

**Др Маријана Пајванчић,**  
Редовна професорка  
Правног факултета у пензији,  
Универзитет у Новом Саду

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК  
doi:10.5937/zrgfni1674021P

UDK: 342.53

Рад примљен: 30.09.2016.  
Рад прихваћен: 25.10.2016.

## **ЈАВНО СЛУШАЊЕ – ОБЛИК НЕПОСРЕДНОГ УЧЕШЋА ГРАЂАНА У КОНТРОЛИ ВЛАСТИ**

**Апстракт:** У овом раду предмет пажње је учешће грађана у вршењу јавне власти. Посебно се анализира њихов утицај на остваривање контроле рада органа јавне власти. Контролу органа власти грађани остварују користећи права гарантована унутрашњим и међународним правом (нпр. право на петицију, право на јавну критику органа власти, право да се обрате органима јавне власти и од њих затраже одговор на одређена питања и др.). Једно од тих права реализује се у једном посебном облику јавног слушања које омогућује утицај грађана на остваривање контролне функције парламента. Овај посебан облик јавног слушања је парламентарно саслушање (парламентарна истрага). За разлику од јавног слушања које се везује за нормативну функцију парламента, парламентарно саслушање је облик остваривања контролне функције парламента. Ова врста расправе организује се како би испитао и истражио рад државне управе, министарстава, јавних служби, организација и институција којима је поверено вршење јавних овлашћења, министара и других високих државних званичника. Поред утицаја грађана на остваривање контролне функције парламента, организовање парламентарног саслушања јача повезаност грађана са њиховим непосредно бираним представницима у парламенту, додатно легитимира парламент као контролора извршне власти и јача његов демократски капацитет и ауторитет.

**Кључне речи:** Јавно слушање, парламент, контролна функција, грађани и изабрани представници.

---

\* marijana.pajvancic@gmail.com

## 1. Увод

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 правима<sup>1</sup> 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. Уставне принципе који постављају основ и дефинишу оквир учешћа грађана у вршењу власти, укључујући и контролу власти, гарантују основна начела Устава.<sup>2</sup> Устав изричито гарантује и више права везаних за учешће грађана у вршењу јавне власти (слобода оснивања политичких странака<sup>3</sup>, слобода удруживања и политичког организовања<sup>4</sup>, право на обавештеност о питањима од јавног значаја,<sup>5</sup> слобода окупљања,<sup>6</sup> право на петицију и обраћање органима државне власти<sup>7</sup>, право на учешће у управљању јавним пословима<sup>8</sup>, као и инструменте које грађани могу користити како остварили ова права.

Непосредно учешће грађана у контроли власти (Орловић, 2012: 135) не значи и учешће свих грађана у том процесу, али увек подразумева: могућност утицаја на процес, јавност као принцип рада и комуникације, демократску контролу процеса и учешће у реализацији (Вела, Хетебрант, Новак, Керкез, Патија, Милић, Пернар, Кунац, Бужникић, Босанац, 2008: 97). Постоји више могућности остваривања контроле власти од стране грађана.<sup>9</sup>

---

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

2 Члан 2, став 2 Устава Републике Србије.

3 Члан 5, став 1 Устава Републике Србије.

4 Члан 55, Устава Републике Србије.

5 Члан 51, став 1 Устава Републике Србије.

6 Члан 54, Устава Републике Србије.

7 Члан 56, Устава Републике Србије.

8 Члан 53, Устава Републике Србије.

9 Шире о компаративним искуствима Немачке и Норвешке код Пајванчић, 2013: 47–67, као и искуству о искуству Црне Горе код Пајванчић, 2010.

Једна од њих је индивидуално право грађана на обраћање државним органима, организацијама којима је поверено вршење јавних овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе (право на петицију).<sup>10</sup> Предност овог инструмента је у томе што је лишен формалности (не захтева корићење посебне форме као ни посебне формалне процедуре обраћања државном органу, нити мора испуњавати неке друге формалне захтеве). Органи власти обавезни су да размотре представке грађана и обавесте их о активностима које су предузели, али немају обавезу да поводом изнетих предлога покрену поступак одлучивања. Када органи власти нађу да постоје разлози за покретање поступка у вези са критиком изнетом у петицији, они у оквиру своје надлежности сами покрећу поступак. Подстицај за поступање потиче непосредно од грађана, али нити грађани нити њихова иницијатива не покрећу поступак одлучивања, већ то чине други субјекти (влада, министарство, посланици и сл.).

У овом прилогу наша пажња усмерена су на други облик учешћа грађана у остваривању контроле власти. То су јавна слушања као посебан облик јавне расправе и институционални аранжман, везан за рад парламента, који пружа могућност да грађани непосредно учествују у контроли власти.

## 2. Облици јавних расправа

Јавна расправа као облик непосредног учешћа грађана у вршењу власти може се организовати више облика од којих су два специфичан облик рада парламента (Орловић, 2009: 56): јавно слушање и јавно саслушање (парламентарна истрага). За разлику од јавног слушања, које се везује за нормативну функцију парламента, парламентарно саслушање је облик остваривања контролне функције парламента који се организује да би испитао рад државне управе, министарстава, јавних служби, организација и институција којима је поверено вршење јавних овлашћења, министара и других државних званичника. Парламентарне истраге се, по правилу, поверавају радним телима парламента, која се образују само за ту сврху (Пејић, 2006: 247). По окончању рада и подношења извештаја парламенту они престају са радом.

Јавне расправе се разликују од принципа јавности рада парламента (Бетам, 2008: 43) првенствено у начину комуникације између парламента и грађана и циљу који се настоји постићи у овој комуникацији. Јавност као принцип рада парламента претпоставља једносмерну комуникацију – од парламента ка грађанима, чија је сврха и циљ само информисање

---

<sup>10</sup> Члан 56, став 1 Устава Републике Србије.

јавности о раду парламента. Јавна расправа пак претпоставља двосмерну комуникацију – од парламента ка грађанима и од грађана ка парламенту. Њен циљ је да консултује грађане о одређеном питању, посебно да саслуша њихово мишљење, предлоге и критике.

### **3. Значај непосредног учешћа грађана у остваривању контроле власти**

Три кључна принципа конституционализма постављају основ и дефинишу оквир учешћа грађана не само у вршењу већ и у контроли власти. Основ за ангажман грађана у контроли власти су уставни принципи према којима власт потиче од грађана<sup>11</sup>, који су носиоци суверенитета<sup>12</sup> и који врше власт непосредно или преко својих непосредно бираних представника.<sup>13</sup> Иако ова су ова начела уткана у темеље конституционализма, погледи на непосредно учешће грађана у вршењу власти се разликују.

За присталице *плуралистичке перспективе*, који на власт гледају као на својеврсног „арбитра“ међу интересним групама у друштву, укључивање грађана у одлучивање контроли власти може постати инструмент промовисања различитих, често супротстављених интереса који парализују одлучивање, јер је њихово усклађивање дуготрајан, не ретко безуспешан процес. Иако је учешће грађана у одлучивању о јавним пословима и контроли власти једна од најзначајнијих одлика демократског друштва и демократских процедура, облици у којима се то остварује 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 квалитетом овлашћења се грађани укључују у овај процес).

*Присталице представничке демократије* предност дају одлучивању грађана преко изабраних представника, јер је то ефикасније. Својим представницима грађани указују поверење на изборима и поверавају им управљање јавним пословима. Стога присталице овог становишта не гледају благонаклоно на учешће грађана у одлучивању и контроли власти. У први план истиче се да непосредно учешће грађана у одлучивању и контроли власти омогућује појединцима и интересним групама да заступају уже, па и своје личне интересе.

---

11 Члан 2, став 2 Устава Републике Србије.

12 Члан 2, став 1 Устава Републике Србије.

13 Члан 2, став 1 Устава Републике Србије.

*Грађански концепт* наглашава да се демократија не може редуковати само на представничку демократију. Демократија претпоставља различите форме непосредног учешћа грађана у вршењу и контроли власти. Предности непосредног учешћа грађана у вршењу и контроли власти огледају се у: усвајању квалитетнијих и за грађане бољих одлука; успостављању и изградњи квалитативно другачијих, демократских односа између грађана и јавних власти; јачању поверења грађана; подизању легитимитета власти која се ослања на мишљење грађана; транспарентности процеса одлучивања који постаје ближи грађанима; јачању одговорности власти према грађанима и јавности; упознавању грађана са њиховим правима, посебно са правом на учешће у одлучивању о јавним пословима и контроли власти; подизању нивоа свести грађана о значају њиховог непосредног ангажмана у одлучивању о јавним пословима и контроли власти; подстицању грађанског активизма; успостављању сталног интерактивног двосмерног односа власти и грађана који омогућује да различити интереси, информације, локална сазнања и алтернативни предлози и критике буду укључени у процес одлучивања.

#### **4. Предности и недостаци јавних слушања**

Јавна слушања су новији облик учешћа грађана у вршењу и контроли власти. Стога је важно одговорити на питање да ли је то ефикасан и делотворан вид учешћа грађана у овом процесу? Одговор на ово питање тражи да се сагледају и истакну предности, али и критичке замерке које се односе на јавна слушања.

- *Предности јавних слушања.* Организовање јавног слушања значајно је и за грађане који непосредно учествују у контроли јавних власти и за остваривање контроле функције парламента. То се посебно огледа у: прибављању легитимитета остваривању контролне функције парламента и јачању поверења грађана у парламент, који, следећи критику изнету на јавном слушању, покрене инструменте којима остварује своју контролну функцију; јачање квалитета комуникације, интеракције и узајамног поверења између грађана и посланика, јер грађани имају могућност да вреднују, оцењују, надзиру и контролишу способност, ефикасност и спремност посланика да заступају њихове интересе, узму у обзир њихова мишљења и предлоге и поступају по изнетим критикама; подстицање грађанског активизма који одликује демократију и демократску политичку културу јер укључује интеракцију грађана и власти при одлучивању и контроли власти; увид у различита мишљења, критике и алтернативе; развијање процедура које омогућују дијалог и решавање

спорова кроз консензус; већим могућностима да се парламентарци и влада благовремено упознају и суоче са критикама и примедбама које грађани упућују на рад администрације, владе и парламента и др.

- *Недостаци јавних слушања.* Најчешће истицани недостаци јавних слушања на које се у критикама овог облика рада парламента указује су: формализоване процедуре о којима говоре примери компаративне парламентарне праксе (испуњавање обавезе установљене прописима); одсуство дијалога и дебата међу истомишљеницима (учешће посланика док се учешће грађана своди на присуствовање седници, кратко време за дебату, комуникација сведена на питања и одговоре, састав учесника који се позивају и сл.); подела међу учесницима јавног слушања на стручњаке (компетентност) и грађане (лаици који наступају из својих личних или локалних позиција); састав учесника јавног слушања често не одржава ставове грађана, јер субјекти који учествују у дебати нису репрезентативни узорак социјалне структуре друштва (моћне интересне групе потискују грађане); инструментализација јавног слушања у сврхе политичке утакмице између супротстављених политичких групација; супротстављена виђења и конфликти у току јавног слушања који могу изазвати социјалне и политичке напетости у вези питањем које се разматра, заоштрити однос парламентарца и грађана, отуђити грађане од парламента, што води њиховој пасивизацији; неизванстан и незнатан утицај ефеката јавног слушања и др.

Замерке упућене јавном слушању засноване су на парламентарној пракси. Већина проблема, међутим, не почива на природи и својствима јавног слушања, већ су последица пропуста у организовању јавног слушања (лоше планиране активности; лоше пројектована агенда по којој се одвија јавно слушање; недефинисани или непрецизно дефинисани циљеви; недостаци у критеријумима по којима се позивају учесници јавног слушања; неразумевање смисла и сврхе јавног слушања; непрецизно постављен и нејасно дефинисан циљ који се настоји постићи организовањем јавног слушања и сл.). То не значи да критике не треба узети у обзир. Напротив, треба их брижљиво размотрити не само при опредељивању за (или против) одржавања, већ нарочито приликом планирања и организовања јавног слушања.

## **5. Јавно слушање у уставном систему Републике Србије**

У уставном систему Републике Србије јавна слушања су новина (Пејић, 2011: 283) која је у парламентарни живот уведена изменама Пословника

Народне скупштине Републике Србије, извршеним 2010. године.<sup>14</sup> Пословник Народне скупштине регулише јавна слушања у Глави V, тачки 5,<sup>15</sup> у којој су систематизоване одредбе о радним телима која се образују у Народној скупштини. Пословник регулише основне облике у којима се организују јавна слушања у Народној скупштини.<sup>16</sup> Критеријум за њихово разликовање је садржај надлежности Народне скупштине.

Јавна слушања се могу организовати у два облика: као облик рада Народне скупштине у вези са њеном нормативном функцијом (јавна слушања информативног карактера), али и као облик рада Народне скупштине у вези са њеном контролном функцијом (јавна слушања фокусирана на праћење примене закона).

Заједничке карактеристике јавних слушања огледају се у укључивању јавности (стручњаци, грађани, представници различитих организација и сл.) у рад Народне скупштине, посебно у активности њених радних тела, као и прикупљање различитих мишљења, ставова, информација и сл. о питањима важним за остваривање надлежности Народне скупштине, како би она што квалитетније обављала своје надлежности.

Јавна слушања се најчешће организују у вези са остваривањем нормативне надлежности Народне скупштине. Зависно од тога да ли се јавно слушање организује пре усвајања закона у току трајања законодавног поступка, као део тог поступка, или се организују као дебата након усвајања закона, разликују се и два вида јавног слушања везана за нормативну функцију Народне скупштине. У првом случају смисао организовања јавног слушања је укључивање грађана у процес који претходи усвајању закона (Пајванчић, 2013: 89). Други вид јавног слушања везан за нормативну функцију Народне скупштине<sup>17</sup> организује се након усвајања закона. Дебата је у овом случају усмерена на прописе који су усвојени у Народној скупштини, који су на снази и који чине део правног система. Иако је овај вид јавног слушања садржински везан за нормативну функцију Народне скупштине, он се разликује од јавног слушања које се организује у процесу усвајања закона. Смисао и циљ организовања јавног слушања, у овом случају није непосредно усмерен на подизање квалитета законских решења, већ је првенствено усмерен на разматрање и разјашњење питања која се постављају у вези са применом прописа који је Народна скупштина усвојила, а о којима постоје

---

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

15 Чланови 83 и 84 Пословника Народне скупштине.

16 Члан 83 Пословника о раду Народне скупштине.

17 Члан 83 Пословника Народне скупштине.



различита мишљења, а у пракси и различите интерпретације. На јавном слушању покушавају се разјаснити питања на која се различито гледа и која су пракси повод за различите интерпретације. Исход јавног слушања у овом случају могао би резултирати покретањем поступка за измену законских решења која су изазвала проблеме у пракси. Приметно је да овај вид јавног слушања има амбивалентну природу.

Када се јавно слушање организује о важећем закону, пропису, оно може подстаћи нормативну делатност Народне скупштине уколико исход расправе буде предлог за измене и допуне закона. У том контексту и ова јавна слушања утичу на подизање квалитета нормативне делатности и могла би се сматрати делом законодавног процеса и нормативне функције Народне скупштине. Ако се не изгуби из вида, јавно слушање у овом случају се фокусира на разјашњење питања која се постављају у вези са законом који је на снази, посебно у вези са његовом применом јавно слушање се може сматрати и остваривањем контролне функције Народне скупштине, јер је садржински повезано са њом, будући да се контрола егзекутиве од стране Народне скупштине фокусира управо на примену закона. Несумњиво је да се овај вид јавног слушања може везати како за нормативну тако и за контролну функцију Народне скупштине. Од исхода јавног слушања у сваком конкретном случају зависиће и то да ли је оно везана претежно за нормативну функцију Народне скупштине (ако јавно слушање подстакне посланике да предложе измену или допуну закона) или њену контролну функцију (ако јавно слушање доведе до примене инструмената парламентарне контроле владе).

## **6. 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 остваривању контролне функције Народне скупштине. Поред уобичајених инструмената парламентарне контроле егзекутиве, јавно слушање представља особен облик остваривања контролне функције Народне скупштине и допуњује стандардне инструменте парламентарне контроле егзекутиве. Пословник Народне скупштине<sup>18</sup> једном начелном одредбом изричито прописује да се јавна слушања могу организовати и ради остваривања контролне функције Народне скупштине. Ова начелна одредба Пословника Народне скупштине није конкретизирана нити је ближе регулисан начин на који се јавно слушање користи као инструмент остваривања контролне функције

---

18 Члан 83 Пословника Народне скупштине.



Народне скупштине. Ипак две одредбе Пословника посредно упућују на могући садржај остваривања контролне функције Народне скупштине кроз форму јавног слушања, као облика рада Народне скупштине.

Према једној одредби Пословника, јавно слушање се може организовати ради праћења спровођења и примене закона.<sup>19</sup> То би могло упутити на закључак да би се јавно слушање организовано са овим циљем могло сматрати и неком врстом праћења и мониторинга рада владе и једне од њених најважнијих надлежности која се односи на спровођење и примену закона и укључује одговорност владе пред Народном скупштином за обављање ових активности. Организовањем јавног слушања које се односи на праћење спровођења и примене закона Народна скупштина стиче увид у једно од најзначајнијих подручја рада владе. Информисање о раду владе и увид у њене активности у вези са применом закона може бити и подстицај за посланике да посегну и за другим инструментима парламентарне контроле владе који могу довести и до пада владе (интерпелација, гласање о поверењу влади), уколико Народна скупштина није задовољна њеним радом.

Друга одредба Пословника односи се на организовање јавног слушања у циљу разјашњења отворених или спорних питања, као и решења садржаних у законима који су на снази.<sup>20</sup> Будући да се садржаји које укључује овај вид јавног слушања односе на примену закона који су на снази, а влада је одговорна не само за њихову примену већ и за њихову припрему и израду, могуће је, у овом контексту, јавно слушање разумети и као облик остваривања контролне функције Народне скупштине.

Из свега изнетог могло би се аргументовано бранити становиште да јавно слушање у уставном систему Србије и парламентарној пракси може наћи своје место не само у остваривању нормативне функције Народне скупштине већ и у остваривању њене контроле функције (Орловић, Лончар, Спасојевић, Радојевић, 2012: 58). У склопу целине институционалних аранжмана који карактеришу остваривање контролне функције Народне скупштине, јавна слушања су, поред посланичких питања, још један вид „раног система упозорења“ влади. Организовање јавног слушања омогућује парламентарној већини која подржава владу да упозна свој посланички клуб са сазнањима, мишљењима, сугестијама и критикама грађана изнетим у вези са законом поводом кога је одржано јавно слушање и његовом применом за коју је влада одговорна. Тако јавна слушања као „рани систем упозорења“ употпуњују стандардне инструменте

---

19 Члан 83 Пословника Народне скупштине.

20 Члан 83 Пословника Народне скупштине.

парламентарне контроле владе и унапређују контролну функцију Народне скупштине укључујући и грађане у њено остваривање.

## 7. Организовање јавног слушања

За организовање јавног слушања и његов успешан исход веома су значајна и техничка питања, посебно стога што су јавна слушања новина у парламентарном животу у Србији. Многа од ових питања нису нашла место у пословничким одредбама. Због тога, иако се ради о сасвим конкретним и техничким питањима, указујемо на њих у кратким цртама. Успешност организовања и исхода јавног слушања често зависи од тога како су дефинисани сврха и циљ јавног слушања; да ли је реалистично и добро процењена изводљивост и исход јавног слушања; како се организације цивилног друштва укључују у процес организовања јавног слушања и на који начин узимају учешћа на јавном слушању; како се организује информативна кампања и шта она мора да укључи; шта су могуће су консеквенце исхода јавног слушања; поступање актера јавног слушања након што је јавно слушање одржано и др.

*Дефинисање сврхе и циља јавног слушања* је најзначајнија активност која претходи његовом организовању. У припреми јавног слушања важно је јасно дефинисати његову сврху и циљ, јер оно изискује активност не само организатора већ и учесника дебате, захтева припрему за дебату, ангажује време, материјална средства и коришћење других ресурса.

*Изводљивост и исход јавног слушања* морају се сагледавати у контексту сврхе и циља због којих се организује. Изводљивост и исход јавног слушања могуће је проценити тек када је циљ јавног слушања јасно дефинисан. У прописима који регулишу рад парламента нису прописани критеријуми на основу којих би одбор који организује јавно слушање могао одредити изводљивост и исход јавног слушања. У недостатку нормативно прописаних критеријума, одбору који организује јавно слушање водич за вредновање изводљивости и помоћ у сагледавању исхода јавног слушања је одговор на питање да ли организовање јавног слушања побољшава или угрожава односе између грађана и власти. Ово је важно и деликатно питање које би одбор требало да анализира у припреми јавног слушања, јер се јавно слушање организује да би се унапредили односи између грађана и њихових представника. Јавно слушање може допринети изградњи поверења између грађана и парламентарца, уколико грађани у току расправе стекну уверење да се њихов суд и мишљење уважавају, а предлози и критике које износе са пажњом слушају. То може имати за резултат формирање позитивног мишљења грађана о институцији која 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 на расправу; како ће се одвијати ток јавног слушања да би се остварио дијалог између грађана, стручњака и парламентарца; како се односити према мишљењима, сугестијама, предлозима, али и критикама и замеркама које грађани и стручњаци упућују у вези са питањем поводом кога је организовано јавно слушање.

Јавно слушање омогућује и непосредно *учешће организација цивилног друштва* у организовању јавног слушања, учешће њихових представника у дебати, као и активности након јавног слушања (нпр. информисање грађана о садржају и исходу; праћење примене усвојених закључака и обавештавање јавности о томе и др.). Ове организације често плански и на организован начин лобирају за одржавање јавног слушања о актуелним и важним друштвеним питањима и различитим методама врше притисак на парламентарце и одборе да организују јавна слушања (нпр: упућивање писама народним посланицима у којима износе своје ставове, сугестије, предлоге, замерке и критике; захтевају заказивање састанака или сусрета са народним посланицима, или сами заказују састанке на које позивају и парламентарце, актере у законодавном поступку, грађане у локалним срединама како би размотрили питања која су на скупштинској агенди; подносе иницијативе да се отвори дебата о алтернативним моделима закона или проблемима у примени закона и начину њиховог решавања и др.). Начин учешћа организација цивилног друштва као и њихова права и обавезе у дебати која се одвија на јавном слушању прописима нису посебно регулисани нити постоје смернице у вези са њиховим ангажманом на јавном слушању.

*Информативна кампања* је важна компонента припреме и организовања јавног слушања. Понекад она пресудно утиче на (не)успех тока јавног слушања и његов исход. Добро припремљена, организована и благовремена информативна кампања допринеће да јавност буде добро информисана, што је предуслов за квалитетан допринос грађана у дебати о питању поводом кога се организује јавно слушање. 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 интересовање за мишљења, ставове и критике грађана, што ће резултирати неуспешним исходом јавног слушања.

*Исход јавног слушања* је информација која, поред техничких података (време одржавања, тема поводом које је организовано, учесници),

садржи и преглед мишљења, ставова, предлога, иницијатива, критичких замерки изнетих од стране учесника на јавном слушању.<sup>21</sup> Информацију саставља председник одбора који је организовао јавно слушање. Учесници јавног слушања и чланови одбора имају право да изнесу примедбе на информацију. Председник одбора доставља информацију и спеле примедбе председнику Народне скупштине, члановима одбора који је организовао јавно слушање и учесницима јавног слушања. Исход јавног слушања показује и да се у парламентарној пракси Србије јавно слушање организује као информативно и да његове карактеристике не зависе од тога да ли се везује за нормативну или контролну функцију Народне скупштине. Пословник не прави разлику између јавног слушања као дела законодавног поступка и јавног слушања као вида остваривања контролне функције Народне скупштине.

## 8. Закључак

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 „судбина“ информације која се доставља председнику Народне скупштине, члановима одбора који је организовао јавно слушање и 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 мишљења, предлози и критике изнете у дебати на јавном слушању подстичу или на било који други начин утичу на остваривање контролне функције Народне скупштине?

Који критеријуми се примењују за избор учесника који се позивају на јавно слушање?

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 обличити.

---

21 Члан 84, став 8 Пословника Народне скупштине.

## Литература

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

Вела, А., Хетебрант, Р., Новак, Ј., Керкез А., Патија, И., Милић, Д., Пернар, С., Кунац, С., Бужникић Е., Босанац Г. (2008). *Путеви и станпутице у законодавном заговарању*. Загреб: Б.аБ.е – Група за женска људска права.

Орловић С. (2007). *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*. Београд: ОЕБС.

Орловић, С. (2009). *Парламент и грађани – водич за грађане и удружења грађана*. Београд: Програм Уједињених нација за развој.

Орловић, С. (2012). *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*. Београд: ФПН, Сарајевски отворени центар, Центар за демократију.

Орловић, С. Лончар, Ј. Спасојевић, Д. Радојевић, Д. (2012). *Побољшање демократских перформанси парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*. Београд: ФПН, Сарајевски отворени центар, Центар за демократију.

Пајванчић, М. (2010) *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу (организовање и вођење)*, Подгорица: ОЕБС.

Пајванчић, М. (2013). *Јавна расправа – облик непосредног учешћа грађана у законодавном процесу*, Београд: Конрад Аденауер Штифтунг.

Пејић И. (2006). *Парламентарно право – француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*. Ниш: Центар за публикације, Правни факултет Ниш.

Пејић И. (2011). *Парламентарно право*. Ниш: Центар за публикације, Правни факултет Ниш.

**Marijana Pajvančić, LL.D.**

*Full Professor (retired),*

*Faculty of Law, University of Novi Sad*

## **PUBLIC HEARINGS: A SPECIFIC FORM OF CITIZEN PARTICIPATION IN EXERCISING CONTROL OVER PARLIAMENTARY FUNCTIONS**

### **Summary**

*This paper focuses on the citizen participation in the exercise of public authority, in particular, their impact on the exercise of control over the work of public authorities. The exercise of citizens' authority to control the activities of the public authorities is guaranteed by the rights envisaged in the domestic and international law (such as: the right to petition, the right to public criticism of the authorities, the right to address public authorities and seek answer to certain questions, etc.).*

*One of these rights is exercised in a special form of public hearing which enables citizens to take part in exercising control over parliamentary activities. This special form of public hearing is a parliamentary inquiry. Unlike the public hearing (scrutiny) related to scrutinizing the normative function of Parliament, parliamentary inquiry is a form of public debate aimed at enabling citizens to exercise control over the workings of Parliament. This kind of debate is organized to examine the investigative work of the state administration, ministries, public services, organizations and institutions entrusted with public authority, ministers and other senior government officials.*

*Besides demonstrating the citizens' influence on exercising control over parliamentary functions, parliamentary hearings reinforce the citizens' relations with their directly elected representatives in parliament. In addition, they further legitimize the parliament as a controller of the executive power, and strengthen its democratic capacities and authority.*

**Keywords:** *public hearing, parliament, control function, citizens and elected representatives.*