

Slobodan Vukadinović\*

## JAVNO RAZMATRANJE U FUNKCIJI PREVAZILAŽENJA DEMOKRATSKOG DEFICITA, JAVNA RASPRAVA I RAZGRANIČENJE OD JAVNOG SLUŠANJA

**Apstrakt:** U radu se, najpre, analiziraju oblici neposredne demokratije – od istorijskih, u antičkoj Atini, do savremenih oblika, u Švajcarskoj i SAD. Ukazujući na slabosti savremene predstavničke demokratije koja dominira današnjicom, autor istražuje oblike participacije građana – od učešća do uticaja – koji pomažu u prevazilaženju demokratskog deficita u praksi. Pored tradicionalnih, analiziraju se i inovativni mehanizmi (od neformalnih do formalnih, od individualnih do kolektivnih) koji omogućavaju ne samo da se građani izjašnjavaju biranjem opcije za ili protiv već da se aktivno uključe i iznose sopstvena mišljenja, stavove, iskustva i argumente – da učestvuju u javnom razmatranju. Ukazuje se na pozitivne efekte i prednosti neposrednog uključivanja građana u proces donošenja odluka i kreiranja javnih politika kroz doprinos korigovanju, stabilizovanju i konsolidovanju savremene predstavničke demokratije. Nakon razmatranja oblika neposrednog učešća građana u uporednom pravu, autor se fokusira na mehanizme u srpskom društvu i identifikuje one koji se u Srbiji najčešće primenjuju. U nastavku rada se bavi analizom pravnog okvira javne rasprave u Srbiji i okruženju. Postavljajući pitanje razgraničenja javnog slušanja od javne rasprave, autor identifikuje 13 originalnih kriterijuma razgraničenja, koji međusobno razlikuju ova dva instituta. Ukazujući na mogućnosti primene i drugih inovativnih mehanizama građanske participacije, koji su svoju primenu potvrdili u praksi drugih država, autor daje konkretne preporuke i tri moguća pravna puta za unapređenje javnog razmatranja i zaključuje da bi snagom argumentovanog javnog razmatranja i učešćem većeg broja građana i svih sektora društva, kao i uključivanjem njihovih argumenata u konačne tekstove zakona i propisa, sadašnja vladavina političkih stranaka mogla da dovede do vladavine zdravog razuma, odnosno da se od države partija dođe do države razuma.

**Ključne reči:** javno razmatranje, predstavnička demokratija, građanska participacija, demokratski deficit, javna rasprava, javno slušanje, građani.

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

## 1. JAVNO RAZMATRANJE U FUNKCIJI PREVAZILAŽENJA DEMOKRATSKOG DEFICITA

Participaciji građana, odnosno učešću u odlučivanju o javnim politikama i javnom životu države i zajednice danas se posvećuje sve veća pažnja. Razlog je nastojanje da se različitim institutima osnaže slabosti predstavničke demokratije koja dominira današnjicom. Klasična neposredna (direktna) demokratija uobičajeno važi za istorijsku kategoriju i karakteristiku antičke Atine (eklezije), naročito nakon Efijaltove i Periklove reforme<sup>1</sup>, a danas se sreće u Švajcarskoj u kantonima Glarus (*Glarus*) i Apencel (*Appenzell Innerrhoden*), u kojima su preživele stare ustanove neposredne demokratije *Landsgemeinde* (najviše zakonodavno telo koje čine svi punoletni državljani) na kojima se, još uvek, poslednje nedelje aprila i prve nedelje maja okuplja hiljade građana<sup>2</sup>. Švajcarsku danas, pored ukorenjenih elemenata neposredne demokratije (snažnog učešća građana u donošenju odluka), karakterišu i: federalizam<sup>3</sup>, *power-sharing* sistem (koji se u srpskoj nauci ustavnog prava uglavnom prevodi kao udeona vladavina ili konsocijativni sistem) i konsensualna demokratija<sup>4</sup>, kojima je uspešno odgovorila izazovima savremenog multikulturalnog društva<sup>5</sup>. Pored Švajcarske, ovakvi oblici neposredne demokratije se danas sreću i u manjim gradovima Nove Engleske (regiji SAD) u kojima se održavaju skupovi građana pod nazivom gradski sastanci (eng. *town meeting*), na kojima se procenjuje da je prisutno manje ljudi nego na švajcarskim *Landsgemeinde*, ali da govori više ljudi (oko jedna trećina prisutnih), s tim da govore kratko – u praksi do dva minuta<sup>6</sup>.

- 1 Tangian, A., 2014, *Mathematical Theory of Democracy – Studies in Choice and Welfare*, Heidelberg, Springer-Verlag, pp. 3, 15, 20–24; Robinson, E., 1997, *The First Democracies: Early Popular Government Outside Athens*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag; pp. 25–44; Patriquin, L., 2015, *Economic Equality and Direct Democracy in Ancient Athens*, New York, Palgrave Macmillan.
- 2 Detaljnije: Lucardie, P., 2014, *Democratic Extremism in Theory and Practice: All Power to the People*, New York, Routledge, pp. 48–50; Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, str. 221.
- 3 Iako tradicionalno (i formalno) nosi naziv konfederacija, Švajcarska je federalna država.
- 4 O konsensualnom modelu demokratije, kao suprotnom većinskom modelu: Lajphart, A., 2003, *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Beograd, Službeni list SCG, str. 95–105. Istraživanja pokazuju da su građani u konsensualnim demokratijama приметно zadovoljniji od građana većinskih demokratija učinkom demokratije u svojim zemljama, a generalni zaključak koji je izveo Lajphart, nakon analize modela demokratija, oblika i učinka vlade u trideset šest zemalja, jeste da su konsensualne demokratije uspešnije od većinske demokratije po svim merilima demokratskog kvaliteta. Videti: Lajphart, A., 2003, str. 272–273 i 277.
- 5 Linder, W., 2010, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, Palgrave Macmillan, naročito pp. 128–206.
- 6 Lucardie, P., 2014, p. 51.

Savremenoj predstavničkoj demokratiji (kao još uvek tehnički jedinoj izvodivoj u modernim velikim državama) danas se upućuju brojne zamerke<sup>7</sup>, odnosno ukazuje se na njene mane, nedostatke, slabe strane i kontradiktornosti. Već samom terminu predstavnička demokratija mogu se uputiti kritike jer je posredi spoj dva suprotstavljena pojma, koja se međusobno isključuju. Zamerke idu od toga da predstavnički režim nije nužno demokratski, niti je to u istoriji uvek bio, zasigurno ne do dostizanja opšteg prava glasa, do toga da je predstavništvo kao ideja po sebi nedemokratsko. U tom smislu su poznate zamerke koje potiču od Rusoa – da se volja uopšte ne može predstavljati, potom Kelzena – da je reč o očiglednoj fikciji – koji je ukazivao i na nestvarnu prirodu same demokratije, a demokratsku kritiku predstavničkog sistema je razvio i Kare de Malberg<sup>8</sup>. Pored pojmovne i teorijsko-koncepcijske kritike, u primeni predstavničke demokratije nastale su negativne strane i slabosti, koje se suštinski odnose na to da građani nedovoljno učestvuju u oblikovanju javnih politika i donošenju odluka koje utiču na njihove svakodnevne živote. Godinama se ukazuje na tendenciju smanjivanja broja birača koji izlaze na izbore (pasivnost birača) u većini država, odnosno na apstinenciju prilikom održavanja izbora za predstavnike građana, te manji legitimitet odluka koje takva predstavnička tela donose. O tom problemu se uobičajeno govori kao o „demokratskom deficitu”, odnosno deficitu demokratije. Praktični razlozi i uzroci problema se vide već na samom početku procesa predstavljanja, tj. od raspisivanja i održavanja izbora, a manifestuju se u izbornim manipulacijama<sup>9</sup> – mogućnostima manipulacije biračkim telom, naročito latentno manipulativnoj prirodi izbornih kampanja, u kojima se najčešće ili svim ciljnim grupama obećava baš ono što im treba ili su predizborni programi, ako i kada ih ima, toliko apstraktni (bolji život, bolji uslovi, reforme svega što ne valja, budućnost za našu decu) da onemogućavaju merenje razlike između obećanog i ostvarenog. Tu je i poznat korpus problema krojenja izbornih jedinica (*Gerrymandering*) i podešavanja izbornih sistema i pravila u cilju pogodovanja određenim političkim grupacijama, imajući u vidu moguću nesrazmeru između broja glasova birača i broja mandata u parlamentu (zbog izbornog sistema koji se primenjuje, načina raspodele mandata i načina raspodele ostatka glasova stranaka ili lista koje nisu prešle cenzus). Zatim, tu su suptilni oblici uticaja na kreiranje javnog mnjenja kroz upravljanje informisanošću i (zlo)upotrebu medija, propagandu, cenzuru, spinovanje i lobiranje. Suštinska slabost je u tome da iako je nominalno vladavina većine, uz posebna prava manjinskih grupa i poštovanje manjinskih

7 Videti: Villoro, L., 1998, Which Democracy?, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, pp. 95–103.

8 O demokratskoj kritici predstavnništva: Lovo, F., 1999, str. 66–70.

9 O birokratiji i izbornim manipulacijama: Etzioni-Halevy, E., 2010, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, New York, Routledge, pp. 178–201.

interesa, savremena predstavnička demokratija u primeni postaje vladavina manjine – (samo) elita, odnosno oligarhija, mada se neretko zastupaju stavovi i ukazuje na to da svako društvo (kao takvo, po sebi) ima tendenciju prerastanja u oligarhiju, nezavisno od vrste i modaliteta političkog sistema, što po sebi nosi rizik da vladajuća elita deluje u sopstvenom interesu, stavljajući ga iznad opšteg. Zbog dominantne uloge i jakog uticaja političkih stranaka u svim sferama političkog i društvenog života i odlučivanja, došlo je do pretvaranja predstavničke demokratije u partijsku (stranačku) demokratiju, pa se danas govori o vladavini političkih stranaka umesto o vladavini naroda (što je etimološko i jezičko značenje pojma demokratija, od grčkog *demos* – narod i *kratein* – vladati). Tako se i ukazuje na to da danas umesto države partije (partijske države, jednopartijskog režima) postoji *država partija*<sup>10</sup>, te se govori o političkim partijama kao generatoru korupcije<sup>11</sup>, politizaciji državne uprave, partijskom zapošljavanju, a dolazi i do pomanjkanja demokratskog potencijala i kapaciteta unutar (većine) političkih stranaka usled (pre)jake stranačke discipline, koja se tako prenosi i na rad parlamenta i faktički ograničava poslanike u slobodnom delovanju, koji neretko, kako praksa pokazuje, ne odlučuju samo po sopstvenoj savesti<sup>12</sup>, već „po savesti” stranke na čijoj su listi izabrani za predstavnike građana. U savremenom svetu se predstavničkoj demokratiji zameraju i postizborne koalicije<sup>13</sup> (jer o njima ne odlučuju birači) i razvoj stranačkog tržišta jer, po principima ponude i potražnje, dovodi do stranačkih „preleta” nakon održanih izbora i to od dugoročnih koliko i vlast, zvaničnih preleta (prelet za budući mandat ili funkciju) do kratkoročnih – *ad hoc* preleta, po potrebi, koji mogu biti i neformalni i nezvanični (kratkoročni zakup glasa – bilo bi neprimereno reći: zakup poslanika). Iskustvo govori da ova-

10 Sintagmu *država partija* je prvi upotrebio Remon Aron. Videti: Aron, R., 1965, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, p. 81; navedeno prema: Lovo, F., 1999, str. 50, koji navodi da se među velikim demokratijama koje je proučavao samo Švajcarska javlja kao zemlja koja ne odgovara u potpunosti pojmu *države partija*.

11 Čirić, J., 2012, Političke partije kao generator korupcije, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 51–75. O: (1) korupciji i politici i (2) demokratiji i korupciji: Rouz-Ejkerman, S., 2007, *Korupcija i vlast: uzroci, posledice i reforma*, Beograd, JP Službeni glasnik, str. 125–153.

12 Tako i naš Zakon o Narodnoj skupštini (*Sl. glasnik RS*, br. 9/10) u članu 37. izričito propisuje da se narodni poslanik opredeljuje, istupa i glasa po sopstvenom uverenju.

13 Naročito je sporno kada stranke (koje nakon izbora formiraju postizbornu koaliciju) tokom predizborne kampanje ističu različitost i suprotstavljenost svojih stavova i programa, te kod birača, koji za njih glasaju, stvaraju osnovano uverenje da neće zajedno delovati. Ta naknadna izmena ponašanja u suprotnom pravcu deluje kao protivrečno (kontradiktorno) ponašanje, koje se, u pravu, smatra jednim od oblika tzv. zloupotrebe prava, a u ovom kontekstu bi se najblaže moglo označiti kao zloupotreba iskazanog poverenja. Osnovano se može postaviti pitanje, čak i hipoteza: kada bi građani pre izbora znali ko će sa kim sarađivati nakon izbora, vrlo je verovatno da stranke ne bi dobile identičan broj glasova.

kvi preleti ponekad dovode do toga da određena politička stranka koja nije osvojila nijedan poslanički mandat na izborima (nije prešla cenzus) naknadnim preletačkim manevrom određenog poslanika postane parlamentarna. Ovakvim pojavama se pokušalo stati na put različitim tehnikama, od običajnih (primarno: zakletva, a ponekad i: kletva) do pravno-gimnastičkih (čak i ustavno-gimnastičkih<sup>14</sup>), i to najpre jednostranih (blanko ostavka) a potom i dvostranih (ugovor sa strankom), ali su ove kreativne tehnike dovele do druge krajnosti – suštinskog stavljanja mandata na raspolaganje političkoj stranci koja ga može i oduzeti, čime mandat postaje imperativno-stranački umesto slobodan, što se smatra jednim od osnovih zahteva savremene demokratije. Uprkos proklamovanim ciljevima borbe protiv korupcije, rastuća potreba (i pohlepa) za novcem svuda u svetu dovodi do sve većeg značaja, uloge i uticaja kapitala, što dovodi do slabljenja, a ponegde i razaranja institucija kupovinom političkog uticaja i kupovinom glasova. U cilju sprečavanja zloupotrebe funkcija i korišćenja javnih ovlašćenja za privatne interese, stvorena su posebna pravila, institucije (nezavisna tela) i procedure sa ciljem sprečavanja sukoba interesa, vršenja više funkcija i nespojivih funkcija, praćenja finansijskog stanja.

Pored toga, globalni stavovi da parlament treba da faktički predstavlja srazmernu sliku ili ogledalo strukture celog društva stavilo je u fokus pitanje adekvatne predstavljenosti/zastupljenosti sa zahtevom da parlament treba da odražava društvenu raznolikost zajednice. Takve ideje su dovele do korigovanja pravila, odnosno dodavanja pravila sa ciljem posebnog tretmana u smislu zaštite prava manjina, ostvarivanja ravnopravnosti i sprečavanja diskriminacije (mere afirmativne akcije ili pozitivna diskriminacija), pa je tako na dnevni red došlo pitanje određenih kvota za pripadnike određenih grupa, garantovanih (rezervisanih) mesta i ukidanje cenzusa (samo tzv. prirodni prag) za određene grupe, što je dovelo, sa druge strane, do otvaranja pitanja jednakosti – da li svaki glas na izborima vredi isto ili neki vredi malo više? To je posebno aktuelno jer se uz staru ideju predstavnštva, postepeno i sve snažnije, zagovara ideja zastupljenosti, kojoj se neretko daje i prednost.

Istraživanja javnog mnjenja na globalnom nivou pokazuju da poverenje građana u javne institucije opada<sup>15</sup>. Pominju se izneverena očekivanja građana, kao i to da izabrani predstavnici umesto da odgovaraju i polažu račune<sup>16</sup> za svoj rad građanima (biračima), u skladu sa načelom narod-

14 Videti član 102. stav 2. Ustava Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/06) po kome je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.

15 Caddy, J. (ed.), 2005, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, p. 20.

16 Upporednopravno o različitim dimenzijama „polaganja računa” građanima, tj. horizontalnoj i vertikalnoj odgovornosti: Beetham, D., 2006, *Parliament and democracy*

ne (ili građanske) suverenosti<sup>17</sup>, suštinski odgovaraju svojim političkim strankama.

Rečima Filipa Lovoa: „Građanin jedne demokratije ne može imati, samo zahvaljujući svom pravu glasa, nikakvog stvarnog uticaja na izbor onih koji vladaju”<sup>18</sup>, moglo bi se dodati: niti na odluke koje se donose. Zbog toga se ukazuje na to da je potrebno raditi na jačanju participacije građana i postizanju inkluzivnih političkih procesa, kao i da građanska participacija podstiče veću interakciju društva. Smatra se da „zdravlje” demokratije zavisi od mogućnosti građana da utiču na oblikovanje javnih politika koje utiču na njihove svakodnevne živote<sup>19</sup>, od mogućnosti da promene stvari na bolje. Može se reći da mehanizmi neposrednog učešća građana i uključivanja u kreiranje politika koriguju, stabilizuju i konsoliduju savremenu predstavničku demokratiju. Navodi se da neposredno učešće građana održava život društva vitalnim, a javne institucije odgovornim.<sup>20</sup>

Pored postojanja klasičnih (tradicionalnih) procedura direktnog (neposrednog) učešća građana, kao što su: izbori, referendum (sa modalitetima: plebiscit i narodni veto), građanska<sup>21</sup> (narodna) inicijativa, pravo predlaganja zakona, zbor građana, traga se za novim konstruktivnim rešenjima, koja bi omogućila ne samo da se građani izjašnjavaju biranjem opcije za ili protiv već da se aktivno uključe i iznose sopstvena mišljenja, stavove, iskustva i argumente – da učestvuju u javnom razmatranju. Tako su u praksi svoju primenu oprobali i našli različiti mehanizmi javnog razmatranja, od kojih su neki formalni, neki neformalni, neki individualni, neki kolektivni (što znači da je za pokretanje tih mehanizama potreban određen broj ljudi), neki se primenjuju na državnom, neki na lokalnom nivou (neki na oba nivoa), neki su izričito uređeni propisima, a neki su svoju primenu otpočeli na faktičkom planu, tj. u praksi (bez posebnog pravnog okvira ili je on kasnije nastao). Međusobno se razlikuju i po tome

---

*in the twenty-first century – A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, pp. 95–113.

- 17 Tako i Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/06) u članu 2. stav 1. određuje da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраниh predstavnika.
- 18 Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, str. 50.
- 19 Slično: Lukensmeyer, C., Brigham, S., 2002, Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century, *National Civic Review*, vol. 91, issue 4, p. 351.
- 20 Roberts, N., 2004, Public deliberation in an age of direct citizen participation, *American Review of Public Administration*, vol. 34, no. 4, p. 315.
- 21 Uporednopravno o građanskim inicijativama u evropskim državama: Setälä, M., Shiller, T. (eds.), 2012, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, London, Palgrave Macmillan.

da li omogućavaju konsultovanje, učešće ili direktan uticaj na donošenje odluke, kao i po svom trajanju. Svaka država poznaje različitu kombinaciju mehanizama učešća građana u javnom diskutovanju, rasuđivanju i prosuđivanju, što podrazumeva da se odluke i propisi kojima se oblikuju javne politike javno razmatraju. Danas je prisutna globalna tendencija razvoja i jačanja aktivnog supstancijalnog učešća građana u oblikovanju, formulisanju i donošenju odluka, propisa i kreiranju javnih politika kroz različite oblike javnog razmatranja<sup>22</sup>, kao što su: javna rasprava, javno slušanje, javne konsultacije i javne tribine, okrugli stolovi i prisustvo javnosti u vidu mini-publika, istraživanja javnog mnjenja i učešće u anketama, saradnja državnih organa sa organizacijama civilnog društva, javni pozivi za dostavljanje predloga i primedbi, podnošenje predstavki<sup>23</sup> i peticija, javno-privatni dijalog<sup>24</sup> (kome se u poslednje vreme, s pravom, posvećuje značajna pažnja širom sveta, ali je on u Srbiji i dalje nedovoljno razvijen), fokus grupe, paneli građana<sup>25</sup> (eng. *citizen panels*), građanske konferencije<sup>26</sup> (eng. *citizen conferences*), savetodavni odbori građana<sup>27</sup> (eng. *citizens'*

- 22 O uključivanju javnosti u kreiranje javnih politika i različitim oblicima javnog razmatranja: Eschendenfelder, R. M., 2010, Modern Sunshine: Attending Public Meetings in the Digital Age, *The Florida Bar Journal*, April, pp. 28–33; Fung, A., 2006, Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, vol. 66, pp. 66–75; Adams, B., 2004, Public Meetings and the Democratic Process, *Public Administration Review*, 64, pp. 43–54; Bishop, P., Davis, G., 2002, Mapping Public Participation in Policy Choices, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61, pp. 14–29; Kubiak, H., 1998, Democracy and the Individual Will, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, pp. 57–65.
- 23 O podnošenju predstavki građana Narodnoj skupštini i o postupanju po podnetim predstavkama: Vukadinović, S., 2007, Odbor za predstave i predloge Narodne skupštine Republike Srbije, u: *Građani pred korupcijom – ko može da pomogne i kako*, Transparentnost Srbija, Beograd, str. 49–52.
- 24 Videti: Nelson, J., 2014, *Innovative Platforms for Public-Private Dialogue*, 2014 Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution; Petersen, H., 2010, Regulation of public-private partnership, *Public Money and Management*, 3, pp. 175–182; Herzberg, B., Wright, A., 2006, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, DRIF, World Bank, IFC, OECD Development Center; Flinders, M., 2005, The Politics of Public-Private Partnerships, *The British Journal of Politics and International Relations*, 2, pp. 543–567.
- 25 Detaljnije: Brown, M., 2006, Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, no. 2, pp. 203–225.
- 26 Videti: Institute for Public Policy, 1997, *Public Views on Transportation: The Results of the Six New Mexico Citizen Conferences on Transportation*, University of New Mexico, dostupno i na: <http://jgastil.la.psu.edu/pdfs/NMSHTD%20Final%20Report%20copy.pdf>.
- 27 O nastanku i značaju savetodavnih odbora građana: Vari, A., Citizens' Advisory Committee as a Model of Public Participation: A Multiple-Criteria Evaluation, u: Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (eds.), 2013, *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Springer, pp. 103–116.

*advisory committees*), skupovi građana pod nazivom „građanski sastanci” (eng. *town meetings*), građanske porote<sup>28</sup> (eng. *citizens juries*), konferencije za postizanje konsenzusa<sup>29</sup> (eng. *consensus conferences*), svetski kafe<sup>30</sup> (eng. *the world cafe*), a u poslednje vreme se sve više koristi i na značaju dobija elektronska participacija (tzv. *e-participacija*<sup>31</sup> i *e-konsultacije*), koja podrazumeva da građani svoje predloge i sugestije dostavljaju elektronskim putem, kao i diskusiju i interakciju na socijalnim mrežama i platformama za diskusiju (koja se naziva i on-line dijalozi). Zbog brojnih prednosti upotrebe interneta i računarskih tehnologija kao podrške javnom razmatranju, što je u skladu sa današnjom dominacijom prednosti i kapaciteta elektronske<sup>32</sup> u odnosu na ostale kanale komunikacije, već se koriste i termini: elektronska demokratija<sup>33</sup>, e-demokratija<sup>34</sup>, digitalna demokratija, virtuelna demokratija i sajber demokratija<sup>35</sup>, a neretko se zagovara i istovremeno ubrzano razvija elektronsko glasanje.<sup>36</sup>

- 28 Iscrpno o građanskim porotama: Coote, A., Lenaghan, J., 1997, *Citizens' Juries: Theory Into Practice*, London, The Institute for Public Policy Research; Barnes, M., 1999, *Building Deliberative Democracy: an evaluation of two citizens' juries*, London, The Institute for Public Policy Research.
- 29 Videti: Joss, S., Durant, J. (eds.), 2002, *Public Participation in Science: the role of consensus conferences in Europe*, London, Science Museum; Andersen, I., Jaeger, B., 1999, Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making, *Science and Public Policy*, vol. 26, no. 5, pp. 331–340.
- 30 Videti: Brown, J., Isaacs, D., 2005, *The World Café: Shaping Our Futures Through Conversations That Matter*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- 31 O e-participaciji: Silva, C. (ed.), 2013, *Citizen E-Participation in Urban Governance: Crowdsourcing and Collaborative Creativity*, Hershey, IGI Global; Manoharan, A., Holzer, M., 2012, *Active Citizen Participation in E-Government: A Global Perspective*, Hershey, IGI Global; Loukis, E., Macintosh, A., Charalabidis, Y. (eds.), 2013, *E-Participation in Southern Europe and the Balkans*, New York, Routledge; Bwalya, K., Mutula, S., 2015, *Digital Solutions for Contemporary Democracy and Government*, Hershey, IGI Global; Kearns, I., Bend, J., Stern, B., 2002, *E-Participation in Local Government*, Institute for Public Policy Research.
- 32 Edwards, S., Santos, D., 2015, *Revolutionizing the Interaction between State and Citizens through Digital Communications*, Hershey, IGI Global.
- 33 Lindner R., Aichholzer, G., Hennen, L. (eds.), 2016, *Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*, London, Springer.
- 34 Rios Insua, D., French, S. (eds.), 2010, *e-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*, New York, Springer.
- 35 Tsagarousianou, R., Tambini, D., Bryan, C. (eds.), 2002, *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks*, New York, Routledge; Carayannis, E., Campbell, D., Eftymiopoulos, M., (eds.), 2016, *Handbook of Cyber-Development, Cyber-Democracy and Cyber-Defence*, Springer International Publishing.
- 36 Videti: Volkamer, M., 2009, *Evaluation of Electronic Voting: Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities*, Berlin, Springer-Verlag; Gritzalis, D. (ed.), 2003, *Secure Electronic Voting*, New York, Springer.



Zanimljivo je da je još 20. jula 2002. godine u Njujorku, zahvaljujući prepoznavanju prednosti novih tehnologija, organizovan tzv. elektronski gradski sastanak u vezi sa planovima za ponovnu izgradnju Svetskog trgovinskog centra – odnosi se na zgrade koje su srušene u terorističkom napadu 11. septembra 2001. godine. Ovo elektronsko javno razmatranje je okupilo 4.300 građana sa ciljem da razmotre šest planova koji su bili pripremljeni za rekonstrukciju Svetskog trgovinskog centra. Ovaj skup, okarakterisan kao socijalni eksperiment<sup>37</sup> direktnog učešća građana u javnom razmatranju, nazvan je *Gradski sastanak XXI veka* a sproveden je tako što je više od četiri hiljade ljudi podeljeno u deset grupa, od kojih je svaka imala facilitatora, čija je uloga bila da osigura da svi učesnici imaju sve informacije, da građani u grupi slušaju jedni druge i uče jedni od drugih. Nakon što su čuli prezentaciju šest planova, građani su u svakoj grupi razmatrali šta su čuli. Svi su izneli svoje stavove putem računara, nakon čega su nezavisni analitičari pregledali hiljade komentara i identifikovali najznačajnije teme koje su proistekle iz razmatranja. Sastavili su zapisnik i izvestili učesnike o rezultatima razmatranja. Učesnici su potom glasali (elektronskim putem) sa ciljem da odrede prioritete među temama i daju povratnu informaciju gradskim zvaničnicima o predlozima. Za one građane koji nisu mogli da se uključe u ovaj događaj omogućena je naknadna dvonedeljna on-line diskusija koja je okupila još 818 ljudi. Rezultati ovog inovativnog programa su imali značajan efekat, a to je da su, zbog iskazanih stavova građana, gradski zvaničnici odbili svih šest prvobitno predloženih planova i obrazovali novih šest timova sa zadatkom da pripreme nove planove na osnovu kriterijuma koje su postavili učesnici ovog elektronskog javnog razmatranja.<sup>38</sup>

Pored navedenih oblika javnog razmatranja – i dalje se kontinuirano<sup>39</sup> traga za novim praksama, tehnikama i modalitetima koje omogu-

37 Tako: Roberts, N., 2004, Public deliberation in an age of direct citizen participation, *American Review of Public Administration*, vol. 34, no. 4, p. 344.

38 Detaljno o ovom elektronskom javnom razmatranju i građanskoj inicijativi *Listening to the City*: Lukensmeyer, C., Brigham, S., 2002, Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century, *National Civic Review*, vol. 91, issue 4, p. 351–366. Ukratko: Roberts, N., 2004, p. 337.

39 O dosadašnjoj praksi primene i evaluaciji različitih oblika javnog razmatranja videti: Aichholzer, G., Kubicek, H., Torres, L. (eds.), 2016, *Evaluating e-Participation: Frameworks, Practice, Evidence*, London, Springer; Fraenkel-Haeberle, C., Kropp, S., Palermo, F., Sommermann, K. (eds.), 2015, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden, Brill; Buss, T., Redburn, S., Guo, K. (eds.), 2015, *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*, New York, Routledge; Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, M., Leighninger, M. (eds.), 2012, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, Oxford University Press; Reilly, S., 2010, *Design, Meaning and Choice in Direct Democracy*:

ćavaju direktno učešće velikog broja ljudi u javnom razmatranju. Izgled savremene (predstavničke) demokratije se neprestano menja, razvija i prilagođava, kako rastu standardi demokratskog ponašanja. Globalizacija, ekonomski i tehnološki napredak, podizanje standarda u obrazovanju i pristup informacijama od javnog značaja podstakli su razvoj političke svesti, te građani danas od savremene demokratije očekuju više<sup>40</sup>: veći stepen participacije (od učešća do uticaja) i transparentnu, odgovornu vlast koja polaže račune. Zbog toga se govori o kontrolnom uticaju građana na donošenje odluka i donosiocima odluka<sup>41</sup> i potrebi da se javno razmatra, kako bi se uključivanjem stavova svih sektora društva i svih zainteresovanih strana iznela, čula i sagledala različita viđenja i argumenti, te potom, rasuđivanjem i prosuđivanjem (odmeravanjem onoga što preteže), iznašla kvalitetna i održiva rešenja za opšte dobro određene društvene zajednice, odnosno kako bi se donosile odluke od opšteg interesa. Time se danas u predstavničku demokratiju, koja dominira savremenim čovečanstvom, unose elementi neposredne demokratije, kojima se ona jača, tj. prevazilazi njen tzv. demokratski deficit. Zbog toga se teži da se u većoj meri građani uključe u procese donošenja pojedinačnih strategija, zakona, odluka, te da se kroz njihovo neposredno uključivanje poveća i jača legitimitet odluka koje se donose, što je važno i za stabilnost sistema. Smatra se da javno razmatranje omogućava i učenje, odnosno da participativni mehanizmi stvaraju javni prostor za socijalno učenje.<sup>42</sup> Pored toga, ocena je da se različitim oblicima učešća građana i najšire javnosti u procesu donošenja zakona „ne obezbeđuje samo uticaj javnog mnjenja na rešenja koja će biti sadržana u novom zakonu, već se u pravo vreme utire put poštovanja i buduće pravilne primene novih zakonskih rešenja.”<sup>43</sup> Hart čak govori o terapeutskom dejstvu uključivanja građana – da se samo kroz participaciju građani mogu osećati dobro, te da je direktno učešće građana opravdano i kao terapija, jer dovodi do psihičkih benefita, u smislu osećanja slobode, kontrole nad sopstvenim životima i osećanja pripadnosti zajednici.<sup>44</sup> Su-

---

*The Influences of Petitioners and Voters*, Farnham, Ashgate; Pafa, Z., 2010, *Evaluation of Citizen Participation in Policy Implementation*, Lambert Academic Publishing.

- 40 Newton, K., Curing the democratic malaise with democratic innovations, u: Newton, K., Geissel, B. (eds.), 2012, *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, New York, Routledge, p. 3.
- 41 Beetham, D., 1998, *Democracy: Key Principles, Institutions and Problems*, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, p. 21.
- 42 Roberts, N., 2004, p. 340.
- 43 Vučić, O., Pet godina posle: primena ustava, poštovanje ustava, u: Petrović, M. (ur.), 2011, *Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006–2011) – Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu*, tematski broj, Niš, str. 37.
- 44 Hart, D. K., 1972, Theories of government related to citizen participation, *Public Administration Review*, 32, p. 614, navedeno prema: Roberts, N., 2004, p. 323, sa daljim

protro stanoviše iznosi Sherry Arnstein, koja na svojim čuvenim *merdevinama građanske participacije* terapiju smatra negativnom. Od osam lestvica građanske participacije, Arnstein dve najniže naziva *manipulacijom* i *terapijom* i zajedno ih smatra oblicima *ne-participacije*, jer njihov cilj nije da omoguće učešće građana, već da omoguće nosiocima vlasti da *poduče* i *leče* građane. Treća lestvica je *informisanje*, četvrta *konsultacije*, a peta *umirivanje* – zajedno ih naziva *tokenizam* (što je suštinski: zamazivanje očiju, odnosno površno poštovanje sa minimalnim naporom bez učešća u odlučivanju), nakon koga slede tri najviše lestvice građanske moći: šesta *partnerstvo*, sedma *delegirana moć*, a najviša, osma lestvica građanske participacije i građanske moći je *građanska kontrola*<sup>45</sup>.

Iako se smatra da uključenost građana u javno razmatranje, čak i samom činjenicom da donosioci odluka saslušaju njihova iskustva i mišljenja, obezbeđuje poverenje u pravni sistem i povećava spremnost za prihvatanje i poštovanje novih zakonskih rešenja koja se donose, jer oni koji su uključeni u proces – odluku, odnosno zakon koji se donese nakon javnog razmatranja doživljavaju kao „svoje”, svakako ne treba da bude samo formalna, već suštinska, koja dovodi do uticaja na konačne odluke i zakonska rešenja.

Pravo građana da učestvuju u odlučivanju o javnim poslovima, odnosno pravo da učestvuju u upravljanju državom i društvenom zajednicom<sup>46</sup>, kako se drugačije označava, kao političko pravo, jamče međunarodne konvencije i ustavi država. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (u članu 21) propisuje: (1) svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika; (2) svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji; (3) volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovesti opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja<sup>47</sup>. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (u članu 25) garantuje svakom građaninu pravo i mogućnost da, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja: a) učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko

upućivanjem na: Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

45 Detaljno: Arnstein, S., 1969, A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, no. 4, pp. 216–224.

46 O ovom pravu i delimičnoj sudskoj praksi međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, odnosno osnovnim slučajevima koji su opredelili međunarodne standarde, videti: Paunović, M., 2002, *Osnovi ljudskih prava: izvornik i pojmovnik*, Beograd, Dosije, str. 208–218.

47 Član 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

slobodno izabranih predstavnika; b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača; c) da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje.<sup>48</sup> Ustav Republike Srbije propisuje da suverenost potiče od građana, koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.<sup>49</sup> Građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije.<sup>50</sup>

Istražujući participaciju građana i načine za njeno unapređenje, King, Feltey i Susel su zaključili da postoje tri prepreke učešću građana: način života u savremenom društvu, administrativne procedure i postojeće tehnike participacije. Isti autori ukazuju da prevazilaženje ovih prepreka zahteva proces osnaživanja i učenja građana, osavremenjavanje znanja službenika i uvođenje administrativnih procedura koje omogućavaju interakciju građana i službenika, odnosno nosilaca funkcija.<sup>51</sup>

Relevantna istraživanja<sup>52</sup> pokazuju da se poslednjih godina pažnja država, a posebno prve grane vlasti (zakonodavne), posvećuje nastojanjima da se omogući razvoj i primena instituta koji imaju za cilj da objasne značaj uloge predstavničkih tela za živote ljudi, kako bi građani bili podstaknuti da se uključe u proces oblikovanja javnih politika i donošenja zakona. Nastojeći da budu dostupni građanima, danas parlamenti širom sveta ističu<sup>53</sup> da im je prioritet nastojanje da postignu viši nivo učešća javnosti u svom radu. Ovaj trend se u širem smislu primećuje u mnogim državama<sup>54</sup> u kojima se nastoji da se primenom instituta i mehanizama neposredne demokratije unapredi nivo demokratije u savremenim predstavničkim demokratskim sistemima.

Pored toga što primarno koriste da se prikupe različiti argumenti i mišljenja u cilju kvalitetnijih zakona i propisa, inovativni oblici javnog

48 Član 25. Zakona o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, br. 7/71.

49 Videti član 2. stav 1. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

50 Član 53. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

51 King, C., Feltey, K., Susel, B., 1998, The question of participation: toward authentic public participation in public administration, *Public Administrative Review*, vol. 58, no. 4, pp. 317–326.

52 Videti: Walker, A., 2012, A People's Parliament?, *Parliamentary Affairs*, vol. 65, Oxford University Press, pp. 270–280.

53 Power, G., 2012, *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representation*, Geneva – New York, Inter-Parliamentary Union – United Nations Development Programme, pp. 32–34.

54 Uporednopravno o primeni mehanizama neposredne demokratije u različitim režimima: Altman, D., 2011, *Direct Democracy Worldwide*, New York, Cambridge University Press, pp. 60–87.

razmatranja su se pokazali kao efikasni mehanizmi za prevazilaženje demokratskog deficita u praksi, budući da direktno doprinose većem nivou uključivanja građana u javne politike i time unapređuju savremenu predstavničku demokratiju.

U savremenom postindustrijskom društvu, građanin se i ne može svesti samo na pojam birača, koji iskazuje mišljenje jednom u 4–5 godina, te se razvijaju brojni instituti sa ciljem da građanima omoguće kontinuiranu interakciju sa svojim predstavnicima i nakon izbora<sup>55</sup>. Teži se da građani budu uključeni u sve faze javnih politika: od analize, iniciranja, formulisanja, predlaganja, primene i evaluacije, pa se tako govori o produženom odnosu i „proširenoj” ulozi<sup>56</sup> građana.

Svako društvo ima svoje uspешne mehanizme participacije. Ne postoje u svakom društvu isti mehanizmi učešća građana, jer ono što funkcioniše u jednom društvu ne mora funkcionisati u drugom<sup>57</sup>. Kako se u današnjem političkom životu globalno teži uključivanju građana u postupak donošenja zakona, odluka i oblikovanja javnih politika, tako se takva tendencija uočava i u domaćoj praksi u smislu jačanja primene instituta koji omogućavaju građanima da svoja mišljenja, predloge, kritike u odnosu na nacрте ili predloge zakona, odluka, strategija upućuju organima vlasti. Od svih oblika učešća javnosti u oblikovanju javnih politika i javnom razmatranju, u našem političkom sistemu se u praksi najviše koristi javna rasprava, a od 2010. godine se u Narodnoj skupštini sve češće koristi i na značajju dobija javno slušanje.

## 2. JAVNA RASPRAVA

U našem pozitivnom pravu održavanje javne rasprave je uređeno Zakonom o državnoj upravi i Poslovníkom Vlade. Prema usvojenom rešenju, održavanje javne rasprave je u određenim slučajevima obaveza, a u određenim mogućnost. Konkretno, Zakon o državnoj upravi sadrži odredbu po kojoj su ministarstvo i posebna organizacija dužni da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu, a propi-

55 Iscrpno o odnosu građana u Srbiji sa svojim parlamentarnim predstavnicima: Vukadinović, S., 2012, Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, Institut za uporedno pravo, str. 240–272.

56 Roberts, N., 2004, pp. 14–16.

57 Videti: Lasker, R. D., Guidry, J., 2009, *Engaging the Community in Decision Making: Case Studies Tracking Participation, Voice and Influence*, Jefferson, McFarland & Company; Sancton, A., Zhenming, C. (eds.), 2015, *Citizen Participation at the Local Level in China and Canada*, New York, CRC Press – Taylor & Francis Group.

suje i da se sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže uređuje Poslovníkom Vlade.<sup>58</sup> Sličnu formulaciju (suštinski istu) sadrži i Poslovník Vlade, po kome je predlagač obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. Javna rasprava se može sprovedi i u pripremi strategije razvoja, uredbe i odluke<sup>59</sup>. Poslovník Vlade daje i kriterijume koji se odnose na obavezu sprovođenja javne rasprave, odnosno smatra se da su oni ispunjeni u sledećim slučajevima: 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije; 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.<sup>60</sup>

Pravni okvir javne rasprave obuhvata i pravila o donošenju odluke o sprovođenju javne rasprave, roku u kome se sprovodi, postupku i programu javne rasprave. Odluku o sprovođenju javne rasprave, program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor Vlade<sup>61</sup>, na predlog predlagača. Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Javni poziv sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave. Program javne rasprave obavezno sadrži: nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima utvrđenim ovim poslovníkom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje. Rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara-

---

58 Član 77. Zakona o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

59 Videti član 41. stav 1. Poslovníka Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14.

60 Član 41. stav 2. Poslovníka Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14.

61 Vlada ima sledeće odbore: 1) Odbor za pravni sistem i državne organe; 2) Odbor za odnose sa inostranstvom; 3) Odbor za privredu i finansije; 4) Odbor za javne službe. Videti: čl. 25–29. Poslovníka Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14.

ra u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva, a javna rasprava traje najmanje 20 dana. Ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrta zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi. Predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti. Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.<sup>62</sup>

Zanimljivo je da je u našem pravnom sistemu javna rasprava u vezi sa razvojnim dokumentima posebno uređena, kako zbog različitog režima koji je predviđen za javnu raspravu ovakvih dokumenata od javne rasprave koja je predviđena za nacрте zakona, tako i zbog činjenice da je ovakva javna rasprava detaljnije i potpunije uređena. Pravni okvir čini Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja<sup>63</sup> koja sadrži pet članova o načinu sprovođenja javne rasprave i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata. U vezi sa obaveznošću javne rasprave, ova uredba izričito propisuje da se javna rasprava za razvojne dokumente sprovodi u najmanje pet jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji u okviru statističkih regiona po izboru predlagača, na osnovu ravnomerne regionalne zastupljenosti. Članom 13. stav 2. ove uredbe je propisano da javna rasprava za nacrt razvojnih dokumenata traje najmanje 30 dana, što je duže od roka koji je propisan Poslovníkom Vlade za javnu raspravu u vezi sa nacrtom zakona. Posebno je zanimljivo da ova uredba sadrži i načela javne rasprave, odnosno propisuje da su osnovni principi koji se primenjuju u toku sprovođenja javne rasprave: 1) načelo partnerstva (uključivanje predstavnika javnog, privatnog i civilnog sektora u javnu raspravu); 2) načelo informisanja i publiciteta (javno obaveštenje o predmetu i toku sprovođenja javne rasprave); 3) načelo transparentnosti (javna dostupnost razvojnih dokumenata koji su predmet javne rasprave)<sup>64</sup>. Korisno je i što je Vlada ovom uredbom detaljno propisala da program javne rasprave sadrži: 1) naziv institucije koja sprovodi javnu raspravu; 2) mesto i vreme održavanja javne rasprave; 3) način sprovođenja aktivnosti javne rasprave; 4) rok u kome se predlagaču dostavljaju pisani predlozi,

62 Videti član 41. st. 3–10. Poslovníka Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/2011, 37/11, 30/13 i 76/14.

63 *Sl. glasnik RS*, br. 15/11.

64 Videti član 14. Uredbe o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, *Sl. glasnik RS*, br. 15/11.

primedbe i sugestije na nacrt ili predlog razvojnog dokumenta; 5) druge podatke od značaja za uspešno sprovođenje javne rasprave. U pogledu rokova, članom 15. ove uredbe propisano je da predlagač objavljuje javnu raspravu o nacrtu/predlogu razvojnog dokumenta i stavlja na javni uvid nacrt/predlog razvojnog dokumenta na internet sajtu predlagača najmanje osam dana pre početka javne rasprave, kao i da javni uvid traje do usvajanja razvojnog dokumenta. U toku trajanja javne rasprave, učesnici javne rasprave mogu u pisanoj formi dati svoje predloge, primedbe i sugestije na nacrt/predlog razvojnog dokumenta. Predloge, primedbe i sugestije primljene u pisanoj formi na nacrt/predlog razvojnog dokumenta predlagač je dužan da razmotri i zauzme stav o njihovom prihvatanju, delimičnom prihvatanju ili neprihvatanju.<sup>65</sup> Posebno je korisno što je precizirano da se o sprovedenoj javnoj raspravi sastavlja izveštaj, kao i što je propisano da izveštaj o javnoj raspravi, osim podataka iz člana 15. stav 1. ove uredbe, sadrži i: 1) spisak pozvanih učesnika; 2) spisak učesnika koji su dali predloge, primedbe i sugestije na nacrt/predlog razvojnog dokumenta; 3) skraćeni prikaz predloga, primedaba i sugestija podnetih na nacrt/predlog razvojnog dokumenta; 4) obrazloženje načina i razloga postupanja po primedbama.

U našoj državi, u okviru portala eUprava postoji posebna strana Javne rasprave<sup>66</sup>, na kojoj svi zainteresovani mogu slati komentare, sugestije i prilagati dokumente u vezi sa predmetom javne rasprave. Da bi učestvovali u javnoj raspravi na ovaj način, građani moraju prethodno biti prijavljeni na portal eUprava, na kome postoji i obaveštenje da pokretač javne rasprave zadržava pravo da ne objavi u celini ili delimično komentare koji nisu u vezi sa predmetom javne rasprave.

I u regionu (Bosna i Hercegovina<sup>67</sup>, Hrvatska<sup>68</sup>, Crna Gora<sup>69</sup>) postao je standard da svaka država ima poseban veb-sajt na kome su sve informacije o javnim raspravama koje su u toku, kao i onima koje su završene. U uporednom pravu i u okruženju, javnoj raspravi se posvećuje značajna pažnja ne samo formiranjem posebnih veb-portala već i donošenjem potpunije regulative. Tako je, na primer, u Hrvatskoj donet propis koji šire uređuje participativni proces – Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata<sup>70</sup>,

---

65 Član 16. Uredbe o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, *Sl. glasnik RS*, br. 15/11.

66 [http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne\\_rasprave](http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave).

67 <http://www.javnaraspava.ba/>.

68 <http://rasprava.mrms.hr/rasprava/>.

69 <https://www.euprava.me/eparticipacija/lista-javnih-rasprava>.

70 *Narodne novine*, br. 140/09.



a pripremljene su i Smjernice za primjenu Kodeksa<sup>71</sup>. U Crnoj Gori je doneta Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona<sup>72</sup>, a posebno se korisnim čini to što u Crnoj Gori svako ministarstvo početkom godine objavljuje spisak zakona i strateških dokumenata o kojima će sprovesti javnu raspravu u toku te kalendarske godine, u kome pored konkretnih propisa objavljuje i rok, tj. kvartal godine u kome će biti sprovedena javna rasprava, kao i ko su obrađivač i nadležno radno telo<sup>73</sup>.

### 3. KRITERIJUMI RAZGRANIČENJA JAVNE RASPRAVE OD JAVNOG SLUŠANJA

U našoj javnosti, čak i u stručnoj, javna rasprava i javno slušanje se nedovoljno razlikuju, što je razumljiva posledica pre svega nedovoljnog poznavanja i nerazumevanja instituta javnog slušanja koje je još uvek za mnoge relativna novina u Srbiji, posebno na lokalnom nivou, gde se kraće primenjuje nego na nacionalnom. Budući da sam o pojmu, vrstama, značaju i primeni, postupku organizovanja i održavanja javnog slušanja, kao i o njegovom uvođenju u praksu i pravni okvir Narodne skupštine i skupština jedinica lokalne samouprave već objavio iscrpan rad<sup>74</sup>, neću ponavljati ništa od toga, već će u fokusu biti nastojanje da objasnim da javno slušanje nije (i zašto nije) ni sinonim za javnu raspravu ni vrsta javne rasprave, kako se neretko pogrešno shvata.

Nakon analize i produbljenog sagledavanja javnog slušanja i javne rasprave, smatram da se može izvesti barem 13 međusobnih razlika između ova dva instituta, odnosno da ima barem 13 kriterijuma razgraničenja. To su: (1) vremensko trajanje; (2) način (pravne) uredenosti i formalnost; (3) subjekt (organ) koji organizuje i sprovodi (održava); (4) faza postupka za donošenje propisa ili akta (najčešće zakonodavnog postupka) u kojoj se sprovodi; (5) mesto održavanja; (6) istovremeno fizičko prisustvo svih učesnika/zainteresovanih strana i mogućnost da se čuju stavovi svih uče-

71 Lendić Kasalo, V., 2010, *Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, Zagreb, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

72 *Službeni list CG*, br. 12/12.

73 Videti, na primer, Spisak zakona i strateških dokumenata o kojima će Ministarstvo održivog razvoja i turizma Crne Gore sprovesti javnu raspravu u toku 2016. godine: [http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna\\_rasprava/159442/Spisak-zakona-i-strateskih-dokumenata-o-kojima-ce-sprovesti-javnu-raspravu-u-toku-2016-godine.html](http://www.mrt.gov.me/rubrike/javna_rasprava/159442/Spisak-zakona-i-strateskih-dokumenata-o-kojima-ce-sprovesti-javnu-raspravu-u-toku-2016-godine.html).

74 Vukadinović, S., 2015, *Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou*, *Pravni zapisi*, 1/2015, str. 26–51, dostupno i on-line: [http://www.pravnifakultet.rs/images/2015/dokumenta/pravni\\_zapisi/1-2015/Pravni\\_zapisi\\_2015-01\\_02\\_Vukadinovic.pdf](http://www.pravnifakultet.rs/images/2015/dokumenta/pravni_zapisi/1-2015/Pravni_zapisi_2015-01_02_Vukadinovic.pdf).

snika/zainteresovanih strana, (7) vrsta pisane informacije nakon događaja, mogućnost da se autorizuju sopstveni i pročitaju stavovi drugih učesnika, da se uputi primedba; (8) širina primene u odnosu na vrste; (9) broj sprovođenja na istu temu; (10) javnost celog toka, tj. prisustvo medija i direktni prenos; (11) način iznošenja stavova učesnika (usmeno ili pismeno); (12) obaveznost održavanja; (13) pravni okvir.

Prateći ove kriterijume, mogu se izvesti sledeće razlike:

1. Po kriterijumu *vremenskog trajanja*: javno slušanje predstavlja jedan organizacioni događaj koji traje nekoliko sati tokom jednog dana. Tačno se zna kog dana, na kom mestu i u koje vreme se održava javno slušanje. Štaviše, postoji uvek i vremenska satnica programa javnog slušanja (u minut). U praksi javno slušanje najčešće traje oko tri sata i u tom smislu „štedi vreme” jer se za par sati na jednom mestu mogu čuti svi ključni aspekti, stavovi i sugestije predstavnika svih zainteresovanih strana. Kako postoji mogućnost prethodnog i naknadnog dostavljanja priloga, usmeno izlaganje na javnom slušanju je uvek ograničeno samo na najvažnije argumente i zato, po pravilu, traje od tri do pet minuta. Suprotno tome, javna rasprava podrazumeva značajno duže vremensko i kontinuirano trajanje – najčešće ne kraće od mesec dana. Ne bi se mogla ni zamisliti javna rasprava koja traje ukupno tri sata. U našem pravu propisano je minimalno trajanje, tako da javna rasprava traje najmanje 20 dana. Nije propisano maksimalno trajanje javne rasprave, a ono je u praksi različito u svakom konkretnom slučaju – najčešće je to oko mesec dana, nekada par meseci, a nekada i više od pola godine. Zbog dužeg trajanja, javna rasprava, po pravilu, uključuje veći broj ljudi – mada to nije uvek tako, jer pojedine javne rasprave, koje se sastoje u tome da se tekst nacrt zakona postavi na veb-sajt ministarstva koje je nadležno za izradu nacrt propisa, mogu proći skoro sasvim neopaženo, dok su određena javna slušanja okupila veliki broj ljudi.
2. Po kriterijumu *načina (pravne) uređenosti i formalnosti* – javno slušanje predstavlja detaljnije proceduralno uređen mehanizam. Pravno su uređena pitanja: ko podnosi predlog za organizovanje javnog slušanja, ko predlaže temu i spisak lica koja će biti pozvana, ko donosi odluku o organizovanju javnog slušanja, ko govori, koliko se govori, ko predsedava, šta nakon javnog slušanja, kako se autorizuju izrečeni stavovi, ko može uputiti pisanu primedbu itd.<sup>75</sup> Suprotno tome, javna rasprava nema tako detaljno uređenu

---

75 Videti čl. 83–84. Poslovnika Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.

proceduru održavanja, odnosno način sprovođenja nije detaljno uređen, već okvirno (načelno). Razlog je u tome što javne rasprave u proceduralnom i sadržinskom smislu (kada se analiziraju sprovedene aktivnosti u okviru javne rasprave) nisu istovetne, dok javna slušanja jesu. Postoje različiti načini održavanja javne rasprave, jer nije unapred određena sadržina programa javne rasprave – ona je manje formalna u odnosu na javno slušanje, koje se uvek odvija na isti način (iste tri faze). Sa druge strane, javna rasprava je zbog toga fleksibilnija, tj. ima „mekšu” formu koja dozvoljava da se u praksi svaki put organizuje drugačija javna rasprava u skladu sa potrebama, odnosno specifičnostima nacрта propisa koji treba da se javno razmotri. Javna rasprava povodom jednog nacрта zakona ne mora imati ni isti tok ni isto trajanje, niti slične aktivnosti kao javna rasprava o nacrtu nekog drugog zakona. Jedna javna rasprava može trajati više meseci uz veliki broj okruglih stolova u više gradova, konferencija, dok druga javna rasprava može trajati mesec dana uz samo pisano dostavljanje primedbi i sugestija putem mejla. Suprotno tome, javno slušanje uvek ima istu proceduru, te uvek izgleda na isti način.

3. Po kriterijumu *subjekta (organa) koji organizuje i sprovodi (održava)*: javno slušanje je u rukama parlamenta, odnosno organizuju ga radna tela parlamenta, tj. skupština na nacionalnom ili lokalnom nivou. U Srbiji i faktički i prema usvojenim pravnim rešenjima, javno slušanje organizuje na nacionalnom nivou Narodna skupština, odnosno tačnije – njeni odbori (stalna radna tela), a na lokalnom nivou – skupštine opština, tj. skupštine gradova, odnosno njihove komisije i saveti (broj, nazivi, sastav i oblasti za koje se obrazuju komisije i saveti kao radna tela skupština razlikuju se međusobno u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa njihovim statutima). Suprotno tome, javnu raspravu, na nacionalnom nivou, organizuje i sprovodi, po pravilu, izvršna vlast, tj. određeno ministarstvo, odnosno Vlada. Na lokalnom nivou situacija se razlikuje od opštine do opštine, u zavisnosti od rešenja sadržanog u statutu te jedinice lokalne samouprave. Tako u nekim opštinama javne pozive za učešće u javnoj raspravi objavljuje predsednik skupštine opštine, u nekima odluku o sprovođenju javne rasprave donosi predsednik opštine, a u nekima opštinsko veće.
4. Po kriterijumu *faze postupka za donošenje propisa ili akta (najčešće zakonodavnog postupka) u kojoj se sprovodi*: javno slušanje se, po pravilu, organizuje u vezi sa predlogom zakona, koji je već formalno podnet Narodnoj skupštini u obliku predloga, odnosno koji je

u tzv. skupštinskoj proceduri, dok se javna rasprava organizuje, po pravilu, u vezi sa nacrtom zakona, odnosno nacrtom drugog propisa ili akta (pre nego što se na sednici Vlade utvrdi predlog i on uputi Narodnoj skupštini). U praksi se ponekad održava javna rasprava i u vezi sa prednacrtom, odnosno radnom verzijom zakona. Iz ove razlike proističe još jedna, a ona se ogleda u tome šta je ciljani rezultat (konstruktivna posledica) – iz javnog slušanja proističu amandmani koje podnose odbori ili narodni poslanici, dakle predlozi za izmenu i/ili dopunu predloga zakona, dok iz javne rasprave proističe unapređenje teksta nacrtu zakona, bez potrebe da intervencije imaju određenu formu (kao što amandman mora biti u propisanoj formi), odnosno nakon sprovedene javne rasprave nacrt se doraduje i „pretače” i materijalno (supstancijalno) i formalnoppravno u predlog zakona.

5. Po kriterijumu *mesta održavanja*: jedno javno slušanje se uvek održava na samo jednom mestu – u parlamentu/skupštini (ili eventualno van sedišta parlamenta, ali u organizaciji parlamenta). Sa druge strane, jedna javna rasprava se održava na različitim mestima – tokom jedne javne rasprave organizuju se aktivnosti na više mesta. Pored toga, javna rasprava se odvija i putem novinskih tekstova, objava na internetu, dostavljanjem mejlova, održavanjem manjih stručnih skupova, okruglih stolova, konferencija, sprovođenjem anketa i organizovanjem drugih aktivnosti. Zbog toga se može reći i da je javna rasprava „šira” i da uključuje veći broj ljudi.
6. Po kriterijumu *istovremenog fizičkog prisustva svih učesnika/zainteresovanih strana i mogućnosti da se čuju stavovi svih učesnika/zainteresovanih strana*: na javnom slušanju su istovremeno zajedno prisutni svi učesnici i „slušaju” jedni druge (budući da je reč o jednom događaju), te svaki učesnik čuje mišljenja i stavove drugih učesnika koji govore na javnom slušanju. Suprotno tome, tokom javne rasprave zainteresovani građanin dostavlja sugestiju, predlog, primedbu, mišljenje, komentar ministarstvu i pri tome, po pravilu, bez saznanja da li je i ko još nešto rekao i šta misli o tome.
7. Po kriterijumu *vrste pisane informacije nakon događaja, mogućnosti da se autorizuju sopstveni i pročitaju stavovi drugih učesnika, da se uputi primedba*: na kraju javnog slušanja se sumira rečeno, a nakon završenog javnog slušanja se obavezno sastavlja pisana informacija koja se dostavlja svim učesnicima i omogućava im se da upute primedbe na nju<sup>76</sup>. Kada je reč o javnoj raspravi, najčešće

---

76 Videti član 84. st. 8–9. Poslovnika Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.

- nema povratne informacije niti pregleda stavova – ko je šta rekao, predložio, odnosno iako se zove javna rasprava, ona danas u nekim slučajevima predstavlja jednosmeran proces. Ponegde se (retko i neredovno) sastavlja kraći izveštaj ili beleška o sprovedenoj javnoj raspravi (uglavnom na jednoj ili dve stranice) koji se objavljuje na veb-sajtu, ali on ne sadrži gotovo nikad pregled stavova poimence svih učesnika. Nikada se ne dostavlja svakom učesniku, niti se učesnici pozivaju da dostave primedbe na izveštaj (niti autorizuju svoje izlaganje).
8. Po kriterijumu *širine primene u odnosu na vrste*: značajno je šira primena javnog slušanja jer obuhvata tri vrste: (1) zakonodavna javna slušanja, (2) kontrolna javna slušanja, (3) u mnogim državama i istražna javna (sa)slušanja – parlamentarne istrage. Javna rasprava se, po pravilu, sprovodi (samo) u vezi sa zakonodavnim pitanjima, tj. u zakonodavnom postupku, u vezi sa nacrtom zakona, drugog propisa ili akta. Nema kontrolnih niti istražnih javnih rasprava. Treba napomenuti da širina primene u odnosu na različite vrste ne dira u, niti određuje, učestalost primene. Tako, iako javno slušanje ima širu primenu (po vrstama), to ne znači nužno da se organizuje veći broj javnih slušanja. Naprotiv, javna rasprava se može učestalije, tj. češće organizovati.
  9. Po kriterijumu *broja sprovođenja na istu temu*: kada se sagleda odnos javnog slušanja i javne rasprave sa aspekta jednog sprovođenja, uočava se da se može organizovati i u praksi se i organizuje više javnih slušanja, posebno u određenom vremenskom razmaku, na istu temu. Kada ih je više na istu temu, onda je u praksi najčešće prvo zakonodavno, a potom kontrolno javno slušanje. Javno slušanje se može organizovati i tokom javne rasprave, i nakon javne rasprave, i nezavisno od javne rasprave, i za pitanja za koja javna rasprava nije nikada organizovana. Drugačije je kod javne rasprave, jer se ona ne organizuje nikada dva puta na istu temu, pa time nema ni prvo zakonodavne, a potom kontrolne javne rasprave. Postoji samo jedna javna rasprava o jednoj temi – o jednom nacrtu zakona. Kada se završi javna rasprava o jednom nacrtu zakona, propisa ili akta, ona je „konačno” završena jer Vlada prihvata nacrt ili ga menja/dopunjuje, utvrđuje predlog akta i upućuje ga Narodnoj skupštini.
  10. Po kriterijumu *javnosti celog toka, tj. prisustva medija i direktnog prenosa*, razlika između javnog slušanja i javne rasprave je značajna. U vezi sa javnošću, karakteristike javnog slušanja su sledeće: prisustvo medija tokom čitavog toka javnog slušanja, javno slušanje se

direktno („uživo“) prenosi<sup>77</sup>, snimci kompletnog toka svih javnih slušanja su stalno javno dostupni na veb-sajtu Narodne skupštine (u rubrici Arhiva)<sup>78</sup>. Kada je reč o javnoj raspravi, iako u svom nazivu sadrži termin javna, u praksi to ne znači da je celokupan tok javne rasprave sa svim detaljima dostupan javnosti. Najčešće nema pristupa medija tokom cele javne rasprave niti direktnog prenosa nekog okruglog stola. Ne postoje snimci svih održanih javnih rasprava u celini niti su oni dostupni na sajtovima ministarstava niti vlade. Tako nešto bi zahtevalo značajan napor i tehnički je teško izvodljivo u praksi. Slanje sugestija i predloga na nacрте zakona tokom javne rasprave najčešće nema značajniji „odjek“ u javnosti. Najčešće se u medijima iznosi samo konstatacija da je stigao npr. veći broj primedbi i ponekad se ukaže na najznačajnije, ali se nikada ne može „gledati“ ceo tok javne rasprave, kao što može javnog slušanja.

11. Po kriterijumu *načina iznošenja stavova učesnika (usmeno ili pismeno)* takođe se može uočiti razlika između ova dva instituta. Na javnom slušanju se obavezno govori – uvek je reč o usmenom izlaganju i ono je osnovna ideja. U nekim državama usmeno izlaganje može biti sažeto, s tim da se tada pisana „svedočenja“ najčešće mogu (ali i ne moraju) upućivati i pre i nakon javnog slušanja, ali je suština uvek u usmenom obraćanju i u tome da poslanici „čuju“, tj. „saslušaju“ pozvana lica. Tokom javne rasprave se, po pravilu, ne iznose usmeno stavovi, već se zainteresovani pozivaju da pisanim putem (najčešće na e-mail adresu ministarstva) upute pisane sugestije, predloge i primedbe. Razvijajući pisano iznošenje stavova tokom javne rasprave, već se ponekad javna rasprava i svodi na upućivanje primedbi samo elektronskim putem, pa se i naziva eParticipacija. Tako i u srpskoj praksi postoji *eParticipacija* u okviru Portala eUprave Republike Srbije<sup>79</sup> – na stranici *Javne rasprave* svi zainteresovani mogu slati komentare, sugestije i prilagati dokumente u vezi sa predmetom javne rasprave. Međutim, da bi učestvovali u javnoj raspravi, građani moraju biti prijavljeni na Portal eUprava. Stavovi se mogu i tokom javne rasprave iznositi i usmeno ukoliko se organizuje određeni okrugli sto ili sličan događaj na kome je to moguće, ali javna rasprava može proteći i tako da svi zainteresovani sve sugestije upute isključivo pisanim putem, dakle bez usmenog iznošenja stavova, dok to kod javnog slušanja apsolutno nije moguće.

---

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

78 Videti: <http://www.parlament.rs/prenosi/arhiva/saziv-od-16-aprila-2014.3566.html>.

79 Videti: [http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne\\_rasprave](http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave).

12. Kriterijum *obaveznosti održavanja* – da li se javno slušanje, odnosno javna rasprava mora održati u nekim slučajevima, takođe razdvaja ova dva instituta. Održavanje javnog slušanja nikada nije obaveza, već uvek (samo) mogućnost – fakultativnost održavanja javnog slušanja. O održavanju svakog pojedinačnog javnog slušanja se donosi posebna odluka na sednici (nadležnog) odbora Narodne skupštine, ukoliko narodni poslanici-članovi odbora to žele, odnosno nalaze da je održavanje javnog slušanja potrebno i/ili korisno. Kod javne rasprave je drugačije: javna rasprava je u određenim slučajevima obavezna faza u pripremi predloga zakona, a u drugim fakultativna. Tako, prema članu 77. Zakona o državnoj upravi<sup>80</sup>, ministarstvo i posebna organizacija dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu. Slično i po članu 41. stav 1. Poslovnika Vlade<sup>81</sup>, predlagač je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu.
13. Razlika je i u *pravnom okviru*, odnosno propisima koji uređuju javno slušanje i javnu raspravu. Na nacionalnom nivou, pravni okvir koji uređuje javno slušanje čine Zakon o Narodnoj skupštini<sup>82</sup> i Poslovnik Narodne skupštine<sup>83</sup>. Na lokalnom nivou, javno slušanje je u ovom trenutku uređeno jedino Poslovníkom Skupštine grada Pančeva<sup>84</sup>, koji je, uz Zrenjanin, bio među prvima koji su 2014. godine održali prva javna slušanja u Srbiji na nivou jedinica lokalne samouprave<sup>85</sup>. Dakle, kako ih organizuje parlament,

80 *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

81 *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14.

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

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

84 Videti čl. 141–142. Poslovnika Skupštine grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, br. 1/15 – prečišćeni tekst.

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

odnosno skupština i na nacionalnom i na lokalnom nivou, tako su javna slušanja i uređena poslovnica parlamenta i lokalnih skupština. Sa druge strane, pravni okvir za javnu raspravu je na nacionalnom nivou određen Zakonom o državnoj upravi<sup>86</sup> i Poslovníkom Vlade<sup>87</sup>, a u vezi sa razvojnim dokumentima, pravni okvir javne rasprave čini i Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja<sup>88</sup>. Na nivou jedinica lokalne samouprave, javna rasprava je uređena statutom opštine ili poslovníkom skupštine opštine, odnosno grada.

#### 4. ZAKLJUČAK

Javno razmatranje u Srbiji predstavlja prostor u kome je moguće i potrebno značajno unaprediti stanje. Od različitih oblika javnog razmatranja koji postoje u svetu, u našoj zemlji se najviše i najčešće koristi javna rasprava, što sa druge strane ne znači istovremeno da se ona sprovodi uvek kada bi trebalo, niti da se sprovodi suštinski i u punom obimu, kako bi to trebalo da bude. Postoje manjkavosti u pravnom okviru i nedoslednosti u pogledu načina sprovođenja takvog okvira u praksi. Postojeća pravila su nedovoljno precizna, a nisu ni potpuna, već samo daju jedan opšti okvir, te je potrebno detaljnije urediti ovu oblast.

Koncepcijski, bilo bi korisno razmišljati u pravcu donošenja krovnog propisa ili akta kojim bi se sistemski uredilo, na celovit način, javno razmatranje i kojim bi država iskazala pravno-političko opredeljenje da se u postupak oblikovanja javnih politika neposredno uključe građani i svi sektori društva u većoj meri, kao i da postoji obaveza da se njihovi stavovi i argumenti uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja konačnih rešenja. To bi mogao da bude propis ili akt kojim bi se šire uredio participativni proces, odnosno koji bi uspostavio osnovna načela (principe) javnog razmatranja, odredio značenje osnovnih pojmova, standarde, oblike učešća građana u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata, obaveze organa prema građanima u postupku javnog razmatranja i koji bi utvrdio i domen primene, tj. da osim nacionalnog nivoa, odredi primenu i na pokrajinskom i lokalnom nivou. Jedan potpuniji akt bi mogao ne samo da adekvatno uredi javno razmatranje već i da otvori put za uvođenje i institucionalizaciju

---

86 *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

87 *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14.

88 *Sl. glasnik RS*, br. 15/11.



i drugih novih mehanizama učešća građana u oblikovanju javnih politika, koji su svoju primenu našli i potvrdili u stranim državama, a na koje sam ukazao u prvom delu ovog rada.

Zašto je to potrebno? Zato što je u postojećem stanju javna rasprava suštinski uređena Poslovníkom Vlade (uz jedan član Zakona o državnoj upravi). Međutim, organ koji uređuje pravila javne rasprave ne treba da bude Vlada, iz više razloga. Prvi: iako je nesporno da se javna rasprava najčešće koristi prilikom predlaganja zakona, Vlada je samo jedan od ovlašćenih predlagača zakona, ali nije jedini. Ima i drugih. Da li onda Vlada, kao jedan od predlagača zakona, treba da uređuje poslovnikom o svom radu javnu raspravu kada predlog zakona podnose drugi ovlašćeni predlagači zakona koji sadržinski imaju isto pravo – narodni poslanici, skupština autonomne pokrajne ili sami nosioci suverenosti – kada predlog zakona podnosi najmanje 30.000 birača? Da li Vlada treba da poslovnikom o svom radu uredi javnu raspravu kada predlog zakona podnose Zaštitnik građana ili Narodna banka, koji imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti<sup>89</sup>. Imajući u vidu načelo podele vlasti, činjenicu da suverenost potiče od građana i položaj nezavisnih državnih organa, reklo bi se da ne treba. Sa druge strane, to ne znači da javna rasprava treba da izostane ili da ostane neuređena kada predlog zakona podnose drugi ovlašćeni predlagači zakona (osim Vlade). Ako bi sada svaki ovlašćeni predlagač zakona uređivao javnu raspravu, to bi stvorilo više potencijalno neusklađenih propisa koji uređuju istu materiju. Ali ni tu nije kraj, jer predlog zakona mogu da podnesu i birači (koristeći kolektivno pravo zajamčeno Ustavom), koji ne mogu sami da donesu akt o uređenju javne rasprave. Zbog svega toga ne treba Vlada da vrši izmene i dopune svog poslovnika da bi bolje uredila javnu raspravu u postupku donošenja zakona, već treba Narodna skupština da donese propis ili akt kojim bi uredila javno razmatranje i javnu raspravu, uključujući i javnu raspravu prilikom predlaganja zakona. Takva pravila bi se jednako odnosila na sve situacije, odnosno primenjivala bi se istovetno kada predlog zakona podnosi bilo koji ovlašćeni predlagač.

Drugo, javna rasprava se ne tiče procedura unutar Vlade, nego se tiče celokupne javnosti, javnog interesa i učešća građana u oblikovanju javnih politika, što nije materija za poslovnik o radu Vlade. Treće, budući da je javna rasprava jedna od faza zakonodavnog postupka, Vlada ne bi trebalo sama sebi da propisuje kriterijume kada će sprovoditi javnu raspravu, već ceo zakonodavni postupak, tj. sve njegove faze, uključujući javnu raspravu, treba da uredi Narodna skupština.

Ako bi se išlo tim putem, Narodna skupština bi mogla da najpre donese pravno-politički akt, a imajući u vidu vrste pravno-političkih akata

89 Videti član 107. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

koje Narodna skupština donosi i razliku između deklaracije i rezolucije, primerenije bi bilo doneti rezoluciju. To bi mogla biti rezolucija o učešću građana u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata. Nakon toga bi se mogao doneti propis ili propisi koji bi uredili oblike javnog razmatranja u zavisnosti od nivoa vlasti, vrste državnog organa i njegove nadležnosti i vrste propisa i akata koje donosi. Takođe, moglo bi i određeno stalno radno telo Narodne skupštine da donese pravni akt koji bi sadržao razrađena pravila o načinima učešća građana u izradi propisa. Imajući u vidu postojeću strukturu stalnih radnih tela Narodne skupštine i njihov delokrug, ovu vrstu akta bi bilo najprimerenije da donese Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Ovakav model je već primenjen u Narodnoj skupštini sa ciljem da se postave jednoobrazna nomotehnička pravila koja bi obavezivala sve ovlašćene predlagače zakona, te je Narodna skupština donela Rezoluciju Narodne skupštine o zakonodavnoj politici<sup>90</sup>, a Zakonodavni odbor Narodne skupštine je doneo Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa<sup>91</sup>.

Drugi pravni put bi bio urediti ovu materiju zakonom, što bi imalo i više logike, jer je posredi zakonska materija. To bi mogao da bude poseban zakon, a moguće je i da se u predstojećem dugo najavljivanom postupku donošenja novog zakona o referendumu i građanskoj (trenutno: narodnoj) inicijativi detaljno uredi i pitanje učešća građana u javnom razmatranju i njegovim različitim oblicima.

Svakako, polazeći od hijerarhije opštih pravnih akata, tu je i mogući treći put, koji bi imao i najviše logike, a on se ogleda u razmatranju drugačije formulacije sadašnjeg člana 2. Ustava (ili eventualno nekog drugog člana mogućeg novog ustava) kojim bi se pitanje načina vršenja građanske suverenosti i učešća u oblikovanju javnih politika i donošenju zakona, propisa i akata šire uredilo.

Prema trenutnom stanju, pored boljeg pravnog uređenja, bilo bi korisno da svako ministarstvo objavi početkom godine spisak nacрта zakona i drugih propisa o kojima će sprovesti javnu raspravu u toku te kalendarske godine. To bi mogao da bude i deo godišnjeg programa, odnosno plana rada Vlade. U tom smislu bi bilo korisno i pripremiti smernice za sve ovlašćene predlagače zakona, propisa i akata o načinu sprovođenja javnog razmatranja, principima i oblicima uključivanja javnosti i praktičnim savetima za unapređenje dvosmerne komunikacije sa građanima u ovom procesu.

U praksi postoji i problem suštinskog odsustva kvalitetne javne rasprave kada se zakoni donose po hitnom postupku. Kada se sagleda koliko

---

90 *Sl. glasnik RS*, br. 53/13.

91 *Sl. glasnik RS*, br. 21/10.

se često koristi hitan postupak, čini se da je to u najmanju ruku prekomerno jer je u određenim parlamentarnim sazivima i određenim godinama ono korišćeno više kao pravilo, umesto da bude izuzetak.

Skraćenje vremena potrebnog za javnu raspravu nije dobro jer direktno umanjuje mogućnost da se nacrt zakona adekvatno prouči, razmotri i da se formulišu predlozi za unapređenje. Ponekad se zakoni donose uz jasno ukazivanje čak i stručne javnosti na to da zakonska rešenja nisu adekvatna ili da nisu potpuna. Omogućavanje suštinske široke javne rasprave, koja ima dovoljno vremensko trajanje (što bi u praksi značilo barem dva meseca) može da značajno unapredi kvalitet nacrta zakona, propisa ili drugog akta koji se razmatra i da rezultira boljim rešenjima. Ovde treba imati na umu da u vremenu kada su javne rasprave izostajale ili su svedene na minimum i kada je veliki broj zakona donošen po hitnom postupku istraživanja su zabeležila da su u kratkim vremenskim razmacima menjani, dopunjavani ili donošeni potpuno novi zakoni koji regulišu istu materiju<sup>92</sup>, što svedoči o tome da nacrti nisu adekvatno pripremljeni i da su negativne strane sagledane tek u primeni. Nekada se stiče utisak da se usled brzine, tj. potrebe da se što pre donese određeni propis, on ishitreno stavlja na dnevni red sednice Narodne skupštine, pa se tek kasnije u primeni uoče i materijalne greške i nomotehnički propusti, a neretko se donose i zakoni koji su međusobno nedovoljno usklađeni, pa se vrlo brzo podnose predlozi zakona za izmenu i dopunu tek donetih zakona. Kada bi svi sektori društva i sve zainteresovane strane imale u suštinskom smislu dovoljno vremena da razmotre nacрте i daju svoje argumente i kada bi predlagač istinski razmotrio sva ukazivanja i na osnovu njih poboljšao tekst, to bi sprečilo opisane situacije i omogućilo da imamo zakone koji se primenjuju duže od četiri–pet godina. To upravo govori o potrebi da se javna rasprava valjano sprovodi kako bi konačna zakonska rešenja bila kvalitetna i održiva. Zbog toga bi trebalo dalje unapređivati javnu raspravu kao konstruktivan i značajan instrument koji doprinosi da zakonska rešenja budu bolja.

Važno je i neophodno i da javna rasprava ima primereno i razumno vremensko trajanje, a ne da traje prekratko jer tada i ne predstavlja javnu raspravu, nego samo njen privid. Takođe, potrebno je predstaviti i približiti građanima načine na koje se mogu uključiti u proces oblikovanja javnih politika, zakona, propisa i akata. Nije dovoljno samo postaviti nacrt zakona na sajt ministarstva i čekati da prođe 20 dana i takvo stanje sma-

92 Videti: Vukadinović, S., 2010, Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona, *Pravni zapisi*, 1, str. 97–118, dostupno i na: [http://www.pravnifakultet.rs/images/2012/zapisi-1-2010/Slobodan\\_Vukadinovic\\_ANALIZA\\_UTICAJA\\_ZAKONODAVNOG.pdf](http://www.pravnifakultet.rs/images/2012/zapisi-1-2010/Slobodan_Vukadinovic_ANALIZA_UTICAJA_ZAKONODAVNOG.pdf).

trati „održanom” javnom raspravom, jer većina građana ne sazna za to, zbog čega neretko „javna rasprava” o određenom nacrtu zakona protekne u javnosti neopaženo, odnosno mimo javnosti. Ono što nedostaje jeste suština: ne znamo koji su argumenti izneti tokom javne rasprave, građanin ne može da pročita šta su ostali građani predložili ili sugerisali, da li je sve razmotreno, šta je tačno usvojeno i ugrađeno u tekst a šta nije, da li su sve osnovane primedbe otklonjene. Ako neki razuman predlog iznet tokom javne rasprave nije uzet u razmatranje, tj. po njemu nije postupljeno, javnost bi trebalo da zna zašto je to tako. Javnost ne bi smela da ostane uskraćena za objašnjenje zašto određene zamerke nisu uvažene i uključene u konačno rešenje. Čak i kada upute primedbu na nacrt zakona, čak i formulišu normu i upute na javno objavljeni mejl ministarstva, građani ne dobiju nikakav odgovor. Organizator javne rasprave ne bi smeo da ignoriše stavove koji se iznose tokom javne rasprave. U protivnom, postoji opasnost da se javna rasprava koristi, tačnije zloupotrebljava kao način da se veštački podigne legitimitet odluka, time što će se ukazati na to da je nacrt ili predlog odluke bio na javnoj raspravi, ali ako se stavovi ne uvaže, tj. ignorišu, onda javna rasprava ne služi svojoj svrsi.

Na potrebu za unapređenjem javnih rasprava u Srbiji ukazuje i Evropska komisija u Izveštaju o napretku Republike Srbije za 2015. godinu, u kome navodi da javne rasprave treba da obuhvataju širu javnost i da budu u realnijim vremenskim okvirima kako bi se svim zainteresovanim stranama omogućilo da daju svoj kvalitativan doprinos, kao i da je ovo posebno neophodno kod nacrtu zakona koji imaju veliki ekonomski i društveni uticaj<sup>93</sup>.

Agencija za borbu protiv korupcije je u aprilu 2016. godine na svom sajtu objavila tekst kojim skreće pažnju da se bez omogućavanja učešća zainteresovane javnosti u pripremi zakona stvara prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa, tj. za rešenja koja će sadržati rizike korupcije, uz ocenu da javne rasprave predstavljaju jedan od značajnijih preventivnih mehanizama u borbi protiv korupcije.<sup>94</sup>

Pored detaljnijeg uređenja javne rasprave, potrebno je potpunije urediti i javno slušanje, a budući da sam već dao niz preporuka za dalji razvoj i unapređenje javnog slušanja posebno na nacionalnom i posebno na lokalnom nivou, umesto ponavljanja, upućujem na objavljene preporuke<sup>95</sup>.

---

93 Videti: Evropska komisija, 2015, *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2015. godinu*, str. 7.

94 Agencija za borbu protiv korupcije, 2016, *Javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku*, str. 1–2, dostupno i na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf>.

95 Vukadinović, 2015, str. 42–49.

Pilotska primena jednog novog mehanizma u Srbiji, kao što je javno slušanje, pokazala je odlične rezultate, što je dovelo do pravog uređenja ovog instituta. U tom smislu bi bilo korisno razmotriti mogućnosti primene još nekih od inovativnih mehanizama učešća građana koje sam naveo u prvom delu ovog rada, a koji su svoju uspešnost već potvrdili u drugim državama. Sa druge strane, mogli bi se u većoj meri koristiti instituti koji su već primenjeni i dobro se pokazali u Srbiji, kao što je, primerice, javno-privatni dijalog i javno slušanje. To bi zajedno u praksi moglo da pomogne u prevazilaženju tzv. demokratskog deficita, jer bi omogućilo da se građani u većoj meri uključe u oblikovanje javnih politika i donošenje odluka koje utiču na njihove svakodnevne živote. Time bi se u određenoj meri odgovorilo izazovima savremene predstavničke demokratije.

Adekvatno suštinsko učešće građana u javnom razmatranju povećava i legitimitet odluka, propisa i akata koji se donose, a dvosmerna komunikacija između građana i organa koji pripremaju nacрте propisa ili akata jača poverenje građana u državne institucije.

Iz svega navedenog se zaključuje da je važno da pravila javnog razmatranja omoguće svim građanima da se uključe, odnosno da se obezbedi inkluzivan proces građanske participacije, kako bi se čuli stavovi svih sektora društva, grupa i zainteresovanih strana.

Odluke bi trebalo da se donose shodno činjenicama i jačim, boljim argumentima koji pretežu, a samo otvoreno, široko i racionalno javno razmatranje omogućava potpuno sagledavanje, koje je preduslov razumnog javnog rasuđivanja, odmeravanja i prosuđivanja u opštem interesu, tj. za opšte dobro zajednice. Snaga argumentovanog i celovitog javnog razmatranja omogućava da se iznedre bolja rešenja i otvara put da se dođe do konsenzusa. Tako bi se moglo od sadašnje vladavine političkih stranaka doći do vladavine zdravog razuma, odnosno od države partija do države razuma.

## LITERATURA

1. Adams, B., 2004, Public Meetings and the Democratic Process, *Public Administration Review*, 64.
2. Aichholzer, G., Kubicek, H., Torres, L. (eds.), 2016, *Evaluating e-Participation: Frameworks, Practice, Evidence*, London, Springer.
3. Altman, D., 2011, *Direct Democracy Worldwide*, New York, Cambridge University Press.
4. Andersen, I., Jaeger, B., 1999, Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making, *Science and Public Policy*, vol. 26, no. 5.
5. Arnstein, S., 1969, A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, no. 4.

6. Aron, R., 1965, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard.
7. Barnes, M., 1999, *Building Deliberative Democracy: an evaluation of two citizens' juries*, London, The Institute for Public Policy Research.
8. Bishop, P., Davis, G., 2002, Mapping Public Participation in Policy Choices, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 61.
9. Beetham, D., 2006, *Parliament and democracy in the twenty-first century – A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
10. Beetham, D., 1998, *Democracy: Key Principles, Institutions and Problems*, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
11. Brown, J., Isaacs, D., 2005, *The World Café: Shaping Our Futures Through Conversations That Matter*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
12. Brown, M., 2006, Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, no. 2.
13. Buss, T., Redburn, S., Guo, K. (eds.), 2015, *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*, New York, Routledge.
14. Bwalya, K., Mutula, S., 2015, *Digital Solutions for Contemporary Democracy and Government*, Hershey, IGI Global.
15. Caddy, J. (ed.), 2005, *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
16. Carayannis, E., Campbell, D., Efthymiopoulos, M. (eds.), 2016, *Handbook of Cyber-Development, Cyber-Democracy and Cyber-Defence*, Springer International Publishing.
17. Coote, A., Lenaghan, J., 1997, *Citizens' Juries: Theory Into Practice*, London, The Institute for Public Policy Research.
18. Ćirić, J., 2012, Političke partije kao generator korupcije, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, Institut za uporedno pravo.
19. Edwards, S., Santos, D., 2015, *Revolutionizing the Interaction between State and Citizens through Digital Communications*, Hershey, IGI Global.
20. Eschendenfelder, R. M., 2010, Modern Sunshine: Attending Public Meetings in the Digital Age, *The Florida Bar Journal*, April.
21. Etzioni-Halevy, E., 2010, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, New York, Routledge.
22. Flinders, M., 2005, The Politics of Public-Private Partnerships, *The British Journal of Politics and International Relations*, 2.
23. Fraenkel-Haeblerle, C., Kropp, S., Palermo, F., Sommermann, K. (eds.), 2015, *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden, Brill.
24. Fung, A., 2006, Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, vol. 66, 2006.
25. Gritzalis, D. (ed.), 2003, *Secure Electronic Voting*, New York, Springer.
26. Hart, D. K., 1972, Theories of government related to citizen participation, *Public Administration Review*, 32.
27. Herzberg, B., Wright, A., 2006, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, DRIF, World Bank, IFC, OECD Development Center.

28. Joss, S., Durant, J. (eds.), 2002, *Public Participation in Science: the role of consensus conferences in Europe*, London, Science Museum.
29. King, C., Feltey, K., Susel, B., 1998, The question of participation: toward authentic public participation in public administration, *Public Administrative Review*, vol. 58, no. 4.
30. Kearns, I., Bend, J., Stern, B., 2002, *E-Participation in Local Government*, Institute for Public Policy Research.
31. Kubiak, H., 1998, Democracy and the Individual Will, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
32. Lajphart, A., 2003, *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, Beograd, Službeni list SCG.
33. Lasker, R. D., Guidry, J., 2009, *Engaging the Community in Decision Making: Case Studies Tracking Participation, Voice and Influence*, Jefferson, McFarland & Company.
34. Lendić Kasalo, V., 2010, Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Zagreb, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.
35. Linder, W., 2010, *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, London, Palgrave Macmillan.
36. Lindner R., Aichholzer, G., Hennen, L. (eds.), 2016, *Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of E-Publics, E-Participation and E-Voting*, London, Springer.
37. Loukis, E., Macintosh, A., Charalabidis, Y. (eds.), 2013, *E-Participation in Southern Europe and the Balkans*, New York, Routledge.
38. Lovo, F., 1999, *Velike savremene demokratije*, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
39. Lucardie, P., 2014, *Democratic Extremism in Theory and Practice: All Power to the People*, New York, Routledge.
40. Lukensmeyer, C., Brigham, S., 2002, Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century, *National Civic Review*, vol. 91, issue 4.
41. Manoharan, A., Holzer, M., 2012, *Active Citizen Participation in E-Government: A Global Perspective*, Hershey, IGI Global.
42. Nabatchi, T., Gastil, J., Weiksner, M., Leighninger, M. (eds.), 2012, *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, New York, Oxford University Press.
43. Nelson, J., 2014, *Innovative Platforms for Public-Private Dialogue*, Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution.
44. Newton, K., Curing the democratic malaise with democratic innovations, u: Newton, K., Geissel, B. (eds.), 2012, *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, New York, Routledge.
45. Pafa, Z., 2010, *Evaluation of Citizen Participation in Policy Implementation*, Lambert Academic Publishing.
46. Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

47. Patriquin, L., 2015, *Economic Equality and Direct Democracy in Ancient Athens*, New York, Palgrave Macmillan.
48. Paunović, M., 2002, *Osnovi ljudskih prava: izvornik i pojmovnik*, Beograd, Dosije.
49. Petersen, H., 2010, Regulation of public-private partnership, *Public Money and Management*, 3.
50. Power, G., 2012, *Global Parliamentary Report: The changing nature of parliamentary representation*, Geneva – New York, Inter-Parliamentary Union – United Nations Development Programme.
51. Reilly, S., 2010, *Design, Meaning and Choice in Direct Democracy: The Influences of Petitioners and Voters*, Farnham, Ashgate.
52. Rios Insua, D., French, S. (eds.), 2010, *E-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*, New York, Springer.
53. Roberts, N., 2004, Public deliberation in an age of direct citizen participation, *American Review of Public Administration*, vol. 34, no. 4.
54. Robinson, E., 1997, *The First Democracies: Early Popular Government Outside Athens*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.
55. Rouz-Ejkerman, S., 2007, *Korupcija i vlast: uzroci, posledice i reforma*, Beograd, JP Službeni glasnik
56. Tangian, A., 2014, *Mathematical Theory of Democracy – Studies in Choice and Welfare*, Heidelberg, Springer-Verlag.
57. Sancton, A., Zhenming, C. (eds.), 2015, *Citizen Participation at the Local Level in China and Canada*, New York, CRC Press – Taylor & Francis Group.
58. Setälä, M., Shiller, T. (eds.), 2012, *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, London, Palgrave Macmillan.
59. Silva, C. (ed.), 2013, *Citizen E-Participation in Urban Governance: Crowdsourcing and Collaborative Creativity*, Hershey, IGI Global.
60. Tsagarousianou, R., Tambini, D., Bryan, C. (eds.), 2002, *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks*, New York, Routledge.
61. Vari, A., Citizens' Advisory Committee as a Model of Public Participation: A Multiple-Criteria Evaluation, u: Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (eds.), 2013, *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Springer.
62. Villoro, L., 1998, Which Democracy?, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Geneva, Inter-Parliamentary Union.
63. Volkamer, M., 2009, *Evaluation of Electronic Voting: Requirements and Evaluation Procedures to Support Responsible Election Authorities*, Berlin, Springer-Verlag.
64. Vukadinović, S., 2015, Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou, *Pravni zapisi*, 1.
65. Vukadinović, S., 2012, Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd, Institut za uporedno pravo.
66. Vukadinović, S., 2010, Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona, *Pravni zapisi*, 1.
67. Vukadinović, S., 2007, Odbor za predstave i predloge Narodne skupštine Republike Srbije, u: *Građani pred korupcijom – ko može da pomogne i kako*, Beograd, Transparentnost Srbija.



68. Vučić, O., 2011, Pet godina posle: primena ustava, poštovanje ustava, u: Petrović, M. (ur.), 2011, *Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006–2011) – Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu*, tematski broj, Niš.
69. Walker, A., 2012, A People's Parliament?, *Parliamentary Affairs*, vol. 65, Oxford University Press.

## PROPISI

1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.
2. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
3. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, br. 7/71.
4. Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/10.
5. Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.
6. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07 i 83/14 – dr. zakon.
7. Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12 – prečišćeni tekst.
8. Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/06 – prečišćeni tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14.
9. Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, *Sl. glasnik RS*, br. 15/11.
10. Poslovnik Skupštine grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, br. 1/15 – prečišćen tekst.

## STRANI PROPISI

Hrvatska – Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, *Narodne novine*, br. 140/09.

Crna Gora – Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, *Službeni list CG*, br. 12/12.

## DRUGI IZVORI

Agencija za borbu protiv korupcije, 2016, *Javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku*, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/04/Hitan-postupak-i-javne-rasprave-final-.pdf>.

Evropska komisija, 2015, *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2015. godinu*.

Institute for Public Policy, 1997, *Public Views on Transportation: The Results of the Six New Mexico Citizen Conferences on Transportation*, University of New Mexico, <http://jgastil.la.psu.edu/pdfs/NMSHTD%20Final%20Report%20copy.pdf>.

PUBLIC DELIBERATION IN THE FUNCTION OF OVERCOMING  
THE DEMOCRATIC DEFICIT, PUBLIC DEBATE  
AND DELINEATION FROM PUBLIC HEARING

Slobodan Vukadinović

SUMMARY

The article analyses forms of direct democracy from its historical forms, in Ancient Greece, to the modern ones, in Switzerland and the USA. Pointing towards the modern flaws of representative democracy, which dominates the present world, the author explores the forms of citizen participation – from participation to influence, which assists the overcoming of the democratic deficit in practice. Besides the traditional (classical) ones, the analysis also focuses on the innovative mechanisms, from informal to formal ones, from individual to collective mechanisms. The focus is on the procedures of direct citizen participation such as: elections, referendum (with its modalities, plebiscite and popular veto), citizens' initiatives, the right of legislative initiative, public meetings, as well as seeking new constructive solutions which enable the citizens not only to express their opinions through selecting the option for or against, but to actively participate and express their own opinions, positions, experiences and arguments – to participate in public deliberation. These are: public debate, public hearing, public consultations and public discussions, round tables and public presence in the form of mini-audiences, public opinion polls and participation in surveys, cooperation of state bodies with civil society organisations, public call for submission of proposals, remarks and petitions, public-private dialogue, focus groups, citizen panels, citizen conferences, citizens' advisory committees, town hall meetings, citizens juries, consensus conferences, the world cafe. In particular, the article points out that e-participation is nowadays utilised more often and gains significance, since it enables citizens to submit their proposals and remarks electronically, in the form of discussion and interaction via social networks and on-line dialogue platforms. It points towards the positive effects and advantages of direct involvement of citizens in the process of decision making and policy making, through contributions to correcting, stabilizing and consolidating the modern representative democracy. Considering the forms of direct citizen participation in the Serbian society, the next part of the article focuses on the public debate and analyses its legal framework in Serbia and the region. With an analysis of public hearings, the article confirms the author's initial hypothesis that public hearing is not synonymous to or a form of public debate (as often understood in the

Serbian public). The author identified 13 original criteria of delineation by which these two institutes differ. Indicating the possibilities of application of other innovative mechanisms of citizen participation which have been proven in the practice of other countries, the author provides concrete recommendations and three possible legal routes for the improvement of public deliberation and concludes that by the power of an argumentative public deliberation and the participation of a larger number of citizens and all sectors of the society, as well as the involvement of their arguments in final texts of laws and other regulations, the present partocracy could be led to a rule of reason, i.e. that the state of political parties is transformed into a state of reason.

**Key words:** public deliberation, representative democracy, citizen participation, democratic deficit, public hearing, citizens.

Dostavljeno Redakciji: 4. juna 2016. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 24. juna 2016. god.