важна претходна питања од којих зависи садржај, сврха, циљ и квалитет дебате која ће се одвијати на јавном слушању. Сериозна и квалитетна припрема и добро организовање јавног слушања у законодавном поступку је једно од најважнијих претходних питања. Припремна фаза организо-

вања јавног слушања у законодавном поступку се одвија у одбору. У овој фази у одбору је потребно проценити потребу за одржавањем јавног слушања у законодавном поступку.

Процена потребе за одржавањем јавног слушања

Пре него што се у одбору започне са активностима на припреми организовања јавног слушања који се непосредније везује за законодавни поступак, од одбора се очекује да процени да ли постоји потреба да се организује јавно слушање о предлогу закона како би се стручњаци, грађани и јавност укључили у законодавни процес. То претпоставља и налаже да се сагледају:

– *значај питања која регулише предлог закона* (нпр. да ли су то питања од непосредног интереса за грађане; да ли предлог закона регулише неку област или питање које се по први пут у правним систему регулише законом; да ли су мишљења у јавности или међу актерима политичког одлучивања подељена у односу на потребу за доношењем закона, питања која предлог закона регулише у односу на предложена законска решења и др.)

– *утицај предложених законских решења на положај грађана и других субјеката* (нпр. да ли ће нова законска решења знатније мењати њихов положај; у ком правцу би се промене одвијале – да ли у правцу рестрикције или проширења права; како би се промене које садржи предлог закона могле одразити на положај жена и мушкараца и др.)

– *да ли су мишљења јавности о питању које је предмет законске регулативе подељена;*

– *да ли је питање које закон регулише сложено и комплексно па би експертска процена и стручна мишљења о решењима предложеним у закону била корисна за њихово*

свестраније сагледавање од стране посланика као учесника законодавног процеса који коначно одлучују о закону и решењима које он садржи;

– да ли је *јавно слушање о предлогу закона најбољи облик укључивања јавности у законодавни поступак* у конкретном случају или постоје и други, за конкретни случај оптималнији и сврсисходнији ангажмани јавности у законодавном процесу (нпр. дебата у медијима, дебата у професионалним удружењима, дебата организована у цивилном друштву и сл.).

Процедура одлучивања о организовању јавног слушања

Када одбор на основу процене потребе организовања јавног слушања у току одвијања законодавног поступка донесе одлуку о организовању јавног слушања, успешност у организовању јавног слушања налагала би да се у одбору брижљиво размотре сврха и циљ због којих се организује јавно слушање, као и да се одреди време одржавања јавног слушања и да се на бази одговарајућих критеријума изврши избор субјеката који ће узети учешће у дебати у току јавног слушања.

Дефинисање сврхе и циља јавног слушања

Ово је најзначајнија активност која претходи организовању јавног слушања. Јавно слушање изискује интензивну активност не само организатора јавног слушања већ и учесника који ће суделовати у дебати, захтева припрему за дебату, ангажује време, обезбеђивање материјалних средстава и коришћење других ресурса. Зато је у припреми јавног слушања од изузетне важности да одбор који намерава да приступи његовом организовању пре него што започне са припремама за организовање јасно дефинише сврху и циљ јавног слушања. Приликом дефинисања сврхе и циља јавног слушања у законодавном поступку у одбору би било

корисно одговорити на питање да ли је сврха и циљ јавног слушања о закону у законодавном поступку:

– *информисање јавности* о предлогу закона и решењима које он садржи због значаја који закон има за статус грађана и других субјеката или

– *прибављање мишљења, ставова, сугестија и предлога* грађана о решењима садржаним у предлогу закона?

Јасан одговор на ово питање је први корак који профилише активности које ће се планирати и предузети у оквиру јавног слушања. Понекада је могуће да се јавно слушање организује како би се постигла оба циља. У том случају пожељно је и корисно да одбор ипак истакне који је приоритетни циљ организовања јавног слушања: да ли је то информисање јавности о решењима садржаним у предлогу закона или је примарни циљ да се јавност укључи у законодавни процес учествујући у јавном слушању како би се прибавила мишљења, ставови и предлози јавности. Јасно дефинисање циља јавног слушања помаже одбору као организатору јавног слушања да јасно профилише и очекивања од ангажмана и учешћа јавности у дебати поводом питања или предлога закона о коме је организовано јавно слушање. То је важно за учеснике који се позивају на јавно слушање, јер дефинише њихову улогу па и сами једноставније и јасније могу да сагледају шта се од њих очекује када буду суделовали у дебати која се води на јавном слушању: да ли да се припреме за расправу и изнесу у њој своја становишта, мишљења, предлоге и информације које поседују или да се одазову позиву за јавно слушање и присуствују јавном слушању како би се информисали о решењима садржаним у предлогу закона.

Ако циљеви јавног слушања које се организује поводом предлога закона нису јасно дефинисани и добро постављени, грађани и други учесници на јавном слушању ће своју

активност у расправи темељити на својим индивидуалним проценама, личним перцепцијама проблема и питања поводом којих је организовано јавно слушање као и на властитим очекивањима од дебате која се води на јавном слушању. Такав појединачни приступ је дифузан и може отежати одбору који организује јавно слушање да одговори на очекивања која јавност има од дебате вођене на јавном слушању и њеног конкретног и практичног исхода (нпр. очекивање учесника дебате и шире јавности да се прихвате мишљења и сугестије које су у дебати изнете на предлог закона; да се реше проблеми на које јавност указује и сл.), као и да отежа постизање сагласности или компромиса међу актерима одлучивања у вези са различитим предлозима који се тичу решења садржаних у предлогу закона о коме се организује јавно слушање.

Изводљивост и исход јавног слушања

Након идентификовања разлога у основи процене оправданости организовања јавног слушања, дефинисања циља и јасног одређивања сврхе јавног слушања о предлогу закона, одбор који организује јавно слушање би требало да процени и изводљивост организовања јавног слушања. То се може учинити тек када је циљ јавног слушања јасно дефинисан, јер се изводљивост и исход јавног слушања морају сагледавати у контексту сврхе и циља због којих се оно организује. У парламентарним прописима не постоје унапред прецизно установљени и правно уобличени (нормирани) критеријуми чијом би применом одбор који организује јавно слушање могао објективизирати одредити изводљивост и исход јавног слушања о предлогу закона.

У недостатку нормативно прописаних критеријума, одбору који организује јавно слушање могу послужити као водич за вредновање изводљивости јавног слушања и помоћ у сагледавању исхода јавног слушања одговори на сет следећих питања:

Да ли ставови и сугестије учесника јавног слушања репрезентују мишљења, погледе и ставове о одређеним питањима као и предлоге јавности? Мишљења и предлози које износе учесници јавног слушања могу, у већој или мањој мери, утицати на садржај решења у предлогу закона о коме се води дебата кроз организовање јавног слушања. Зато је за исход јавног слушања и његове практичне консеквенце у односу на решења садржана у предлогу закона који је повод организовању јавног слушања, веома важно ко су њени учесници. Посебно је нужно водити рачуна да се у припреми јавног слушања о предлогу закона учесници који ће бити позвани да учествују у дебати брижљиво одреде како би у расправи што верније били заступљени интереси и ставови грађана, стручњака као и најшире јавности.

Ако на јавном слушању поводом предлога закона доминирају учесници који заступају ставове и предлоге субјеката који су најнепосредније заинтересовани за то која решења ће бити садржана у закону јавно слушање неће постићи сврху због које се организује нити ће довести до реализације циља којим се одбор руководио приликом опредељивања за организовање јавног слушања о предлогу закона. Слично ће бити и са јавним слушањем које је усредсређено на мишљења, ставове и информације које дају стручњаци који подржавају парламентарну већину или су им политички погледи блиски политици коју води влада. У оба случаја исход јавног слушања неће бити у складу са циљевима због којих се приступа организовању јавног слушања о предлогу закона, јер неће довести до:

– реалног сагледавања ставова, мишљења и предлога грађана и других субјеката који у најширем смислу представљају јавност (нпр. представници цивилног друштва, представници научних институција, грађани, медијски посленици и др.);

– прибављање информација и увид у ставове, предлоге и посебно критике које решењима садржаним у предлогу закона упућује парламентарна, али и непарламентарна опозиција.

Да ли ће учешће јавности и њен допринос јавном слушању имати за исход подизање квалитета предложених законских решења? Сваки предлог закона није једнако подесан за дебату која би се о законским решењима водила на јавном слушању. Приликом организовања јавног слушања то не треба изгубити из вида. За јавно слушање најчешће нису подесни закони који регулишу техничке стандарде (нпр. закон о заштити од јонизирајућих зрачења; закон о противпожарној заштити и др.) којима законодавац даје законску (правну) форму да би их учинио општеобавезним и омогућио да се њихово кршење санкционише.

Много више изгледа на успешан исход и подизање квалитета законских решења имаће јавна слушања која се организују о предлозима закона чија се решења директно и непосредно односе на живот грађана, на њихова права и обавезе, којима се задовољавају различите потребе (нпр. здравство, образовање, социјална заштита и др.) грађана и сл. Стварни допринос најшире јавности кроз непосредно учешће у законодавном процесу и утицај њихових ставова, мишљења, конкретних сугестија и предлога изнетих у вези са решењима које садржи предлог закона реално је најближи циљу због кога скупштински одбор организује јавно слушање о предлогу закона. Закони који регулишу питања или области које су најближе грађанима, њиховим виталним интересима и основним потребама су много погоднији за организовање јавног слушања. Јавно слушање организовано о њима ће знатно лакше постићи циљ због кога је организовано, јер грађани износе своја мишљења и сугестије ослонцем на властите социјалне позиције, на своја конкретна запажања проблема које желе да реше, на практичне спознаје локалних прилика које обликују при-

марни оквир у коме се одвија њихов свакодневни живот. За квалитетнија законска решења биће корисне консултације са грађанима о предлозима закона који се непосредно односе на њихов свакодневни живот или на локалне прилике у којима остварују своја права и потребе, јер укључују шири круг заинтересованих страна.

Да ли ће организовање јавног слушања о предлогу закона побољшати или угрозити односе између грађана и власти? Ово је важно и деликатно питање које би одбор требало озбиљно и одговорно да анализира у процесу припреме за организовање јавног слушања о предлогу закона. Јавно слушање о предлогу закона се организује да би се унапредили и побољшали односи између грађана и њихових изабраних представника. Јавно слушање организовано о предлогу закона може допринети изградњи поверења између грађана и парламентарца, уколико грађани у току расправе стекну уверење да се њихов суд и мишљење уважавају, а предлози које износе у вези са конкретним решењима у предлогу закона са пажњом слушају. То може допринети да са дебате вођене у току јавног слушања понесу позитивно мишљење о институцији, која им је омогућила да се чује њихов глас. Зато је потребно да одбор који организује јавно слушање и са овог аспекта процени:

- како да организује јавно слушање;
- ко ће бити учесници који се позивају да суделују у расправи о предлогу закона;
- како ће се одвијати ток јавног слушања да би се остварио стварни дијалог између грађана, стручњака и парламентарца;
- на који начин се односити према мишљењима, сугестијама, предлозима, али и критикама и замеркама које грађани

и стручњаци упућују на предлог решења садржаних у предлогу закона поводом кога је организовано јавно слушање.

Јавна слушања, чија је једина сврха и смисао да легитимирају предлог закона који је потекао од владе а за који се очекује подршка парламентарне већине у представничком телу грађана, удаљиће грађане од парламентарца, јер ће их ток и исход тако организованог јавног слушања уверити да њихова мишљења, евентуалне критике које су изнели на предлог закона, предлози и сугестије за законодавца немају значај.

Да ли ће организовање јавног слушања о предлогу закона допринети да се превазиђу и разреше евентуална спорна питања и питања о којима су мишљења међу парламентарцима и у јавности подељена, па чак супротстављена, или ће, напротив, заострити сукобе? Ако је добро и правилно организовано и вођено, јавно слушање и дебата о предлогу закона која се води на јавном слушању може помоћи да се разреше сукоби између различитих или супротстављених интересних група. У поступку припреме и организовања јавног слушања о предлогу закона, одбор би требало да пажљиво испита и детаљно размотри деликатност и осетљивост питања које регулише предлог закона, а око кога су мишљења подељена, а интереси различитих група супротстављени или сукобљени. Поред тога, у одбору који организује јавно слушање било би пожељно установити:

- ко су заинтересоване стране за питања које регулише предлог закона,
- о којим питањима постоје различита мишљења и ставови,
- која су питања повод споровима,
- како се гледа на питања око којих нема сагласности.

Када то сагледа, одбор би требало да одабере оптималан начин укључивања јавности у дебату о предлогу закона и решењима која он садржи. У том контексту треба да размисли и да ли је, с обзиром на све околности, организовање јавног слушања оптималан начин укључивања јавности у консултације о предлогу закона или би консултације требало организовати на неки други начин како би се избегло могуће заоштравање сукоба.

Да ли добит од исхода јавног слушања о предлогу закона у погледу побољшања квалитета законских решења оправдавају ангажовање људи, време и финансијске трошкове које изискује организовање јавног слушања? Организовање и одржавање јавног слушања о предлогу закона захтева знатна материјална средства, ангажује људе и њихово време, а неретко и коришћење других ресурса. Одбор који припрема и организује јавно слушање требало би да и са тог аспекта сагледа и процени да ли је рационално консултовање грађана о предлогу закона у форми јавног слушања. У контексту процене финансијских питања као и ангажовања других ресурса одбор би требало да поведе рачуна и испланира трошкове:

- превоза учесника који се позивају на јавно слушање;
- евентуалног смештаја учесника који се позивају на јавно слушање уколико се планира да расправа траје дуже;
- накнаде за рад и ангажовање научних и стручних консултаната, ако се тражи њихово мишљење у вези са предлогом законских решења;
- обезбеђење просторија и других техничких услова за одвијање јавне расправе, посебно уколико се она одржава изван зграде Народне скупштине.

Временски оквир за техничку припрему организовања јавног слушања

Након разматрања свих претходних питања и оцене одбора да сви показатељи говоре у прилог томе да је корисно организовати јавно слушање о предлогу закона, потребно је одредити време када ће бити одржано јавно слушање водећи рачуна о томе да се остави довољно времена особљу које ради на техничким припремама да обаве све неопходне активности везане за припрему јавног слушања. Временски период од барем две недеље по правилу би се могао сматрати довољним да се квалитетно испланира и припреми јавно слушање.

Ангажман цивилног друштва у процесу организовања јавног слушања

Јавно слушање које се организује о предлогу закона је вид непосредног учешћа грађана, па и различитих организација цивилног друштва у процесу доношења закона. Организације цивилног друштва су важни актери грађанског активизма и често плански и на организован начин лобирају за одржавање јавног слушања о предлозима закона и различитим методама врше притисак на парламентарце и одборе да организују јавна слушања о предлозима закона. У процесу заговарања јавних дебата не само о предлозима закона већ и о другим актуелним и важним друштвеним питањима као и снажења и подизања капацитета грађанског активизма, организације цивилног друштва користе различите методе:

– писање писама народним посланицима у којима износе своје ставове, сугестије, критике и предлоге о различитим друштвеним питањима, укључујући и предлоге закона;

– захтевају заказивање састанака или сусрета са народним посланицима, или сами, на сопствену иницијативу, заказују

састанке на које позивају и парламентарце, представнике других учесника у законодавном поступку, предлагаче закона, грађане у локалним срединама како би размотрили питања која се налазе на скупштинској агенди, па и предлоге закона који ће се наћи на дневном реду Народне скупштине;

– један вид притиска цивилног друштва на законодавни процес јесу и иницијативе да се отвори дебата о алтернативним пројектима (моделима) закона које су припремљени од стране експерата и стручњака окупљених у асоцијацијама цивилног друштва. Смисао ових дебата је да се представе и сагледају и алтернативни предлози закона и њихова решења.

Имајући у виду значај који за развој демократије, посебно за развој унутарпарламентарне демократије, има право грађана на законодавну иницијативу, њихово Уставом гарантовано право да као овлашћени предлагачи поднесу предлог закона Народној скупштини, као и њихово непосредно учешће у обликовању законских решења било би корисно и пожељно у Пословнику Народне скупштине отворити могућност сарадње парламентарних одбора и цивилног сектора у законодавном процесу. То је могуће учинити управо кроз форму јавних слушања које организује парламентарни одбор о предлозима закона или питањима односно областима које је неопходно регулисати законом, између осталог, и на тај начин што би се представницима цивилног друштва омогућило да парламентарцима представе пројекте закона на којима су радили стручњаци окупљени око организација цивилног друштва.

– Скретање пажње најшире јавности на неки проблем, потребу и могуће правце његовог решавања, алтернативне предлоге за решавање и сл., организовањем кампања, путем медија и др.

– Подизање капацитета цивилног сектора, посебно његове организације кроз сарадњу, изградњу и учвршћивање

коалиција са субјектима заинтересованим за решавање питања које је предмет законодавне регулативе као и умрежавањем и повезивањем актера грађанског друштва. Синергијски ефекат ове активности може бити значајан подстицај развоју демократије.

– Укључивање представника међународних организација у дебату о питањима и проблематици на коју се односи предлог закона као и о решењима које садржи предлог закона, посебно ако се закон односи на укључивање међународних стандарда у позитивно право и законодавство, што је посебно значајно за процес европских интеграција, јер је у том процесу укључивање међународних стандарда у унутрашње право посао од прворазредног значаја.

– Праћење јавног слушања о предлогу закона, посебно вредновање и оцењивање напретка у квалитету закона након одржаног јавног слушања како би се сагледао утицај мишљења, сугестија и предлога које су износили учесници јавног слушања на решења садржана у предлогу закона. Веома је важно да медији остану укључени и у ову фазу законодавног процеса. Смисао њиховог укључивања је првенствено у томе да јавности презентују резултат и исход јавног слушања, као и утицај који је дебата вођена на јавном слушању имала на решења у предлогу закона. То омогућује да се јавно вреднује допринос који су грађани и други учесници јавног слушања дали својим непосредним учешћем у законодавном поступку, износећи своје мишљење, ставове и предлоге у вези са предлогом закона.

Критеријуми и поступак избора субјеката који се позивају на јавно слушање

На квалитет и садржај јавног слушања од одлучујућег су значаја субјекти који се позивају да учествују у дебати на јавном слушању са циљем да, својим стручним мишљењем,

сугестијама, критикама и конкретним предлозима допринесу подизању квалитета законских решења. За успех и исход јавног слушања субјекти који су позвани да учествују у дебати често имају пресудан значај. Стога се у одбору као иницијатору и организатору јавног слушања посебна пажња мора посветити критеријумима на основу којих се у одбору врши избор субјеката којима се упућује позив да учествују на јавном слушању, процесу њиховог одабира као и јасном одређивању њихових права и обавеза у дебати организованој у форми јавног слушања.

Пословник Народне скупштине не регулише ближе критеријуме по којима се врши одабир субјеката који се позивају на јавно слушање нити потенцијални круг институција, организација или лица из којег се врши избор појединаца којима ће бити упућен позив за јавно слушање. Одредба је прецизна¹⁰³ када се ради о члановима одбора који организује јавно слушање као и народним посланицима којима се упућује позив на јавно слушање, али не и када се ради о свим другим лицима која се позивају на јавно слушање. Пословник на општи начин прописује да се на јавно слушање позивају и „друга лица чије присуство је од значаја за тему јавног слушања.“¹⁰⁴

Критеријуми на основу којих се у одбору врши избор субјеката (стручњака, грађана, представника различитих професионалних институција и организација као и заинтересованих страна и др.), којима ће бити упућен позив да узму учешће у дебати на јавном слушању су важна претпоставка за успешан исход и конкретан резултат јавног слушања. Поред тога, за исход јавне расправе и резултате који се од ње очекују посебно је значајан и поступак одабира учесника јавног слушања. Основни критеријуми који се примењују на одабир учесника који

¹⁰³ Члан 84. став 5. Пословника Народне скупштине.

¹⁰⁴ Члан 84. став 5. *in fine* Пословника Народне скупштине.

се позивају на јавно слушање тесно су повезани са сврхом и циљем због којих се организује јавно слушање. Ако се јавно слушање организује да би се саслушала различита мишљења, ставови, сугестије и конкретни предлози грађана у правцу унапређења законских решења, одбор приликом позивања учесника који ће суделовати у дебати у току јавног слушања мора водити рачуна да се на јавно слушање позову:

– субјекти који ће у највећој могућој мери изнети мишљења, ставове, сугестије и предлоге најшире јавности како би се обезбедиле претпоставке да се у расправи у току одржавања јавног слушања отворено изнесу и пажљиво саслушају мишљења и сугестије у вези са предложеним законским решењима;

– представници различитих организација и институција, као и појединци који могу презентовати ставове и предлоге свих заинтересованих страна о законским решењима, посебно у случају када закон регулише осетљива питања или област за коју је шира јавност посебно заинтересована.

Само на први поглед то је техничко питање, али се у пракси организовања јавног слушања може показати као веома деликатно и тешко.

Одабир субјеката којима се упућује позив на јавно слушање је према одредбама Пословника Народне скупштине право председника одбора који упућује позив за одржавање јавног слушања,¹⁰⁵ и народних посланика као чланова одбора који уз предлог да се организује јавно слушање достављају и списак лица која би требало позвати на јавно слушање.¹⁰⁶ Пословник, међутим, не регулише ближе начин на који се у одбору који организује јавно слушање врши процес предла-

¹⁰⁵ Члан 84. став 5. Пословника Народне скупштине.

¹⁰⁶ Члан 84. став 2. Пословника Народне скупштине.

гања, селекције и избора лица којима ће председник одбора упутити позив да учествују у јавном слушању. У том погледу била би корисна допуна Пословника како би се ближе одредили критеријуми према којима ће се на јавно слушање, поред народних посланика, позивати друга лица.¹⁰⁷

Процес одабира учесника јавног слушања о предлогу закона може бити олакшан ако се у одбору који организује јавно слушање, пре него што започне одабир субјеката којима ће се упутити позив за учешће на јавном слушању, потражи одговор на следећа питања:

– Који субјекти имају интерес у вези са питањем или подручјем које регулише предлог закона о коме се организује јавно слушање?

– Ко располаже стручним, теоријским и научним знањима или практичним искуством о питањима или у областима које нормира предлог закона?

– На кога најнепосредније могу утицати законска решења?

– Ко изражава спремност да учествује на јавном слушању?

– Чија је подршка важна за прихватање законских решења и посебно чија је подршка значајна за практичну примену закона након његовог усвајања?

– На кога ће се негативно одразити промене које закон доноси?

¹⁰⁷ На пример, Пословник Скупштине Црне Горе у члану 73. став 1. прописује оквирно круг субјеката који се позивају да учествују у јавној расправи поводом предлога закона као и разлоге и циљ због кога се они позивају на јавну расправу. На јавну расправу се позивају: научни и стручни радници за области на које се односи предлог закона и за ове учеснике користи термин научни и стручни консултанти; представници државних органа; представници невладиних организација.

На основу одговора на постављена питања одбор ће имати могућност да састави листу субјеката које је неопходно консултовати у току законодавног поступка и којима ће бити упућен позив да учествују на јавном слушању о предлогу закона.

Листа субјеката које одбор намерава да позове да учествују на јавном слушању о предлогу закона саставља се у одбору који организује јавно слушање. Предлог листе учесника укључује неколико основних циљних група, нпр. експерти (научни радници, академска јавност); стручњаци и представници Владе и одговарајућих министарстава; представници цивилног друштва (синдикати, различите асоцијације грађана, невладине организације); представници економских и пословних асоцијација; представници заинтересованих међународних организација и др.

Да би послови и активности везане за избор субјеката који ће бити позвани на јавно слушање били успешни корисно је и пожељно припремити у сваком одбору листу потенцијалних учесника који се позивају на јавна слушања која одбор организује у области за коју је формиран. На тај би се начин могла установити и изградити својеврсна „база података“ о субјектима који прате одређену област као стручњаци, као актери грађанског друштва, као заинтересоване асоцијације или као појединци и слично. То би олакшало успостављање комуникације са тим кругом субјеката не само поводом одржавања јавног слушања о једном предлогу закона већ и поводом других могућих заједничких активности на унапређењу законодавног процеса кроз активан ангажман стручне (научници, стручњаци) али и најшире јавности (грађана).

Листа учесника којима се упућује позив за јавно слушање организовано о предлогу закона било би пожељно да обухвати следеће субјекте:

– Представнике предлагача закона (и стручњаке) који су радили на припреmi предлога закона. Одбор који организује јавно слушање одлучује о томе које ће стручњаке позвати на јавно слушање. Најчешће чланови одбора предлажу да се на јавно слушање позиву они стручњаци са којима деле блиске погледе на питања која регулише предлог закона и са којима имају слична мишљења у односу на предложена законска решења. С обзиром на то да већину чланова одбора чине посланици који подржавају владу (посланици који припадају парламентарној већини), може се са извесношћу претпоставити да ће већина учесника који се позивају на јавно слушање о предлогу закона износити ставове у прилог предлогу закона, који је потекао од владе.

– Учесници које предложе чланови одбора који припадају парламентарној опозицији. Приликом избора учесника који ће суделовати у дебати на јавном слушању организованом о предлогу закона, одбор мора водити рачуна о предлозима које изнесу сви чланови одбора, посебно о предлозима који потичу од чланова одбора који припадају парламентарној опозицији. То је посебно важно, јер већина чланова одбора припада парламентарној већини, а смисао и циљ јавног слушања је да се саслушају различита мишљења о предложеним законским решењима, да се проблематика коју закон регулише сагледа из различитих углова и посебно да се брижљиво размотре критике које представници опозиције упућују на законска решења. Поступак избора учесника у јавној расправи који омогућује опозицији да предложи учеснике који се позивају на јавно слушање и расправу о предлогу закона омогућује да се изнесу и мишљења која се противе владином предлогу закона, да се представе друге могућности за законска решења и саслушају аргументи у прилог измене или кориговања понуђених решења. Једнако тако важно је омогућити да се на јавно слушање позову и учесници који ће имати прилике да понуде аргументе *pro et contra* закон-

ских решења које износе грађани, организације цивилног друштва, стручњаци и други заинтересовани субјекти.

– Представници грађанског друштва заинтересовани за област коју регулише предлог закона. Једнако је важно омогућити да се на јавно слушање позову и учесници (грађани, представници цивилног друштва и други) који ће имати прилике да понуде аргументе *pro et contra* законских решења. Листу учесника на јавном слушању организованом о предлогу закона требало би саставити тако да она не одражава само мишљење специјалиста и стручњака који су припремали закон или који се баве питањима која закон регулише, него и погледе и ставове субјеката на које се односи предлог закона и на чији статус и права непосредно утичу предложена законска решења.

Актери грађанског друштва немају формално право да одбору предложи да на јавно слушање позове стручњаке којима они дају предност. Упркос томе, постоје неке могућности да представници цивилног друштва изнесу своја становишта о предлогу закона и тако допринесу да погледи грађана на законска решења буду јавно изнети као и да утичу на обликовање законских решења. Такве могућности, на пример, пружају:

– комуникација и повезаност са члановима опозиције или владе, који имају заједничке ставове о предложеном закону и прихватају да представе погледе и интересе актера грађанског друштва на законска решења;

– коришћење медија за наглашавање питања, мишљења и сугестија грађана, као метод притиска на чланове одбора да у току јавног слушања узму у разматрање и глас грађана.

Права и обавезе учесника јавног слушања у расправи о предлогу закона Пословник Народне скупштине не регу-

лише посебно. С обзиром да Пословник то не регулише посебним правилима која се односе на јавно слушање могла би се на та питања применити општа правила о правима и обавезама чланова одбора у току седнице одбора. Учесници којима је упућен позив на јавну расправу о предлогу закона немају правну (Законом или Пословником прописану) обавезу да се одазову позиву и учествују на јавном слушању. Иако немају ту обавезу већина оних који су позвани на јавно слушање одазваће се позиву како би подржали парламентарце са којима их повезују заједнички погледи и мишљење о предлогу закона.

Учесници јавног слушања не полажу заклетву. Они немају обавезу да говоре истину нити њихови евентуални лажни искази подлежу санкцијама. Једина заштита од лажних исказа је страх да ће у току дебате о закону и посебно кроз постављање питања они бити откривени, што би оспорило веродостојност ставова и мишљења које учесник јавног слушања износи у дебати и умањило изгледе да они буду узети у обзир приликом формулисања коначног текста закона.

Уколико би учесник у јавној расправи због мишљења које износи у дебати могао бити доведен у опасност или трпети друге штетне последице, било би пожељно да се установи могућност да одбор може одлучити да мишљење тог учесника у дебати саслуша на делу седнице одбора са кога је јавност искључена. То је својеврсна заштита учесника јавног слушања у дебати о закону, чији је смисао не само да заштити учесника, већ и да обезбеди могућност слободног и несметаног изношења мишљења.

У току јавног слушања о предлогу закона парламентарци и сви други учесници којима је упућен позив да суделују у дебати имају право да учеснику дебате који је изнео свој став, мишљење или предлог упуте питања. Питања која се упућују могу бити тешка и често непријатна, посебно ако

долазе од оних чији погледи на закон се разликују. Понекада је тешко избећи непријатељски настројена испитивања учесника у дебати која се одвија на јавном слушању када су мишљења о предлогу закона подељена и оштро супротстављена. Председник који руководи радом одбора и модерира дебату има обавезу да омогући одвијање дебате и спречи да њен ток „измакне контроли“.

Сви учесници јавног слушања организованог о предлогу закона који нису чланови одбора учествују у дебати, износе своја мишљења, могу да постављају питања, полемишу о аргументацији, износе и образлажу своје предлоге и слично, али не могу да суделују у заузимању става одбора и одлучивању. Компаративна парламентарна пракса познаје решења у којима се то пословником и експлицитно прописује.¹⁰⁸

Учесници које одбор позива на јавно слушање требало би да имају право и на материјалну надокнаду. У компаративној парламентарној пракси то се у пословнику парламента посебно регулише и изричито гарантује као право учесника позваних на јавно слушање.¹⁰⁹

¹⁰⁸ На пример, члан 73. став 1. Пословника Скупштине Црне Горе.

¹⁰⁹ На пример, Пословник Скупштине Црне Горе гарантује ово право (члан 74. став 1). Материјална надокнада обухвата две врсте трошкова: једно су трошкови који се признају свим учесницима који су се одазвали позиву да учествују у јавној расправи, а друго су материјалне надокнаде које се признају само научним и стручним консултантима које је одбор ангажовао. Свим учесницима у јавној расправи признају се трошкови које су имали у вези са доласком на седницу одбора на којој се одвијала јавна расправа. Научним и стручним консултантима признаје се, поред трошкова које су имали у вези са доласком на седницу одбора. и посебна награда за рад који је њихов ангажман захтевао (припрема стручног мишљења, припрема елабората, рад на предлогу закона или амандманима на предлог закона и друго).

Посебним актом Административног одбора Скупштине, регулише се остваривање права учесника јавне расправе на надокнаду трошкова, утврђују се критеријуми за одређивање накнаде за рад стручних и научних консултаната и регулише начин остваривања овог права (члан 74. став 2. Пословника).

Припрема учесника којима се упућује позив на јавно слушање

Када одбор изврши избор лица којима ће бити упућен позив да учествују на јавном слушању, потребно је обавити низ активности које су везане за припрему учесника који ће суделовати у дебати која се одвија на јавном слушању. Припрема учесника који су позвани на јавно слушање посебно укључује:

- упућивање позива субјектима које је одбор одабрао и одлучио да позове на јавно слушање;
- обавештавање субјеката који се позивају на јавно слушање о предлогу закона који ће бити предмет разматрања или другом питању које је повод за организовање јавног слушања;
- информисање субјеката чије се учешће планира на јавном слушању о њиховим правима и дужностима и о врсти ангажмана који се од њих очекује (експертско мишљење, стручна анализа, изношење сопственог виђења, сугестија и предлога и друго).

Да би се ове активности ваљано обавиле потребно је имати у виду и неколико корисних техничких упутстава којима се могу руководити они који су најактивније ангажовани на организовању и припреми јавног слушања, пре свега председник одбора и административни службеници који на томе раде.

Од *председника одбора* се очекује да, у унапред прецизно утврђеним временским оквирима које треба испланирати, предузме неколико активности које су претпоставка за успешну организовање као и за исход јавног слушања.

У времену од најмање 12 до 14 дана пре дана одржавања јавног слушања од председника одбора се очекује да:

Утврди формат и садржину позивница што укључује посебно:

- прецизирање и јасно дефинисање теме (проблематике) која ће бити у средишту пажње на јавном слушању;
- одређивање времена, датума и места одржавања јавног слушања;
- састављање нацрта дневног реда.

Председник одбора који организује јавно слушање треба да припреми све што је неопходно да се *планира ток и координира садржај дебате* која се одвија у току јавног слушања, што укључује:

- састављање питања поводом којих се води дебата или на која се очекује одговор од учесника јавног слушања;
- упућивање ових питања учесницима јавног слушања уз обавештење о томе која врста њиховог ангажмана се очекује на јавном слушању (експертиза, мишљење, препоруке, критичка опажања и замерке, предлози за унапређење предложених законских решења и сл.) као и да ли се од учесника јавног слушања очекује или захтева достављање писаног прилога и пре одржавања јавног слушања како би се они могли послати свима учесницима јавног слушања;
- планирање и структурирање редоследа излагања учесника у дебати и постављања питања након сваког излагања;
- планирање времена које подразумева одређивање временског оквира (ограничења) за излагања учесника, за постављање питања као и за давање одговора;
- време које треба планирати зависи од броја учесника позваних на јавно слушање (за излагања би било пожељно

планирати од 5 до највише 15 минута, за постављање питања од 5 до 10 минута након сваког излагања, за одговоре на постављена питања од 5 до 10 минута).

У времену од најмање недељу дана пре одржавања јавног слушања од председника одбора и скупштинске администрације која ради на припреми седнице одбора која се одвија као јавно слушање се очекује да:

– учесницима позваним на јавно слушање о предлогу закона достави писани материјал припремљен за седницу (текст предлога закона, образложење предлога закона, евентуално и писане материјале које припреме и унапред доставе експерти и учесници јавног слушања, грађани и други субјекти заинтересовани за решења садржана у предлогу закона), како би имали довољно времена да проуче текст предлога закона и припреме се за излагање као и за постављање питања.

Веома важно питање за добро организовано јавно слушање, његов ток и исход је и планирање и *одређивање времена које се резервише за постављање питања*. Питања се постављају учесницима јавног слушања након што изложе своје погледе, сугестије и предлоге о предлогу закона или другом питању о коме се води јавна расправа. У току припреме јавног слушања, председник одбора мора одредити како ће тећи поступак постављања питања. Рационално организована дебата претпостављала би да се најпре реч дâ стручњацима, потом да се само члановима одбора омогући да постављају питања, а да се на крају јавног слушања одреди и резервише одређено време за постављање питања, изношење коментаре и давање сугестија грађана.

Добро планиран ток, динамика и поступак одвијања јавног слушања веома је важан како би се свим учесницима који су позвани на јавно слушање пружила прилика да изнесу своје мишљење, ставове, препоруке и предлоге и како

би се омогућило да сви они који желе да поставе питања имају довољно времена за то као и да се омогући давање одговора на постављена питања.

Све то доприноси квалитету јавног слушања, а учесници јавног слушања одлазе са расправе задовољни што су имали прилике да изнесу свој суд и предлоге, што им је као грађанима омогућено да своје ставове непосредно саопште доносиоцима одлука – парламентарцима које су непосредно бирали.

Скупштинска администрација која ради на организовању и техничкој припреми јавног слушања обавља такође низ активности како би јавно слушање и дебата били што боље припремљени.

У времену од 7 до 10 дана пре одржавања јавног слушања од администрације која ради на организовању и припреми очекује се да обави следеће послове:

- припреми и пошаље позиве учесницима који се позивају на јавно слушање;
- у позиву наведе предлог дневног реда и питања која ће бити у средишту пажње у дебати у току јавног слушања као и назнаку да се од учесника јавне расправе очекује да о њима изнесу своја мишљења, ставове, предлоге, сугестије, критике;
- информисати учеснике позване на јавно слушање да своја мишљења, предлоге, критике и слично, изнете у писаној форми, доставе унапред члановима одбора како би ови имали прилике да се пре одржавања јавног слушања упознају са њиховом садржином;
- тражити од субјеката којима је упућен позив за јавно слушање да, у року који им је уз позив назначен, односно што

је пре могуће, потврде своје учешће на јавном слушању на контакт (путем мејла, телефоном) који је наведен у позиву.

Један до два дана пре одржавања јавног слушања, администрација и стручне службе требало би да предузме следеће активности:

– да телефонски контактира субјекте који су позвани да учествују на јавном слушању и подсети их на обавезе које су преузели у вези са учешћем у расправи која ће се одвијати на јавном слушању;

– да члановима одбора достави писана излагања која су доставили учесници позвани на јавно слушање како би они могли да се припреме да узму учешће у расправи односно да поставе питања и затраже на њих одговор.

Учешће организација цивилног друштва на јавном слушању (садржај и начин остваривања)

Очекивања од научних и стручних консултаната који се позивају на јавно слушање наводе се у позиву за учешће на јавном слушању. Отуда су обавезе које они прихвате одазивајући се позиву да учествују на јавном слушању у основи познате и унапред утврђене.

Иако нису посебно регулисане, унапред су познате и обавезе и очекивања од стране представника државних органа, јер се оне увек крећу у оквирима и границама садржаја који обухватају надлежности државног органа који се позива на јавно слушање.

То, међутим, није случај са представницима организација цивилног друштва, јер прописима нису посебно регулисана њихова права и обавезе нити постоје јасније смернице у вези са њиховим ангажманом на јавном слушању.

Ово питање било би корисно регулисати Пословником Народне скупштине. У недостатку регулативе на учешће представника организација цивилног друштва на јавном слушању могла би се по аналогији и сходно применити сва правила која се односе на статус других учесника јавног слушања, док би недостајућа правила требало унапред утврдити у току организовања и припреме јавног слушања. Ова додатна правила, (нека врста „правила рада“), било би корисно проследити учесницима јавног слушања пре седнице уз позив који им се шаље да учествују на јавном слушању. То је важно како би и представницима организација цивилног друштва биле створене једнаке могућности учешћа на јавном слушању, како би се под једнаким условима могла изнети и саслушати и њихова мишљења, критике и ставови, а њихови предлози изнети у расправи размотрити равноправно и под истим условима као и предлози других учесника јавног слушања.

Неколико сугестија могу бити од помоћи приликом планирања учешћа (права и дужности) представника организација цивилног друштва на јавном слушању.

То се посебно односи на питање да ли се од представника организација цивилног друштва захтева, као и од других учесника на јавном слушању, да своје учешће у дебати најаве унапред у писменој форми (на пример, попуњавање посебног обрасца и достављање организатору) или они то могу учинити на сам дан одржавања јавног слушања, а пре него што оно отпочне?

Једна могућност је да се и од грађана тражи да пре одржавања јавног слушања, уколико желе да учествују у расправи, у писменој форми обавесте о томе организаторе јавног слушања (или да *поднесу захтев за учешће у расправи*). То је пожељно учинити јер доприноси бољој припреми и успеху јавног слушања, и омогућује да се јавно слушање организује на начин да се свим учесницима обезбеди једнак

третман у дебати. Председник одбора, као и административно и стручно особље које је ангажовано на припреми јавног слушања, требало би у вези са тим да се старају да:

– у позивном писму информишу учеснике јавног слушања који представљају организације цивилног друштва о томе да своје учешће у дебати треба да најаве организатору јавног слушања;

– саставе неку врсту обрасца (пријаве) захтева за учешћем у расправи на коме би се навела проблематика о којој учесник јавног слушања жели да говори или питања која жели да постави у дебати, као и други елементи садржаја захтева као што су: адреса на коју треба послати попуњен захтев, рок до кога то треба учинити, евентуално име говорника и др.

– уврсте имена говорника у дневни ред и планирају време за његово иступање.

Друга могућност је да се представницима организација цивилног друштва омогући да говоре ако *непосредно пре почетка јавног слушања попуне образац захтева* за учешће у дебати и предају га председавајућем? Учесницима позваним на јавно слушање требало би у сваком случају омогућити да изнесу своје мишљење и предлоге, чак и ако нису на време, у прописаном року и на прописани начин (у писменој форми), обавестили организаторе јавног слушања о својој намери да у њој активно учествују и изнесу своје мишљење, сугестије и предлоге. Да би се тој потреби одговорило било би пожељно да административно особље које ради на техничкој припреми јавног слушања уради следеће:

– припреми довољно копија стандардизованог обрасца на којем се подноси захтев за учешћем у дебати, а који садржи све потребне елементе, посебно тему о којој учесник жели да говори или питање које жели да постави у дебати;

– пре почетка дебате, информише учеснике јавног слушања о могућности да попуне захтеве за учешће у расправи;

– прикупи попуњене захтеве за учешће у расправи и достави их председавајућем у току расправе, како би их имао у виду приликом планирања дебате.

Постоји и трећа могућност која допушта да се примене паралелно и једно и друго решење, да се организатори у прописаној форми раније обавесте о намери представника цивилног друштва који су позвани на јавно слушање да учествују у дебати, али и да се на сам дан одвијања јавног слушања таква могућност допусти, ако се захтев поднесе непосредно пре него што дебата отпочне.

Без обзира који вид учешћа представника организација цивилног друштва на јавном слушању буде прихваћен битно је да се јавност о томе мора обавестити и бити јасно упозната са тим на који се начин пријављују за учешће у јавној расправи.

Кворум за рад одбора

Као један од услова за одржавање јавног слушања може бити прописан и кворум, као минималан, процентуално изражен број посланика који морају присуствовати јавном слушању. У компаративној пракси ово питање се различито регулише. У неким парламентарним системима услов који се прописује за одржавање јавног слушања је присуство више од половине укупног броја посланика.¹¹⁰

Пословник Народне скупштине експлицитно прописује да се јавно слушање одржава независно од тога колико чланова одбора који организује јавно слушање је присутно.¹¹¹

¹¹⁰ Члан 65. став 1. Пословника Скупштине Црне Горе.

¹¹¹ Члан 84. став 7. Пословника Народне скупштине.

Опште правило о раду свих одбора да кворум за рад одбора чини већина од укупног броја народних посланика који су чланови одбора примењује се и на седницу одбора на којој се одлучује о организовању јавног слушања.¹¹² Одлуку о организовању јавног слушања чланови одбора доносе већином гласова присутних чланова одбора (проста већина), уз услов да седници одбора присуствује већина укупног броја народних посланика који су чланови тог одбора.

6.3.3 Припрема тима за логистику

Организовање јавног слушања пред организаторе поставља бројне задатке и од њих захтева доста активности, планирање и опсежну припрему. Иако одбор који организује јавно слушање има стручно и административно особље које пружа стручну, техничку и логистичку подршку за све активности одбора, специфичност организовања јавног слушања упућује организаторе да би било корисно одредити тим који ће радити на припреми и организовању јавног слушања. Међу особама које чине тим за логистичку подршку организовању јавног слушања корисно је и пожељно извршити поделу послова, активности и задужења. Таква подела послова може допринети бољој укупној организацији посла и повећању одговорности за обављање посла.

Састав тима за логистику

Приликом одређивања састава тима за логистику било би пожељно руководити се следећим параметрима:

– врстом послова и активности које треба обавити у припреми јавног слушања;

¹¹² Члан 80. став 1. Пословника Народне скупштине.

– бројем стручног и административног особља које је и иначе ангажовано као подршка раду одбора (расположиви кадровски потенцијал).

Оптимални састав тима који ради на припремама организовања јавног слушања укључује:

Председавајућег / модератора чија је улога у припремама, организовању и посебно у току одвијања јавног слушања велика и веома значајна. Председавајућем може бити додељена и улога модератора јавног слушања, али ове послове нужно не мора обављати једна особа већ они могу бити поверени и двома особама. Најзначајнији послови и задаци председавајућег су да:

– омогући одржавање јавног слушања у складу са планом и постављеном агендом;

– води рачуна и обезбеди поштовање временских рокова, посебно времена планираног и резервисаног за излагања, за постављање питања и за дискусију;

– обезбеди поштовање правила процедуре по којој се одвија рад одбора и одржавање јавног слушања;

– ефикасно и неометано води расправу у току јавног слушања и посебно да избегне и онемогући неумесне упадице учесника јавног слушања и евентуални неред;

– води рачуна о учесницима јавног слушања, посебно о томе да они буду упознати са распоредом иступања у расправи;

– након одржаног јавног слушања расправе остварује контакте са медијима.

Председавајући је најчешће и модератор. У том својству, од њега се очекује да обезбеди правилан ток одвијања поступка јавног читања што подразумева његове обавезе да:

- утврђује питања;
- води рачуна о времену како би се планирана агенда реализовала у планираном временском оквиру;
- води рачуна о томе да дискусија не одступи од теме као и да враћа учеснике дебате на основну тему јавног слушања расправе ако се у расправи одступи од тога.

У току одвијања јавног слушања веома је важно да модератор води рачуна да задржи неутралност. То је значајно за демократски ток дебате на јавном слушању. Он не сме јавно да износи своје мишљење у вези са предлогом закона како би у току дебате која се одвија на јавном слушању одржао атмосферу правичности и једнакости.

Секретар: Ако је председавајући уједно и модератор, било би пожељно да секретар одбора седи у току одржавања јавног слушања до њега. Он ће помагати председавајућем (модератору) посебно када се ради о питањима која могу искрснути у току расправе, а која председавајући, као модератор расправе, није у могућности да сам реши (на пример, сузбијање неумесних упадица, решавање спорова међу учесницима расправе у току јавног слушања, решавање свих логистичких проблема који се појаве у току одвијања дебате).

Односи са медијима: Опште правило рада Народне скупштине и њених радних тела је јавност рада,¹¹³ а изузетак од овог основног правила прецизира Пословник На-

¹¹³ Члан 254. став 1. Пословника Народне скупштине.

родне скупштине.¹¹⁴ Пословник Народне скупштине нема посебна правила која би се односила на медијско праћење и извештавање са јавног слушања па се општа правила која се односе на медијско праћење рада Народне скупштине и њених одбора примењују субсидијерно и на јавна слушања.

У складу са принципом јавности рада Народне скупштине и њених радних тела представници средстава јавног информисања имају слободан приступ седницама Народне скупштине као и њених радних тела, како би могли да обавештавају јавност о њиховом раду. Ово право представници средстава јавног информисања остварују у складу са прописима који регулишу унутрашњу организацију и начин рада Народне скупштине и њених радних тела. Седницу одбора која је организована као јавно слушање имају право да прате новинари који су акредитовани у складу са актом који доноси надлежни одбор Народне скупштине.¹¹⁵ У оквиру организације стручних служби Народне скупштине, служба чији је задатак да остварује контакт са медијима биће надлежна и за све активности које се односе на медијско праћење јавног слушања. У циљу потпуног информисања јавности у вези са јавним слушањем ова служба има и задатак да:

– обезбеди услове неопходне да представници медија не сметано могу да прате јавно слушање;

– представницима медија достави, односно стави на располагање материјале који ће бити предмет разматрања и дебате на јавном слушању.¹¹⁶

¹¹⁴ Члан 254. ставови 2. и 3. и члан 255. Пословника Народне скупштине.

¹¹⁵ Члан 257. став 4. Пословника Народне скупштине.

¹¹⁶ Изузетак су материјали који се сматрају државном тајном или је њихов садржај поверљиве природе па је за њих прописан други режим поступања.

У поступку организовања јавног слушања то се посебно односи на обавезу ових служби да омогуће да јавност и медији буду правилно и благовремено информисани о:

- времену када се одржава јавно слушање;
- месту одржавања јавног слушања;
- питањима која ће бити предмет пажње у расправи на јавном слушању;
- учесницима јавног слушања.

Координатор за логистику: Послови координирања особља које је ангажовано на припреми и организовању јавног слушања могу бити поверени посебној особи али ове послове може обављати и секретар одбора који организује јавно слушање. Задатак координатора за логистику је да води рачуна о свим детаљима који се односе на припрему просторије за одржавање јавног слушања. То подразумева резервисање просторије у којој ће се одржати јавно слушање, контакте с особљем задуженим за обезбеђење, смештај за медије и преводиоце (уколико је потребно превођење), као и њихове опреме итд.

Известилац: Известилац је надлежан за вођење записника у току јавног слушања, чак и када је на располагању и користи се опрема за снимање. Известилац треба да води забелешке о броју присутних на седници, о томе који од позваних учесника јавног слушања се нису одазвали позиву као и разлозима због којих одсуствују (уколико постоје информације о томе), о атмосфери на седници и сл., а посебну пажњу треба да посвети и свим препорукама или алтернативама које предложи чланови одбора, стручњаци или грађани у току дебате одржане приликом јавног слушања.

Помоћник: Уколико постоје могућности у тиму за логистику требало би да буде и једна особа задужена да пружи сваку врсту основне техничке помоћи да би се јавно слушање одвијало што је могуће боље. Уколико такве могућности не постоје бригу о томе да се ови послови обаве требало би поверити секретару одбора. На дан у коме се одржава јавно слушање, помоћник ће, на пример:

- обезбедити плочице са именима за све присутне говорнике;
- упутити учеснике јавног слушања на места која су за њих резервисана;
- упутити акредитоване представнике медија на места са којих могу пратити ток расправе која се одвија на јавном слушању, а која су за њих резервисана;
- поделити медијима материјал који је припремљен за њих;
- пожелети добродошлицу учесницима јавног слушања.

Послови тима за логистику – подела рада и координација

Планирање, припрема и организовање јавног слушања претпоставља више различитих активности. Зато је важно да се у тиму за логистику унапред и јасно изврши подела послова, јер је то и предуслов да чланови тима преузму свој део одговорности за припрему и организовање јавног слушања.

Пословник Народне скупштине не садржи посебне одредбе о опису послова везаних за припрему и организовање јавног слушања. Одсуство ових правила у Пословнику Народне скупштине могао би надоместити (привремено) један интерни акт припремљен и освојен у одбору који организује јавно слушање. Овим актом би било корисно уредити:

- састав тима за логистику;
- врсту и конкретан опис послова за свако од места у тиму за логистику;
- одговорност чланова тима за логистику и др.

6.1.4 Информативна кампања

Информативна кампања је веома важна компонента укупног процеса организовања и припреме јавног слушања. Она може понекад пресудно утицати на (не)успех целокупног тока јавног слушања као и његовог исхода. Исход добро припремљене, организоване и благовремене информативне кампања биће информисана јавност, од које се у том случају може очекивати квалитетан допринос јавном слушању и подизање квалитета законских решења или других предлога односно питања која су у фокусу јавног слушања. Лоше планирана и вођена информативна кампања, кампања која се води у погрешном тренутку, могу у јавности изазвати негативне реакције, утицати на демотивацију за учешћем на јавном слушању, створити утисак да Народна скупштина не показује интерес за предлоге и мишљења грађана као и за њихов допринос квалитету предлога који је повод да се организује јавно слушање.

У парламентарној пракси јавна слушања о предлогу закона често се организују у некој од каснијих фаза законодавног поступка, што посебно потенцира потребу за благовременим и правилно планираним активностима на јавном слушању како би се избегао или барем смањио утисак да се сврха расправе редукује само на формално легитимирање процедуре доношења закона или неког другог предлога односно питања због којих се организује јавно слушање.

Иако међу њима постоје одређене сличности, медијска и информативна кампања се у много чему разликују, што је од значаја за планирање јавног слушања. Медијска кампања се у првом реду односи на одређене секторе грађанског друштва, док информативна кампања обухвата не само грађанство, организације цивилног друштва и заинтересоване стране, него и владу, народне посланике, укључујући и чланове одбора који иницирају и организују јавно слушање.

Кључ успешне кампање, подједнако оријентисане на медије али и на друге учеснике јавног слушања, у периоду од две недеље од дана који је планиран за одржавање јавног слушања, претпоставља да се брижљиво испланирају и благовремено предузму следеће активности:

- формулише и утврде ефектан слоган (наслов, порука) који би требало да скрене пажњу на суштинску поруку коју носи предлог закона или питање које је повод за одржавање јавног слушања, са једне стране, да скрене пажњу јавности на питања која закон регулише или новине које доносе законска решења, односно на важност питања због кога се организује јавно слушање, као и да повећа интересовање грађана за ту проблематику и подстакне њихов активан ангажман;
- провери списак с називима медија и састави списак заинтересованих субјеката којима ће бити достављено обавештење о одржавању јавног слушања;
- припреми обавештење за јавност у којем треба навести: датум, место и време одржавања јавног слушања; садржај питања која ће бити у фокусу пажње у дебати на јавном слушању; предлог закона односно питање о коме ће се водити расправа као и контакт информације;

- састави циркуларно обавештење о организовању јавног слушања и достави га интерно члановима одбора, народним посланицима и особљу Народне скупштине;

- на веб страници Народне скупштине постави линк за јавно слушање, који би требало да садржи све потребне информације (е-mail адресу на коју грађани могу слати своја питања, контакт информације и основне податке о закону односно питању о коме ће се водити расправа), уз редовно ажурирање веб странице;

- објави прво обавештење у штампи о одржавању јавног слушања о предлогу закона или другим питањима која су повод да се организује јавно слушање, водећи рачуна да то буде дневна или недељна штампа која има довољну читаност, као и да обавештење о одржавању јавног слушања буде довољно уочљиво.

У периоду од најмање 8 до 12 дана пре дана одржавања јавног слушања потребно је:

- заинтересованим странама послати мејлом или факсом и писмено обавештење о организовању и одржавању јавног слушања;

- у сарадњи са стручном службом Народне скупштине за односе са јавношћу и уз сагласност председника одбора доставити обавештење о одржавању јавног слушања медијима.

У последњој недељи која претходи дану одржавању јавног слушања потребно је предузети следеће активности:

- у периоду од 4 до 6 дана пре одржавања јавног слушања потребно је послати медијима обавештење о времену и месту одржавања јавног слушања као и тематици о којој ће

се водити дебата (пожељно је послати обавештење факсом уколико за то постоје могућности);

– од 2 до 4 дана пре дана у коме ће се одржати јавно слушање требало би припремити материјал за медије који ће медијима бити подељен на дан одржавања расправе;

– од 1 до 2 дана пре дана у коме ће се одржати јавно слушање послати још једно обавештење за медије, и по могућству, (ако таква издања постоје), објавити га у јутарњем издању новина.

– наредног дана након одржаног јавног слушања доставити медијима информацију која садржи краћи преглед тока и садржаја дебате која је вођена у току јавног слушања, изнета мишљења, сугестије, критике и предлоге, као и закључне коментаре председника одбора, посебно оне који се односе на план активности Народне скупштине у односу на предлог закона, односно питање које је било разматрано и дискутовано на јавном слушању.

Пословник Народне скупштине¹¹⁷ прописује да се након одржаног јавног слушања информација о томе доставља председнику Народне скупштине, члановима одбора који је организовао јавно слушање као и учесницима јавног слушања. Обавеза је председника одбора који је организовао јавно слушање да ову информацију достави наведеним субјектима. У Пословнику нема посебних одредаба¹¹⁸ о томе ко саставља

¹¹⁷ Члан 84. став 8. Пословника Народне скупштине.

¹¹⁸ У компаративној пракси, Пословник Скупштине Црне Горе прописује (члан 217. став 2) да службено саопштење одбора саставља одговарајућа служба Скупштине, а да се оно може доставити медијима под условом да то одобри: председник Скупштине Црне Горе, председник одбора који је организовао јавну расправу о предлогу закона и пред којим је вођена јавна расправа или лице које за то има овлашћење. Под истим условима могуће је организовати и конференцију за штампу на којој би се председник одбора на коме је вођена јавна расправа могао непосредно обратити медијима након одржане јавне расправе.

информацију о одржаном јавном слушању и садржају дебате која је вођена, предлозима који су били изнети и др., па би у овом случају важиле опште одредбе које се односе на рад стручних и административних служби Народне скупштине.

Пословник не регулише експлицитно да се информација о одржаном јавном слушању доставља медијима, нити посебним одредбама регулише обавезу достављања медијима информације о одржаном јавном слушању. На то би се примењивале опште одредбе Пословника које се односе на јавност рада Народне скупштине и њених радних тела.¹¹⁹

Да поновимо: корисно је и пожељно упутити јавности и медијима два обавештења о организовању јавног слушања, од којих прво када одбор одлучи да организује јавно слушање и друго најмање недељу дана пре дана одржавања јавног слушања.

Стандардне информације обухватају: датум, место, време, тему и питања на која ће се расправа фокусирати, основне информације, податке о контакт особи у случају питања, место на коме ће сви информативни материјали бити доступни, и, ако је то могуће, списак с именима учесника који су потврдили долазак и учешће на јавном слушању.

Информативни материјали за медије и чланове одбора

Документација која прати организовање јавног слушања је важна компонента информативне и медијске кампање. Веома је значајно обратити пажњу на садржај, природу и квалитет материјала који се доставља учесницима јавног слушања, јер они су између осталог и једна од подлога на основу које Народна скупштина, у крајњој линији, одлучује о предлогу закона или неком другом питању које је било у

¹¹⁹ Члан 257. став. 2 Пословника Народне скупштине.

фокусу јавног слушања. Приликом прикупљања података и израде информативног материјала за медије и грађанство посебно је важно да материјал буде што је више могуће објективизиран, да постоје могућности да у њему буду заступљени и презентовани различити ставови и мишљења.

Упућујемо кратко на материјале које је потребно припремити за медије, посебно за штампане медије, материјале који се упућују члановима одбора и материјале који се упућују председнику одбора као председавајућем и модератору јавног слушања о предлогу закона.

За *штампане медије*, који осим што кратко информишу о току и садржају јавне расправе о предлогу закона или другом питању о коме је организовано јавно слушање имају и могућност да о томе обавештавају исцрпније од електронских медија (нпр., посебни тематски прилози, отварање могућности за полемику на страницама новина и друго), потребно је припремити што више информација, како би се омогућило извештавање ослоњено на чињенице.

Новинарима треба припремити следеће материјале:

- саопштење за штампу;
- дневни ред седнице одбора на којој се одвија јавно слушање;
- списак с именима чланова одбора;
- списак с именима учесника којима је упућен позив на јавно слушање;
- писане информације, мишљења и предлози учесника у дебати која се води на јавном слушању уколико је то могуће обезбедити;

– кратак преглед решења садржаних у предлогу закона или назнака садржаја основне тематике на коју би се фокуси- рало питање о коме се организује јавно слушање;

– кодекс понашања или неки други акт (правилник, извод из Пословника Народне скупштине) који регулише правила поступања медија.

Члановима одбора – парламентарцима који учествују на јавном слушању и који ће, у крајњој линији, бити у прилици да непосредно одлучују о предлогу закона или другом питању које је у средишту интересовања на јавном слушању требало би ставити на располагање све информације и друге материјале који су од суштинског значаја за заузимање става о решењима садржаним у предлогу закона или питања које је повод организовању јавног слушања, новинама које закон доноси, утицају који ће имати законска решења на положај грађана и других субјеката на које се односе. Њима треба припремити следеће материјале:

– податке о буџету и финансирању, финансијске импликације примене законских решења која садржи предлог закона;

– медијске извјештаји о питањима на које се фокусира расправа на јавном слушању, како би имали увид у оцене законских решења које се износе у јавном мњењу;

– попис питања која ће се упутити учесницима јавног слушања;

– копију предлога закона и образложења које прати предлог закона;

– предложени дневни ред по коме се планира одвијање јавне расправе;

– списак с именима и основним подацима учесника који су позвани на јавно слушање;

– копије мишљења, ставова, информација, извештаја, критика и предлога које су доставили учесници позвани на јавно слушање, а који су достављени у писаној форми;

– друге материјале (податке, анализе, истраживања, увид у компаративно законодавство и сл.), који се односе на област коју регулише предлог закона или на коју се односи питање о којем ће се водити расправа, уколико постоји могућност да се ови материјали прибаве.

За *председника одбора* као председавајућег потребно је, поред материјала који се достављају члановима одбора, припремити још и следеће:

– напомене које му користе приликом вођења расправе у току јавног слушања, укључујући и могућа питања за дискусију, питања за која се планира или очекује да буду постављена у расправи, уводне напомене за отварање расправе, сврху и сажетак расправе;

– уводне и завршне напомене.

Могућности коришћења интернета у припреми и организовању јавног слушања

У савременим условима употреба интернета у припреми и организовању јавног слушања пружа велике могућности да се садржај јавног слушања и расправа која се води на јавном слушању обогате, комуникација међу учесницима олакша, прикупе и друге информације које могу бити од користи приликом опредељивања за предложена законска решења или добију одговори на питања о којима се води расправа,

једном речју, коришћење интернета доприноси подизању квалитета јавног слушања. То се посебно односи на:

- брже, ефикасније и садржински богатије информисање најшире јавности;
- поједностављивање, олакшавање процедуре и шире могућности пријављивања субјеката који су заинтересовани да узму учешће у расправи на јавном слушању, посебно лакши приступ младим људима који најчешће користе интернет;
- могућност упућивања на друге изворе и релевантне информације који се односе на проблематику коју регулише предлог закона или која се односи на проблематику или питање о коме ће се водити расправа на јавном слушању (нпр. упућивање на Web изворе, претраживања и сл.).

Web страница Народне скупштине – могућност коришћења у припреми јавног слушања

Електронска комуникација може се веома ефикасно користити у периоду који претходи одржавању јавног слушања. Овај вид комуникације посебно је погодан инструмент за информисање јавности и заинтересованих страна о активностима које се одвијају у законодавном поступку након одржаног јавног слушања.

На Web страници Народне скупштине било би пожељно и корисно креирати стални линк за јавна слушања о предлозима закона или другим питањима која су повод да се организује јавно слушање, а чији би садржај био фокусиран на:

- обавештења и информације о јавним слушањима која се планирају, законима који ће се разматрати на јавном слушању и проблематици, односно питањима на која ће расправа бити фокусирана;

- посебна обавештења и корисне материјале за медије како би могли благовремено да извештавају о томе у којим областима и поводом којих законских предлога се планира организовање јавног слушања;
- обавештење о датуму и месту одржавања јавног слушања, посебно неколико дана непосредно пре одржавања јавног слушања;
- могућност пријављивања субјеката који изразе интерес да узму активно учешће на јавном слушању поводом предлога закона или неког другог питања, што тиму који ради на планирању и организовању јавног слушања олакшава рад и доприноси ефикаснијем планирању времена које је потребно резервисати за јавно слушање;
- могућност да грађани и други заинтересовани субјекти могу поставити питања или доставити своје коментаре, критике и предлоге о предлогу законских решења или другом питању о коме се води дебата на јавном слушању (корисно би било поставити посебну е-mail адресу на коју се упућују мишљења и објавити је у медијима), што организаторима јавног слушања поједностављује и олакшава планирање агенде по којој ће се одвијати ток јавног слушања;
- објављивање извјештаја одбора о јавном слушању;
- податке о статусу који предлог закона има у скупштинској процедури и законодавном поступку које треба периодично ажурирати;
- податке о томе како се у законодавном поступку који се одвија у Народној скупштини користи допринос (на пример, предлози, критике, иницијативе, мишљења) најшире јавности.

6.1.5 Припрема и поступак одвијања јавног слушања

Припрема јавног слушања (техника и кораци које треба предузети)

Планирање и организовање јавног слушања о предлогу закона или другом питању које ће бити у средишту пажње на јавном слушању представља опсежан и сложен посао у којем је сваки детаљ припреме важан јер може утицати на ток и садржај расправе. Добра и систематска припрема у којој се води рачуна да се све активности унапред испланирају и предузму на време допринеће успешности јавног слушања, као што понекад изостанак неког минорног детаља може негативно утицати на ток и садржај расправе која се води на јавном слушању.

Указујемо стога и на питања која приликом планирања и организовања јавног слушања треба посебно имати у виду као и активности које се односе на техничку припрему јавног слушања.

Датум: приликом одређивања најпогоднијег датума за одржавање јавног слушања организатори морају да обрате пажњу на неколико момената:

- да ли у периоду у коме се планира одржавање јавног слушања пада неки од празника, да ли су планиране неке културне, спортске или пословне манифестације, које би могле да одвуку пажњу од одржавања јавне расправе;
- да ли су чланови одбора који организује јавног слушања слободни у то време или имају испланиране већ раније преузете обавезе;
- да ли се одржавање јавног слушања планира у време које одговара како народним посланицима тако и другим учес-

ницима (у радно време или након радног времена у касним поподневним часовима; у току радних дана у недељи, а не у петак или преко викенда и сл.), како би се обезбедили оптимални услови за њихово присуство.

Време: приликом одлучивања о времену одржавања јавног слушања мора се водити рачуна о томе када започиње јавно слушање (време почетка) као и о планирању дужине трајања расправе која се одвија на јавном слушању (време трајања расправе).

При избору времена када започиње јавно слушање треба се руководити устаљеном праксом у скупштинском животу, водећи рачуна о распореду обавеза у радним данима у току недеље (нпр., у данима у којима Народна скупштина заседа не би требало планирати одржавање јавног слушања, јер постоји вероватноћа да народни посланици изостану са јавног слушања), како би се за одржавање јавног слушања одабрао најподеснији дан у недељи.

Фактори који детерминишу потребно време за јавно слушање су: број учесника који су позвани и који су потврдили своје учешће на јавном слушању; време планирано за излагања учесника, постављање питања и давања одговора; време предвиђено за учешће јавности; број и дужина планираних пауза у току јавног слушања. Бољем планирању временског оквира у коме се одвија јавно слушање допринеће и достављање пријава за излагање неколико дана пре почетка јавног слушања, па је пожељно замолити учеснике јавног слушања да то и учине. Уколико ова информација постоји биће лакше израчунати дужину потребног времена. Идеално би било да јавно слушање траје од 2 до 3 сата. Тај временски оквир омогућио би да се издвоји одговарајуће време за излагања учесника као и за постављање питања и дискусију о предлогу закона или другом питању које је повод организовању јавног слушања, а да притом пажња

учесника не попусти нити да ток расправе, због своје дужине, изгуби динамику.

Место одржавања: јавно слушање о предлогу закона по правилу се одржава у просторијама Народне скупштине. То је рационалан избор јер не захтева додатна материјална средства која би била потребна ако би се простор за одржавање јавног слушања изнајмљивао. Простор у Народној скупштини је и технички опремљен (довољан број седишта, места за новинаре, кабине за преводиоце, уређаји за снимање говорника и др.), за ову врсту активности. Поред тога, тиму који ради на логистичкој припреми олакшан је посао проналажења и припреме одговарајућег простора уколико би се јавно слушање организовало на неком другом месту. И у случају када се јавно слушање одржава у просторијама Народне скупштине потребно је повести рачуна о следећим питањима:

– просторије у којима ће се одвијати јавно слушање треба благовремено резервисати (пре упућивања позива учесницима који се позивају на јавно слушање);

– просторије би требало да буду на располагању најмање један сат пре почетка и један сат након планираног завршетка јавног слушања, како би се благовремено обавила припрема простора, а по завршетку јавног слушања оставило време за евентуалне разговоре председавајућег са медијима.

Пословник Народне скупштине не садржи посебне одредбе о томе да ли је јавно слушање могуће организовати и изван скупштинских просторија. Ипак, то не би требало да буде сметња уколико би се појавила потреба да се јавно слушање организује и изван скупштинског простора. Понекада може бити корисно, управо са становишта сврхе и циља због кога се организује јавно слушање, да се оно одржи изван скупштинског простора (на пример, расправа

се може одржати у локалној средини ако се законом о коме се води дебата решавају неки проблеми који су посебно важни за локалне заједнице).

Озвучење: пре него што отпочне јавно слушање треба проверити исправност система озвучења, распоредити микрофоне тако да буду на располагању присутнима у случају да желе да се обрате учесницима дебате; ако су статични микрофони на располагању само председавајућем и учесницима дебате, потребно је припремити и покретни микрофон који може послужити као допуна систему озвучења.

Уређаји за превођење: уколико прилике то захтевају (на пример, присуство међународних представника који прате дебату), потребно је проверити исправност уређаја за превођење (кабине, слушалице) и припремити довољан број слушалица за учеснике јавног слушања како би могли да прате дебату.

Уређаји за снимање расправе: службени транскрипт тока расправе која се води на јавном слушању неопходан је уколико одбор који организује јавно слушање намерава да у предлог закона уврсти предлоге и сугестије које су изнели учесници у току дебате на јавном слушању и тако покаже да уважава допринос јавности. Зато је важно пре него што јавно слушање започне проверити исправност опреме за снимање да се не би пропустио ниједан део расправе, нити прекидао њен ток.

Друга техничка опрема: уколико постоје могућности да се учесницима јавног слушања стави на располагање и техничка опрема (пројектор, платно и сл.), на којој би могли и у визуелној форми представити своја запажања, ставове, сугестије и предлоге (визуелна презентација), о тој могућности треба информисати учеснике јавног слушања и затражити од њих да се изјасне да ли им је потребна ова

опрема. Ако могућности за видео презентовање постоје, пре почетка јавног слушања треба проверити уређаје и на рачунаре ставити презентације које су учесници јавног слушања већ раније послали организаторима.

Плочнице са именима: особље које ради на припреми јавног слушања треба да припреми плочице са именима за:

- позване учеснике и чланове одбора за које се на плочицама поред имена наводи и функција коју обављају, односно институција или организација коју представљају;
- новинаре за које на плочицама треба означити медијску кућу из које долазе, а било би пожељно да се по могућности наведе и име;
- особље које је ангажовано на организацији јавног слушања за које на плочицама треба навести име и послове које обављају у организацији јавног слушања.

Пожељно је припремити и резервне плочице у случају потребе за исписивањем додатних плочица са именима учесника.

Распоред седења: пре почетка јавног слушања треба направити распоред седења за све учеснике јавног слушања, за медијске посленике који прате дебату на јавном слушању и за особље које је ангажовано у организацији јавног слушања. Распоред седења за учеснике јавног слушања најподесније је означити стављањем табле са именом учесника, док се за представнике медија такође резервише део у просторији и означава да је он намењен представницима медија. Особље које ради на организовању јавног слушања треба да води рачуна о распореду седења и о поштовању тог распореда.

Говорница / панел: пожељно је да учесници јавног слушања седе лицем окренутим према присутнима или у по-

лукругу једни наспрам других, као и да место са кога се дискусант обраћа буде издигнуто, како би присутни грађани и представници медија могли и да виде говорнике.

Представници медија: за представнике медија је потребно обезбедити простор, посебно простор за њихову опрему, довољно прикључака за струју и њихову приступачност, како би могли несметано да прате јавно слушање и касније о њему извештавају.

Известилац: уз учеснике јавног слушања и чланове одбора потребно је обезбедити једно место за особу која прати ток јавне расправе и бележи изјаве говорника и саставља извештај о дебати. Место које се резервише за ову особу треба да буде тако одабрано да може да чује излагања говорника и питања која им се постављају након њиховог излагања.

Простор за материјал: поред материјала на коме се наводи предлог дневног реда и план одвијања јавног слушања о предлогу закона, учесницима јавног слушања и свима који прате ток јавног слушања (медији, грађани), биће по правилу припремљен и други информативни материјал (на пример, писана излагања учесника, попис питања за учеснике расправе, предлози који су пристигли пре седнице). То налаже да се одреди особа која ће припремити целокупан материјал у довољном броју копија и која ће код простора резервисаног за материјал (посебан сто или простор) поделити материјал учесницима.

Канцеларијски материјал: поред информативног материјала за учеснике јавног слушања и чланове одбора потребно је припремити блокове (или хартију) и оловке како би могли правити своје белешке у току јавног слушања. Поред тога, корисно је и пожељно припремити и обрасце за пријављивање дискусаната у току одвијања расправе на јавном слушању.

Обезбеђење: у случају када се јавно слушање организује о осетљивим и деликатним темама и када се због тога очекује бројно присуство грађана, посебна пажња мора се посветити обезбеђењу. Како се јавна слушања најчешће одржавају у просторијама парламента, потребно је унапред обавести службенике задужене за безбедност о одржавању јавног слушања, а учеснике и грађане упознати са процедуром при уласку у зграду. Службама које су надлежне за безбедност треба доставити унапред позив као и списак учесника позваних на јавно слушање, као и списак акредитованих новинара и медијских кућа.

Материјална средства – трошкови организовања јавног слушања

Уколико се жели да јавна слушања постану битна компонента законодавног поступка, потребно је у годишњем буџету Народне скупштине планирати средства за ту сврху.

Организовање јавног слушања о предлогу закона или неком другом важном питању из домена надлежности Народне скупштине захтева ангажовање материјалних средстава. Зато средства за ове намене треба унапред планирати. Структуру трошкова јавног слушања чине:

– надокнаде за рад и ангажман експерата и стручњака који се позивају на јавно слушање или се ангажују на одређени временски период као чланови радних група које раде на припреми прописа или других докумената које усваја Народна скупштина;

– путни трошкови учесника позваних на јавно слушање, чланова одбора и народних посланика;

– трошкови превоза до места где се одржава јавно слушање у случају да се оно одржава ван зграде Народне скупштине;

- трошкови закупа сале или другог простора ако се јавно слушање одржава ван зграде Народне скупштине;
- трошкови за смештај учесника позваних на јавно слушање;
- трошкови штампања материјала;
- трошкови штампања обавештења за медије,
- трошкови канцеларијског материјала.

Планирање материјалних средстава (буџет) која је потребно обезбедити да би се покрили трошкови организовања јавног слушања изискује:

- састављање протокола са индикаторима и основним параметрима који ће скупштинској администрацији олакшати планирање материјалних средстава која је потребно обезбедити за организовање јавног слушања;
- планирање јавних слушања које се намеравају организовати у току године;
- познавање буџетског процеса како би се на време и у складу са протоколом и поступком рада на припреми годишњег буџета у буџету планирала одређена средства за ту намену.

Планирање дневног реда

Дневни ред је документ на који ће учесници јавног слушања у току одржавања јавног слушања континуирано обраћати пажњу. Због тога је важно брижљиво саставити дневни ред, водити рачуна да информације које се у њему наводе буду тачне, као и да садржи што више информација које су од значаја за одвијање јавног слушања.

У дневном реду се наводи:

- поступак по коме се одвија јавно слушање (ток јавног слушања);
- време планирано за сваку од активности која се одвија у току јавног слушања;
- представља се председавајући, говорници и други актери јавног слушања;
- даје краћи преглед прилога и пратећег материјала који је пожељно да понесу са собом на јавно слушање.

Компоненте које дневни ред треба да садржи, чине следећи елементи:

- назив расправе, који треба да буде исти као и назив који је коришћен у информативној кампањи и који треба јасно да укаже на садржај материје коју регулише предлог закона, односно на суштину проблема или питања о коме организује јавно слушање;
- датум, време и место на којем ће бити одржано јавно слушање;
- кратко описана сврха и разлог за организовање јавног слушања као и циљ и очекивања због којих се оно организује;
- основне информације које се односе на јавно слушање, укључујући и кратак преглед питања, предлога и планираног тока расправе;
- списак са именима чланова одбора, учесницима позваним на јавно слушање као и списак имена и функције оних који су ангажовани на организовању расправе;

- уводне напомене које, уз навођење имена председавајућег, садрже и најважније информације о укупном времену које је планирано за расправу као и распоред времена по активностима које се одвијају у току јавног слушања (планирано време за сваку од активности);
- распоред говорника у расправи која се одвија на јавном слушању, време резервисано за говорнике и време планирано за постављање питања;
- планиране паузе уз навођење трајања пауза (почетак и крај), како би учесници могли да планирају доласке и одласке са јавног слушања;
- завршне напомене које, уз име председавајућег, најаву завршног коментара као и објашњења и планираних активности након одржаног јавног слушања;
- контакт информације које укључују име, број телефона и адресу контакт особе којој се могу доставити сва питања након расправе одржане на јавном слушању, као и e-mail адресу и web страницу Народне скупштине.

Улога председавајућег – практична упутства

Успех јавног слушања, посебно организовање дебате и начин на који се она одвија, ефекти и утицај на обликовање законских решења и на законодавни процес, односно утицај на решавање питања која су била повод за организовање јавног слушања у великој мери зависи од умешности и способности председавајућег (модератора) који управља током јавног слушања, да у току одвијања расправе увери учеснике да су њихови ставови значајни за побољшање квалитета законских решења односно питања које је у фокусу јавног слушања, као и да су перспективе из којих сагледавају решења предложена у закону, од-

носно питање о коме се организује јавно слушање важне за коначно обликовање закона односно одговор на питање које је стављено у фокус дебате.

Улога председавајућег битна је, дакле, не само у процесу који претходи јавном слушању (припреме и организовање), већ једнако тако и у току одвијања самог јавног слушања, па и после њеног завршетка. У идеалној ситуацији поред председавајућег постоји и модератор дебате која се одвија на јавном слушању. То председавајућем омогућава да своју пажњу концентрише на одржавање реда, док се модератор фокусира на учеснике и води рачуна о томе да се говорници придржавају теме, да говоре у оквирима планираног времена, да поштују Пословник. У пракси, међутим, најчешће све ове послове обавља једна особа – председавајући одбора.

Неколико практичних упутстава могу бити, стога, корисни за председавајућег:

Пре одржавања јавног слушања председавајући треба да:

– прегледа и дâ одобрење за штампање дневног реда или да тај задатак повери некој другој особи (на пример, секретару одбора);

– води бригу о учесницима јавног слушања и информисе их о току и очекивањима од дебате која ће се на јавном слушању водити о предлогу закона или неком другом важном и актуелном питању односно проблему;

– сачека учеснике јавног слушања и грађане који су се пријавили да прате расправу на јавном слушању;

– оствари контакт са медијима и планира одређени време за разговор, интервјуе или одговоре на питања акредитованих новинара.

У току расправе председавајућег очекује мноштво задатака. Председавајући:

- отвара јавно слушање и даје уводне напомене;
- представља временски оквир у коме је планирано одржавање јавног слушања;
- представља правила која регулишу ток и поступак одвијања јавног слушања;
- даје реч и представља говорника;
- води рачуна о временском оквиру расправе, како се не би одступило од времена планираног за дебату односно за постављање питања;
- прати ток расправе и води рачуна да говорници не одступе од теме;
- води рачуна да се расправа одвија у демократском духу, упозорава и спречава неумесне упадице, интервенише у случају ако настане сукоб међу говорницима;
- води рачуна о благовременом наставку јавног слушања након истека времена планираног за паузу.

Закључујући јавно слушање председавајући:

- сумира кратко основне резултате дебате која се одвијала на јавном слушању о предлогу закона и у кратким цртама представља план будућих активности у вези са предлогом закона о коме је вођена расправа на јавном слушању;
- сумира кратко основне резултате дебате о питању које је било у фокусу дискусије на јавном слушању и корак

који ће бити предузети у вези са питањем о коме је вођена расправа;

- даје завршне техничке напомене;
- одговара на питања и прима евентуалне притужбе на организовање, ток и вођење јавног слушања;
- сусреће се са представницима медија ради давања службених изјава, коментара, интервјуа или одговара на питања која су му упућена од стране новинара.

Остале важне опште напомене – поштовање времена

За одржавање кредибилитета и реда важно је да јавна слушања почну и да се заврше на време! Учесници јавног слушања најчешће тешко могу одвојити од својих обавеза дуже време које би провели на јавном слушању. Већина њих ће уклопити јавно слушање у времену између друге две обавезе. Уколико се временски оквир не поштује, учесници могу да оду раније и на тај начин доведу до прекидања расправе или доведу у питање професионалност организатора или јавног слушања уопште. Зато је поштовање планираног времена изузетно важно.

Најтежи задатак за председавајућег односно модератора расправе је да води рачуна о томе да учесници у расправи на јавном слушању поштују планирано време како за излагања тако и за постављање питања. Корисна сугестија је да председавајући на самом почетку расправе, још једном подсети учеснике на планирано време за усмена излагања као и за постављање питања. Када сматра оправданим, председавајући јавног слушања може позвати учеснике на почетку или у току трајања расправе да усмено изнесу само основне акценте и кључна питања на која се односе њихове основне сугестије, мишљења и предлози, а да на-

кон одржаног јавног слушања, у року који буде дефинисан приложе или у писменој форми предају шире коментаре или предлоге.

Добра практична реализација планиране динамике времена укључује посебно бригу да се учесници јавног слушања придржавају времена планираног за паузе, као и да логистички тим и председавајући воде рачуна да трајање паузе не сме да буде дуже од планираног времена.

6.1.6 Исход јавног слушања

По завршетку јавног слушања саставља се информација која поред техничких података (време одржавања јавног слушања, тема која је била повод за организовање јавног слушања, имена учесника) садржи и сажет преглед мишљења, ставова, предлога и иницијатива које су на јавном слушању изнели учесници.¹²⁰ Ову информацију саставља председник одбора који је организовао јавно слушање.

Учесници јавног слушања као и чланови одбора имају право да изнесу примедбе на информацију о јавном слушању, које у писаној форми достављају председнику одбора.

Председник одбора доставља информацију као и примедбе које су приспеле на информацију од стране учесника јавног слушања председнику Народне скупштине, члановима одбора који је организовао јавно слушање као и свим учесницима јавног слушања.

Исход јавног слушања, који је представљен у кратким цртама, најречитије говори о карактеру и природи овог института који представља новину у парламентарном животу у Србији.

¹²⁰ Члан 84. став 8. Пословника Народне скупштине.

Начин на који је у Пословнику Народне скупштине регулисан институт јавног слушања, посебно исход и резултат јавног слушања недвосмислено упућују на закључак да се јавно слушање у парламентарној пракси организује у основи као информативно. Природа и карактеристике јавног слушања не зависе, дакле, од тога да ли се јавно слушање организује у контексту остваривања нормативне функције Народне скупштине или у контексту њене контролне функције. Пословник не прави разлику између јавног слушања као дела законодавног поступка и јавног слушања као вида остваривања контролне функције Народне скупштине.

6.1.7 Поступање после одржаног јавног слушања

Завршетак јавног слушања не представља уједно и крај процеса који се везује уз смисао, сврху и улогу коју у законодавном процесу и креирању законских решења, односно дебати о неком другом важном проблему или питању, има јавно слушање.

Јавно слушање о предлогу закона организује се како би се квалитетно унапредила законска решења имајући у виду мишљења, критике, сугестије и предлоге који су изнети од стране учесника у дебати вођеној на јавном слушању. Зато је веома значајно да се, у периоду након одржаног јавног слушања па до момента када се закон нађе на дневном реду скупштинског заседања, посебна пажња посвети брижљивом сагледавању коментара, сугестија и предлога који су изнети у расправи у току јавног слушања и изналажењу најпогоднијег начина (нпр., подношење амандмана на предлог закона), да се обезбеди да корисни предлози који побољшавају квалитет законских решења нађу своје место у коначном обликовању текста закона. Иако пажња јавности и интересовање за законска решења опада након одржаног јавног слушања, за организаторе јавног слушања,

(пре свега одбор и народне посланике), важно је да након расправе користе расположиве механизме парламентарног живота и инструменте који им стоје на располагању у законодавном поступку, како би унапредили законска решења ослањајући се на резултате дебате вођене у току јавног слушања које је организовано о предлогу закона.

Обавезе особља које је радило на припреми јавног слушања

Тим који је био ангажован на припреми јавног слушања требало би да након одржаног јавног слушања обави мноштво послова чије је обављање важно за успешан исход јавног слушања и његов утицај на законодавни процес. Посебно је важно указати на значај следећих послова:

- написати учесницима јавног слушања писмо захвалности што су се одазвали позиву и дали свој прилог расправи која се одвијала у току јавног слушања о предлогу закона и тако допринели подизању квалитета законских решења односно дали свој допринос решавању неког другог важног питања о коме је организовано јавно слушање;
- сачинити краћи преглед тока јавног слушања;
- доставити медијима информацију која садржи краћи преглед тока јавног слушања како би он могао бити објављен што пре, по могућству већ наредног дана;
- преконтролисати све логистичке активности, посебно исплату трошкова везаних за организацију јавног слушања (превоз и смештај учесника, плаћање сале, исплата накнада за стручне и научне консултанте и др.);
- преслушати пажљиво и прегледати транскрипт тока расправе вођене на јавном слушању;

- анализирати sve писане прилоге и материјале које су у току одвијања јавног слушања доставили чланови одбора, научни и стручни консултанти и други учесници јавног слушања, међу којима посебну пажњу треба обратити на мишљења, сугестије и предлоге као и амандмане који се односе непосредно на побољшање текста закона, односно на решавање проблема или питања које је било у фокусу расправе на јавном слушању;
- прегледати сва питања и коментаре које доставе представници грађана, било пре или након завршетка јавног слушања, како би се могло оценити шта грађане највише интересује и за којим информацијама трагају;
- написати кратак преглед излагања свих учесника на јавном слушању и упутити материјал члановима одбора који је организовао јавну расправу;
- прегледати све сугестије на закон формулисане у виду конкретних предлога или амандмана, разврстати их по врсти на: техничке (нпр., лингвистичке) и суштинске (нпр., измене, допуне или брисање одредаба у предлогу закона) и систематизовати их по томе на које се чланове закона односе;
- ажурирати web страницу Народне скупштине на којој треба објавити: кратак преглед тока расправе; закључке; списак с именима говорника и темама о којима су говорили; циљевима који су постигнути организовањем јавног слушања; предложени план даљих активности у раду на закону или другом питању о коме је вођена расправа на јавном слушању; позив грађанима да доставе нове сугестије, препоруке и коментаре у вези са даљим активностима на побољшању законских решења; нове информације о статусу предлога закона у скупштинској процедури;
- континуирано проверавати e-mail и бележити све додатне предлоге, коментаре и сугестије.

Обавезе председавајућег после одржаног јавног слушања

После одржаног јавног слушања о предлогу закона или неком другом питању које је повод за организовање јавног слушања, од председавајућег који је од самог почетка био укључен у припрему и организовање јавног слушања очекује се да обави још неколико важних послова. Он треба да:

- сазове састанак чланова одбора да би прегледали мишљења и предлоге изнете у расправи вођеној на јавном слушању;
- на основу излагања (мишљења и предлога) учесника јавног слушања, заједно са секретаром и известиоцем сачини извештај са препорукама за унапређење и подизање квалитета законских решења односно за решавање питања које је било повод да се организује јавно слушање;
- достави одбору извештај са јавног слушања на усвајање и уврсти у извештај и нове предлоге чланова одбора, ако такви предлози буду изнети на састанку одбора;
- након усвајања извештаја у одбору достави извештај председнику Народне скупштине на даљи поступак.

Активност представника грађанског друштва после јавног слушања

Активност представника грађанског друштва не завршава се у моменту када је окончано јавно слушање о предлогу закона или неком другом важном питању. Период након јавног слушања представља другу фазу ангажмана и активности представника грађанског друштва. И у овој фази представници грађанског друштва имају могућност да веома активно учествују. Њихова активност се тада најчешће фокусира на:

– информисање грађана о садржају предлога закона односно другом питању коме је било посвећено јавно слушање и залагањима која су изнета у расправи током јавног слушања у вези са предложеним законским решењима или у вези са питањем о коме се водила дебата на јавном слушању;

– организовање притиска на Народну скупштину и народне посланике како би се спровеле планиране активности у вези са израдом законских решења која ће садржати предлоге изнете у току дебате на јавном слушању који су усмерени на побољшање законских решења односно решавање питања о којем је вођена расправа.

Најефикаснији начин да се постигне уважавање ставова, мишљења и предлога које је на закон упутила јавност у току јавног слушања је:

– одржавање контаката са представницима медија, како би они могли да повремено објављују информације о томе како се остварује план активности у раду на конкретном закону односно питању које је било предмет дебате након одржаног јавног слушања;

– одржавање повремених контаката са народним посланицима и члановима одбора, посебно онима који су исказали благодан став према ставовима и предлозима који су потекли од представника грађанског друштва, како би се информисали о току законодавног поступка, даљем раду на предлогу закона и планираним активностима Народне скупштине у вези са усвајањем закона, односно како се одвија рад на решавању питања о коме је вођена дебата на јавном слушању;

– мониторинг тока законодавног процеса односно процеса решавања питања о коме је организовано јавно слушање, припрема сопствених извештаја и објављивање у јавности;

– непосредно контактирање других заинтересованих организација цивилног друштва како би се укључиле у мониторинг законодавног процеса и активности Народне скупштине у вези са законом или питањем о коме је организовано јавно слушање;

– организовање јавне дебате на исту тему, уколико се оцени као корисно, како би се разговарало о владиним активностима и активностима Народне скупштине у вези са законом односно питањем о коме је вођена расправа на јавном слушању, и како би се још једном пружила (или ускратила) подршка грађана.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

У Пословнику Народне скупштине јавно слушање је регулисано начелно, без јасног разграничења јавног слушања које је део законодавног процеса и остварује се у оквиру нормативне делатности Народне скупштине и јавног слушања које се реализује као начин остваривања контролних функција Народне скупштине.

Остаје отворено и више не само практичних већ и суштински важних питања од којих наглашавамо само нека.

Каква је сврха састављања и достављања информације са јавног слушања као и каква је „судбина“ информације која се доставља председнику Народне скупштине, члановима одбора који је организовао јавно слушање и свим другим учесницима јавног слушања?

Да ли се информација, поред народних посланика који су чланови одбора који је организовао јавно

слушање, доставља и свим другим народним посланицима, дакле и онима који нису учествовали на јавном слушању?

Да ли се на било који начин мишљења и предлози изнети у дебати на јавном слушању користе приликом уобличавања и формулисања законских решења?

Ова и друга питања на која може указати и пракса организовања јавних слушања говоре у прилог закључку да би овај нови институт парламентарног живота у Србији ваљало детаљније, јасније и конкретније регулисати и нормативно уобличити.

ЛИТЕРАТУРА

Бачић А., *Парламентарно право Хрватске и поредбене парламентарне процедуре*, Сплит, 2004.

Бачић А., *Хрватске парламентарне процедуре – извори избрани пословници Хрватског сабора 1861–2002*, Сплит, 2003.

Бачић А., *Речник парламентарног права*, Сплит, 2004.

Beetham D., *Парламентарна демократија у XXI веку – водич за добру праксу*, (превод) Интерпарламентарна унија, 2008.

Bradshaw K. Pring D., *Parliament and Congress*, London, 1972.

Challenges of Parliamentarism – The Case of Serbia in the Early Nineties, Zbornik, Beograd, 1995.

Дилеме и изазови парламентаризма, Зборник, Београд, 2007.

Ка развоју међународних стандарда у демократским парламентима – документ за разматрање и дискусију од стране заинтересованих парламената, донатора и међународних организација, Београд, (превод), 2007.

Laundy Ph., *Parliament in the Modern World*, Dartmouth, Inter-Parliamentary Union, 1989.

- Ло С., *Енглески парламентаризам*, Београд, 1929.
- Марковић Л., *Парламентарно право*, Зрењанин, 1991.
- Morison H., *Government and Parliament*, London, 1954.
- Орловић С., *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Београд, 2007.
- Орловић С., *Парламент и грађани – водич за грађане и удружења грађана*, Београд, 2009.
- Пајванчић М., *Парламентарно право*, Београд, 2005, (друго издање 2008).
- Пајванчић М., *Мали речник појмова о парламентаризму*, Београд, 2001.
- Пајванчић М., *Правно нормирање*, Нови Сад, 1995.
- Пејић И., *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Ниш, 2006.
- Пејић И., *Парламентарно право*, Ниш, 2011.
- Пејић И., *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Ниш 2011.
- Петров В., *Парламентарно право*, Београд, 2010.
- Путеви и странпутице у законодавном заговарању – како утјецати на доношење квалитетнијих закона и њихово дослиједну примјену?*, Загреб, 2008.
- Роберт Х. М., *Робертсова правила процедуре*, Нови Сад, 1997.
- Schlick R, Zeh W., *The German Bundestag – functions and procedures*, Berlin, 1999.
- Стојановић Д., *Правни положај посланика на примерима Француске, Немачке, Аустрије и Југославије*, Ниш, 1999.
- Zeh W.: *Parlamentarismus, Historische Wurzeln – Moderne Entfaltung*, Heidelberg, 1997.



Фондација Конрад Аденауер

Слобода, правда и солидарност су водећи принципи рада Фондације Конрад Аденауер (КАС). КАС је политичка фондација која је блиска Хришћанско-демократској унији Немачке (ЦДУ). Као суоснивач ЦДУ и први немачки демократски послератни канцелар, Конрад Аденауер (1876–1967) је повезао хришћанско-демократску, конзервативну и либералну теорију. Његово име је симбол демократске обнове Немачке, спољно-политичке оријентације у трансатлантском систему вредности, симбол **визије европског уједињења** и оријентације на социјалну тржишну привреду. Његово духовно наслеђе је истовремено наш задатак и наша обавеза.

Нашим међународним радом залажемо се за то да људи широм света живе **достојанствено и слободно**. Наш допринос је вредносни, и циљ нам је да Немачка одговори изазову своје растуће одговорности у свету.

Жеља нам је да људе покренемо да учествују у обликовању своје **будућности**. Са преко 70 канцеларија широм света и пројектима у преко 120 земаља дајемо самосталан допринос развоју демократије, правне државе и социјалне тржишне

привреде. Како бисмо обезбедили **мир и слободу** подржавамо непрекидан спољнополитички и дијалог о безбедности, као и размену искустава из домена културе и религије.

Човек и његово достојанство, његова права и обавезе су у средишту нашег интересовања. За нас је он полазна основа за социјалну **правду**, слободну **демократију** и одрживу привреду. Окупљајући људе који преузимају своју друштвену одговорност, ми развијамо активне мреже у политици, привреди и друштву. Наш **политички ангажман** поправља шансе да се глобализација спроводи **социјално праведно, еколошки одрживо и економски ефикасно**.

У партнерском односу сарађујемо с државним институцијама, политичким странкама, организацијама грађанског друштва, као и одабраним елитама. Остварујући наше циљеве ми желимо да развојном политиком и у будућности продубимо нашу политичку сарадњу, **регионално и глобално**. Заједно са нашим партнерима дајемо допринос у изградњи међународног поретка који свакој земљи омогућава развој у слободи и сопственој одговорности.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.537.6(497.11)
342.57(497.11)
323.21(497.11)

ПАЈВАНЧИЋ, Маријана, 1946–
Јавна расправа : облик непосредног учешћа грађана у
законодавном процесу (организовање и вођење) / Маријана
Пајванчић. – Београд : Фондација Конрад Аденауер, 2013 (Ваљево
: Топаловић). – 165 стр. ; 21 cm

Тираж 1.000. – Напомене и библиографске референце уз текст. –
Библиографија: стр. 163–164.

ISBN 978-86-86661-62-3

а) Законодавни поступак – Јавна расправа – Србија б) Непосредна
демократија – Србија с) Цивилно друштво – Политичка
партиципација – Србија
COBISS.SR-ID 197156876
