



JAVNA SLUŠANJA

PUBLIC HEARINGS

KAO INSTITUCIJA
PARLAMENTARNE
PRAKSE



PUBLIC HEARINGS

JAVNA SLUŠANJA

KAO INSTITUCIJA

PARLAMENTARNE

PRAKSE

Slaviša Orlović

Izdavač: Program Ujedinjenih nacija za razvoj
Lektura: Danijela Minić
Dizajn: Tatjana Kuburović
Fotografije: Davor Salom UNDP foto arhiva
Štampa: Samostalna grafička radnja „Lion“, Beograd
Tiraž: 1000

© 2007

United Nations Development Programme,
Country Office in Serbia

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne predstavljaju nužno stanovište Programa Ujedinjenih nacija za razvoj.

Priručnik je publikovan kao deo aktivnosti Odsjeka za smanjenje siromaštva i ekonomski razvoj UNDP-a, koje se odnose na jačanje kapaciteta skupštinskih odbora u borbi protiv siromaštva. Ova inicijativa je deo većeg projekta koji je usredsređen na smanjenje siromaštva kroz jačanje dijaloga između institucija vlasti sa jedne strane i civilnog društva sa druge. Projekat pod nazivom Uključivanje civilnog društva u oblikovanje društvenih politika koje su ključne za smanjenje siromaštva je finansiran od strane Evropske komisije, preko Evropske agencije za rekonstrukciju.

Zahvalnost upućujemo predsednicima skupštinskih odbora koji su koristili nacrt ove publikacije kako bi organizovali okrugle stolove koji predstavljaju pionirske pokušaje u vođenju javnih slušanja u Skupštini Republike Srbije. Posebna zahvalnost upućena je Snežani Stojanović-Plavšić, Donki Banović i Ivani Kovačević. Svoj doprinos dali su i zaposleni u Programu Ujedinjenih nacija za razvoj, a posebno Davor Salom, Vesna Cipruš, Branka Anđelković, Jelena Manić, Paola Pagliani i Claudia Melim-Mcleod.

Autor publikacije: **dr Slaviša Orlović**

Urednik publikacije: **mr Katlin Brašić**





PREDGOVOR

Kako je nastao priručnik?

Priručnik JAVNA SLUŠANJA¹ KAO INSTITUCIJA PARLAMENTARNE PRAKSE je inicijalno koncipiran kao prpratni materijal seminara Organizovanje javnih slušanja od strane parlamentarnih odbora, održanog 17. maja, 2006. godine u Beogradu, u organizaciji UNDP-a, OSCE-a i Narodne skupštine Republike Srbije, sa gostima iz parlamenata Irske i Bosne i Hercegovine.

¹Opređelili smo se za korišćenje izraza – javna slušanja, a ne javna saslušanja koji asocira na instituciju istražnog postupka.

Zašto su javna slušanja važna?

U periodu demokratske konsolidacije od velike je važnosti razvijanje parlamentarizma, između ostalog i traženje i usavršavanje načina na koje građani, njihovi izabrani predstavnici, stručne i zainteresovane institucije, organizacije i pojedinci, mogu što efikasnije da sarađuju u cilju održivosti demokratije i kvalitetnijeg života u društvu. Polazna namera je da se na popularan način učine dostupnim osnovne procedure sprovođenja javnih slušanja, sumiraju dosadašnja iskustva ove institucije u parlamentarnom životu i opiše proces i način njihovog sprovođenja.

Kome je priručnik namenjen?

Priručnik je namenjen parlamentu - njegovim poslanicima, zaposlenim i angažovanim licima, kao i ostalim državnim organima. Takođe, on može koristiti predstavnicima zainteresovanih institucija, organizacija, građanima, novinarima i široj javnosti – svim onim grupama koje se u širem smislu mogu

podvesti pod pojam – građansko (civilno) društvo. Narodnim poslanicima može približiti iskustva drugih zemalja i otvoriti put za korišćenje usluga i stručne pomoći ljudi i institucija izvan parlamenta. Priručnik ne predstavlja smernice za organizovanje javnih slušanja u Skupštini Republike Srbije, već daje pregled uporedne prakse. Građanima se na ovaj način približava parlamentarna procedura i mogućnost učešća u parlamentarnim raspravama. Javna slušanja mogu poslanike učiniti odgovornijim a parlament legitimnijim. Otvorenost i transparentnost demokratskog procesa pomaže podizanju demokratske političke kulture i unapređuje odnose saradnje i poverenja između građana i javnih vlasti. Narodni predstavnici će biti utoliko uspešniji, ukoliko su osetljiviji na prioritete onih koje predstavljaju. Poverenje između građana i njihovih predstavnika gradi se stalnim dijalogom, razmenom ideja i informacija. Javna slušanja su jedan od odličnih institucionalnih mehanizama koji to omogućava.

KORIŠĆENI IZVORI:

U izradi ovog vodiča korišćeni su razni izvori među kojima posebno izdvajamo:

- Javna saslušanja kao sastavni deo rada parlamentarnih komisija/odbora (iskustvo Kanade), NDI, Crna Gora, 2003.
- Odbori u zakonodavnim telima (Committees in Legislatures), NDI, 1996.
- Vodič za pripremu i vođenje javnih saslušanja u parlamentarnim komisijama/ odborima, NDI BiH, 2001.
- Open Parliamentary Committee Hearings in Lithuania, Mark Segal, USAID, Lithuania, 1999.
- Priručnik za organizovanje i vođenje javne rasprave: konsultacije komisija sa građanima, program jačanja zakonodavne vlasti, OSCE, Mission in BiH, USAID, 2006.

Napomena:

U ovom tekstu nisu navedene postojeće procedure Skupštine Srbije kojima se javna slušanja omogućavaju, iz dva razloga:

1. Usvajanjem novog Ustava Srbije (usvojen 28 - 29.10. a proglašen 8.11.2006.), predviđeno je donošenje Zakona o Narodnoj skupštini, čime će se detaljnije regulisati i ova pitanja; i
2. Nakon parlamentarnih izbora (21. januar, 2007.), moguće su izmene postojećeg, ili usvajanje novog Poslovnika o radu.

JAVNA SLUŠANJA

KAO INSTITUCIJA PARLAMENTARNE PRAKSE

SADRŽAJ

1. JAVNA SLUŠANJA U DVADESET TAČAKA

1.	Šta su javna slušanja?	15
2.	Koji je cilj ili svrha javnih slušanja?	16
3.	Koje vrste javnih slušanja postoje?	17
4.	Ko naručuje, zahteva i odlučuje o javnom slušanju?	19
5.	Gde se održavaju javna slušanja?	20
6.	Koji su elementi i šta obuhvataju pripreme za javno slušanje?	20
7.	Objavljivanje termina za održavanje javnog slušanja	22
8.	Ko su svedoci na javnim slušanjsima?	23
9.	Izbor i pozivanje svedoka	23
10.	Zahtevanje pisane izjave od svedoka	24
11.	Određivanje sadržaja i redosleda svedočenja	25
12.	Pripremanje informatora	25
13.	Rešavanje administrativno-tehničkih pitanja	26
14.	Oglašavanje i poziv medijima	27
15.	Vođenje javnog slušanja	27
16.	Aktivnosti nakon završetka javnog slušanja	29
17.	Koliko često se održavaju javna slušanja?	30
18.	Zajednička javna slušanja	31
19.	Različiti izvori pomoći	31
20.	Šta je konačni rezultat javnih slušanja?	32

2. PRIPREME I PREPORUKE ZA SVEDOČENJE NA JAVNIM SLUŠANJIMA

1.	Važne sugestije za svedoka javnog slušanja	37
2.	Kako svedočiti pred odborom	38
3.	Primer poziva za javno slušanje	40





JAVNA SLUŠANJA U DVADESET TAČKA

1. Šta su javna slušanja?

Javno slušanje je mehanizam prikupljanja informacija koji koriste parlamentarni odbori u svom radu, kako bi što adekvatnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti. Putem svedočenja na sednicama odbora, pisanih komentara i stručnih mišljenja, predstavnici odbora imaju priliku da prikupe relevantne informacije, čuju stručno mišljenje i iskustva iz prakse. To im omogućava i olakšava da što bolje pripreme zakonske predloge, nadziru rad vlade ili prate primenu pojedinih zakonskih rešenja. Osim poslanika, putem javnih slušanja se informišu i stručne službe i javnost. Javna slušanja su prilika za što šire učešće građana i predstavnika civilnog društva u debatama i raspravama. Učešćem predstavnika civilnog društva u javna slušanja stavlja se veći akcenat na potrebe i mišljenja običnih građana, jača se poverenje u parlament i vladu, a institucije kroz ovaj proces svoj rad približavaju građanima. Na taj način se vlast čini transparentnom i odgovornom, podstiče njena demokratičnost i jača civilno društvo. Svrha javnih slušanja je da izabrani predstavnici, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti rade u interesu onih koji su ih izabrali.

Da bi bilo efektivno, javno slušanje pretpostavlja relevantne kriterijume na osnovu kojih se održava.

Potrebno je napraviti razliku između javnih slušanja, javnih rasprava i javnih zagovaranja.

Javna slušanja često imaju stroža proceduralna pravila rada u odnosu na javne rasprave i javna zagovaranja.

Javne rasprave omogućavaju širu diskusiju, otvoreniju prema javnosti i izvan kruga stručnjaka. U javnoj raspravi, po prirodi stvari, učestvuje veći broj ljudi. One se mogu organizovati i izvan parlamenta.

Ponekad mogu biti prilika da se predstavi nacrt zakona. Javna rasprava se može više politizovati nego javno slušanje.

Javno zagovaranje je čin podrške nekom pitanju i uveravanje onih koji donose odluke da postupe u cilju podrške vašem predlogu ili inicijativi. Javnim zagovaranjem se deluje u cilju unapređenja postojećih prava ili stvaranja novih zakonskih okvira u interesu onih u čije ime se zastupa.

2. Koji je cilj ili svrha javnih slušanja?

Skupština i skupštinski odbori imaju različite koristi od javnih slušanja. Državna pitanja kojima se bavi skupština zahtevaju ozbiljna i stručna razmatranja od strane stručnih ljudi. Odbori moraju stvarati naviku da kontaktiraju ministarstva, organizacije i pojedince koji imaju stručna znanja, kao i svoje građane, omogućujući im da se njihov glas i mišljenje može čuti i uvažiti.

Zašto se održavaju javna slušanja?

- Da se usvajanje zakona potpunije prilagodi društvenom okruženju;
- da se bolje informiše javnost;
- parlament učini otvorenijim;
- izabrani predstavnici ponašaju odgovornije i usklađenije sa voljom građana;
- unapredi zakonodavni postupak;
- efikasnije kreira politika;
- bolje kontroliše rad vlade;

- otvori zakonodavni proces prema spolja i prema javnosti;
- otvori dijalog između građana i zakonodavca u vezi sa nacrtima ili predlozima zakona;
- uključuje stavovi drugih javnih tela, stručnih ustanova, pojedinaca i zainteresovanih strana;
- stvori forum za razmenu ideja;
- evropeizuje rad parlamenta.

3. Koje vrste javnih slušanja postoje?

Na osnovu svrhe zbog koje se sprovode, javna slušanja se mogu podeliti u tri kategorije: zakonodavna, nadzorna i istražna. Ponekad javno slušanje može imati višestruku namenu. Mogu se organizovati i u skupštinama lokalnih zajednica.

Zakonodavna javna slušanja se sprovode u cilju razmatranja postojanja zakonskog uređenja određene oblasti, utvrđivanja predloženih nacrta zakona, kao i praćenja primene određenih zakonskih rešenja. Ovakva slušanja su važna u parlamentu jer se odnose na njegovu dominantnu aktivnost – usvajanje ili donošenje zakona. Slušanje može biti o samoj inicijativi zakonskog uređenja određene oblasti, razmatranje predloga zakona i njegovo korigovanje adekvatnim amandmanima ili predstavljanje zainteresovanim stranama. Na slušanjsima se prezentuju činjenice i mišljenja, analiziraju potrebni uslovi i mere od strane svedoka koji dolaze iz različitih sfera društva. To mogu biti i poslanici, predstavnici vlade i različitih zainteresovanih strana na koje se najvećim delom odnosi određeni zakon.

Nadzorna javna slušanja razmatraju određeni zakon fokusirajući se na njegovu primenu, kvalitet vladinih programa, kao i samu aktivnost i učinak predstavnika vlade. Na ovaj način se proverava da li se izvršavanje zakona ostvaruje u skladu sa namerama zakonodavca, kao i to da li se praktičnom politikom ostvaruju interesi javnosti (građana). Kada postoje nejasnoće, dileme, principijelna sporenja ili sumnje, pozivaju se predstavnici vlade ili državne uprave kako bi se od njih dobili odgovori i prevazišli eventualni nesporednosti i problemi. Značaj ove aktivnosti je u tome da se poveća efikasnost, javnost (transparentnost) i ekonomičnost delovanja izvršne vlasti. Ovo je naročito potrebno prilikom vrednovanja određenih učinaka, ili donošenja odluka o osnivanju novih agencija, kao i prilikom razmatranja potrebe za izmenama postojećih, ili usvajanjima novih zakonskih rešenja. Ova slušanja proizilaze iz jedne od osnovnih pretpostavki u podeli vlasti (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku), a odnosi se na kontrolu, nadgledanje i monitoring parlamenta nad sprovođenjem javne politike od strane izvršne vlasti.

Istražna javna slušanja imaju neke sličnosti sa zakonodavnim i nadzornim javnim slušanjima. Razlika je u naglasku na istrazi i to kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup, bilo da je reč o organizaciji ili pojedincu. Parlamentarna istraga može se pokrenuti radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti, razmatranja pitanja od javnog značaja ili za pokretanje političke odgovornosti nosilaca javnih funkcija. U tu svrhu, nadležni odbor može pozvati na sednicu odgovornog predstavnika vlade ili drugog organa državne uprave i od njega zatražiti da se izjasni o pojedinim pitanjima.

U nekim slučajevima parlament u cilju sprovođenja parlamentarne istrage može formirati posebnu

komisiju ili pododbor - anketni odbor sa zadatkom da se istraži konkretan slučaj. Anketni odbor ima pravo da, u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, traži od državnih organa i pojedinih organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca, ako se proceni da je to potrebno. U tom slučaju, državni organi i druge organizacije, kao i pojedinci, dužni su da daju istinite podatke koje od njih traži anketni odbor.

Kada postoji potreba da se poslanici pripreme za odlučivanje o predlozima za izbor nosilaca pojedinih javnih funkcija koje su u njihovoj nadležnosti, mogu se organizovati **konsultativna slušanja**. U tom slučaju odbor može pozvati ovlašćenog predlagača, kao i predložene kandidate na konsultativno slušanje.

4. Ko naručuje, zahteva i odlučuje o javnom slušanju?

U većini slučajeva parlamentarni odbori odlučuju o tome da li je potrebno održati javno slušanje i to glasanjem. Broj potrebnih glasova za usvajanje predloga varira od npr. apsolutne većine u Belgiji do jedne trećine članova odbora u Koreji. U Meksiku, na primer, odluka parlamentarnog odbora mora dobiti saglasnost parlamenta na plenumu.

U Nemačkoj javno slušanje može biti zatraženo od $\frac{1}{4}$ članova parlamenta. Ovo se može odnositi samo na pitanja o kojima parlament od odbora traži izveštaj i referisanje, ali ne i na pitanja o kojima sam odbor ima sopstvenu inicijativu. Predstavnici vlade su po pravilu obavezni da prisustvuju javnim slušanjima na zahtev odbora.

Da li inicijativa potiče samo od odbora ili može i od drugih zainteresovanih strana?

Inicijativu za javno slušanje mogu pokrenuti poslanici, pojedinačni odbori, predsednik skupštine ili odbora, kao i zainteresovane strane, građani i predstavnici određenih institucija i organizacija. U Nemačkoj postoji običaj da se zainteresovane strane (različiti akteri na koje će direktno uticati promena određene politike) pisanim putem obrate i daju svoje mišljenje (predloge, sugestije, primedbe) o određenim zakonskim predlozima za raspravu.

5. Gde se održavaju javna slušanja?

Javna slušanja se uglavnom održavaju u zgradi parlamenta, ali ponekad odbor može odlučiti da se ona sprovedu na lokalnu. Razlozi za to mogu biti da bi se parlament približio građanima, zbog nemogućnosti određenih svedoka da dođu u sedište parlamenta, zbog direktnog približavanja ljudima koji su najviše pogođeni određenim problemom, ili zato što ih neko rešenje najviše dotiče. Lokalna javna slušanja mogu ojačati vezu i poverenje sa biračima, ali se ne smeju koristiti za političke kampanje.

6. Koji su elementi i šta obuhvataju pripreme za javno slušanje?

Elementi procesa javnog slušanja su pripreme, ispitivanje, istraživanje, izveštaj i preporuka. Da bi javno slušanje bilo što efikasnije, veoma je važno da se dobro i pažljivo pripremi, od izbora svedoka, do organizaciono-tehničkih pitanja.

Pripreme za javno slušanje?

Pre slušanja:

- Odabrati adekvatan predlog zakona ili praćenje njegove primene;
- Utvrditi listu vodećih eksperata i panelista (svedoka);
- Prikupiti adekvatan materijal;
- Urediti tehničke detalje prostora, opreme, snimanja, prevoda;
- Utvrditi raspored za eksperte;
- Pripremiti pozive za učesnike i goste;
- Organizovati prijem gostiju;
- Obezbediti adekvatno medijsko praćenje (pres konferenciju, prisustvo novinara, oglašavanje);
- Pripremiti formular za završno vrednovanje (evaluaciju).

Pre donošenja odluke o organizivanju javnog slušanja, skupštinski odbor treba da razmotri određeni broj važnih pitanja. Neophodno je definisati koje informacije se žele dobiti javnim slušanjem i da li je to najbolji metod za ostvarenje konkretnih ciljeva. Plan rada javnog slušanja potrebno je povezati sa važnošću teme, interesovanjem određenih grupa za konkretnu temu i njegovim značajem za parlament.

Dešava se da odbori dobiju veliki broj zahteva za sprovođenjem javnih slušanja. Usled takvih eventualnih prebukiranosti zahtevima, odbor donosi odluku koja slušanja bi bila najkorisnija i predstavljala najbolju iskorišćenost postojećih resursa. Jako se

vodi računa o vremenskom uklapanju u rad odbora i skupštine.

Pre donošenja odluke sekretar odbora priprema belešku o svrsi i opsegu organizovanja javnog slušanja, očekivanom rezultatu, pregledu mogućih svedoka, broju dana potrebnih za održavanje javnog slušanja i možda, o mišljenju opozicionih poslanika (ako oni nisu inicijatori). Od koristi bi bio i zabeležen pregled neformalnih razgovora sa članovima odbora.

Prilikom planiranja javnih slušanja prevashodno treba imati u vidu plan zasedanja skupštine, kako bi se omogućilo maksimalno prisustvo članova odbora i da bi se izbegla preklapanja termina sa drugim obavezama poslanika.

7. Objavljivanje termina za održavanje javnog slušanja

Predsednik odbora objavljuje termin, mesto i temu javnog slušanja najmanje sedam dana pre održavanja javnog slušanja. U slučaju preke potrebe javno slušanje se može održati i u kraćem roku.

Objavljivanje javnog slušanja vrši se u samoj skupštini za sve poslanike, u internim glasilima i biltenima, na oglasnim tablama, na internet stranici skupštine i po potrebi se objavljuje u dnevnoj štampi.

Članovi komisije se na vreme obaveštavaju o terminu, mestu i temi, spisku svedoka, uz prosleđivanje pripremljenog materijala i pisanih svedočenja.

8. Ko su svedoci na javnim slušanjima?

Na javnim slušanjima članovi odbora mogu čuti različita mišljenja: predstavnika izvršne vlasti (vlade, ministarstava i njihovih agencija), nezavisnih pravnih i akademskih stručnjaka (eksperata), predstavnika civilnog društva (poslovnih udruženja, sindikata, nevladinih organizacija, kao i individualnih građana) koji najviše poznaju, ili ih se najviše tiču određena pitanja. U pitanjima zakonskih predloga koji se tiču lokalne zajednice, odbor može dati priliku asocijacijama lokalne samouprave da iskažu svoje stavove pre diskusije. Odbori, takođe, mogu dati šansu interesnim grupama da javno iskažu svoje poglede. Na ovaj način odbori mogu postati „forumi za narod“.

Ministri i ministarstva, takođe, mogu konsultovati i uključiti ove grupe pre nego što predlog zakona dođe do odbora, tako da bi se kasnije reakcije javljale jedino ako određeni predlog nije u dovoljnoj meri uvažen.

9. Izbor i pozivanje svedoka

Izbor svedoka je jedno od najvažnijih pitanja javnog slušanja. Odbori treba naročito da obrate pažnju čija mišljenja su relevantna, ko treba da svedoči, kao i na redosled i dužinu svedočenja. Nekada se insistira na svim relevantnim mišljenjima, a ponekad se pozivaju samo svedoci sa stavovima koji nedostaju. (U SAD se dozvoljava opozicionim poslanicima da u jednom danu održavanja javnih slušanja pozovu svedoke po svom izboru). Opozicioni poslanici učestvuju u utvrđivanju rasporeda pozvanih.

Svedok mora biti formalno pozvan od strane odbora. Pre zvaničnog poziva, sa potencijalnim svedocima

javnih slušanja može kontaktirati sekretar odbora i obaviti kraći intervju. Nakon utvrđivanja liste svedoka, odbor im šalje poziv. Poziv pruža pozvanom svedoku osnovne informacije o javnom slušanju kao što su svrha, tema, datum i mesto javnog slušanja. Po potrebi se svedoku šalju i dodatne informacije sa određenim podacima, imenima članova komisije, pravilima sprovođenja javnog slušanja, izvodima iz zakonodavnih akata u vezi sa temom slušanja i sl.

Ako je predviđena nadoknada putnih troškova i naknada za stručnu ekspertizu, to treba naznačiti u pozivu. To se reguliše budžetom skupštine ili vlade.

10. Zahtevanje pisane izjave od svedoka

U pozivu za slušanje, od svedoka se zahteva da dostavi svoje biografske podatke kao i kopiju teksta svoje izjave (šira verzija svedočenja). Uglavnom se poslovníkom reguliše da svedoci pošalju tekst svoje izjave pre javnog slušanja, kako bi usmeno svedočenje bilo svedeno na glavni sadržaj i odgovore na pitanja. Pisani izveštaj ne bi trebalo da bude duži od pet strana duplog proreda, sa jednom stranom o subjektu izveštaja, po kom osnovu daje komentar, profesionalna pozadina i kontakt informacije.

Odbori različito uređuju ovo pitanje. Obično se zahteva dostavljanje izjave u roku od 24 do 72 (u principu ne kasnije od 48) sati pre početka javnog slušanja. Kada je svedok suviše kasno pozvan, ne zahteva se pisana izjava. Pisana verzija izjave služi da bi se pripremio rezime izjave i pitanja za javno slušanje.

Svaka zainteresovana strana može dostaviti pisani izveštaj.

11. Određivanje sadržaja i redosleda svedočenja

Odbor određuje format i sadržaj svedočenja. Svedok uglavnom ukratko prezentuje svoju pisanu izjavu, a potom odgovara na pitanja članova odbora. U poslednje vreme se primenjuje praksa panela svedoka. U ovim slučajevima svi svedoci, učesnici panela, prezentuju svoja mišljenja, a potom članovi odbora postavljaju pitanja celom panelu. Na ovaj način se stimuliše rasprava i efikasnije izvlače relevantne informacije.

Odbor može organizovati i druge oblike pogodne za prikupljanje informacija koji nisu formalna javna slušanja. Mogu se održati seminari na kojima eksperti iznose svoja mišljenja, a članovi odbora im postavljaju pitanja kroz diskusiju ili okrugli sto.

Redosled svedočenja uređuje sam odbor. Iskustvo (SAD) govori da prvo svedoče zainteresovani poslanici, zatim predstavnici vlade. Slavni i poznati svedoci zaslužuju pažljivo mesto i u prostoriji i u redosledu jer, između ostalog, oni izazivaju i najviše pažnje javnosti i medija. Oni se obično planiraju za početak svedočenja. Građani i predstavnici civilnog društva se obično rasporede tako da mogu sa članovima odbora sučeljavati stavove i mišljenja.

Redosled se određuje na bazi važnosti, stručnosti i na osnovu različitosti pogleda.

12. Pripremanje informatora

Sekretar odbora izrađuje informator koji sadrži detaljne informacije o javnom slušanju sa kratkim pregledom dobijenih izjava. Informator sadrži

različite podatke kao što su opis teme, opseg i svrha javnog slušanja. Detaljne informacije mogu sadržati relevantne statute, odredbe, sudske odluke, novinske članke, izveštaje agencija, akademske studije i hronologiju važnih događaja. U cilju pomaganja članovima odbora prilikom slušanja, informator može da sadrži spisak svih svedoka poređanih po redosledu svedočenja, pregled njihovih izjava i biografske podatke.

13. Rešavanje administrativno-tehničkih pitanja

Javno slušanje zahteva intenzivne pripreme. Postoji određeni broj pitanja administrativno-tehničke prirode o kojima se unapred mora voditi računa, kao što su rezervisanje prostorije za javno slušanje, određivanje izvestioca u prosecu slušanja, obezbeđivanje tehničke podrške, odgovarajuće opreme za snimanje i prezentaciju, merenje vremena i sl.

Veoma je važno obratiti pažnju na raspored sedenja. Svedoci sede ispred poslanika okrenuti licem ka njima, a naspram njih predstavnici medija i posmatrači (zainteresovana javnost odnosno publika). Od velike važnosti je vizuelizacija konteksta svedočenja: poslanici, svedoci, administrativno osoblje, novinari i publika. U regulisanju ovih pitanja kroz poslovnik ili vodič za slušanja, zahtevaju se osnovni i jasni odgovori o važnim pitanjima buduće procedure slušanja. Ako je više predstavnika predviđeno za slušanje, neophodno je urediti redosled svedočenja, vremenska ograničenja i dnevni red slušanja.

Važna dimenzija javnih slušanja je prikupljanje relevantnih informacija i dokumenata već u pripremnj

fazi kako bi učesnici slušanja (poslanici i drugi) bili što bolje pripremljeni.

14. Oglašavanje i poziv medijima

U skladu sa skupštinskom praksom, javno se oglašava mesto javnog slušanja, tačno vreme, dnevni red i spisak svedoka, najmanje nedelju dana unapred. Cilj odbora prilikom javnog slušanja ne mora biti samo prikupljanje informacija, već i skretanje pažnje javnosti na određena pitanja. Javna slušanja se mogu koristiti i za obezbeđivanje i pridobijanje šire javne podrške za određena rešenja.

Medijsko praćenje ne sme se koristiti u svrhu stranačke kampanje ili promovisanja, ili negativnog predstavljanja određenih ličnosti.

Medijsko izveštavanje treba da bude takvo da poštuje profesionalne standarde, same učesnike javnih slušanja, kao i parlament u celini. Povremeno se javna slušanja prenose na televiziji. Štaviše, ona se generalno održavaju u konferencijskim salama kako bi se uključio što veći broj zainteresovanih ljudi, posebno novinara u praćenju njihovog toka.

15. Vođenje javnog slušanja

Na samom slušanju:

- Registrovati učesnike;
- Popisati novinare i goste;
- Podeliti i pokupiti evaluacioni upitnik.

Sadržaj javnog slušanja obično podrazumeva prezentaciju, konsultacije, unakrsna ispitivanja, pitanja i odgovore, debatu, obilje praktičnih primera, ideja i informacija.

Javno slušanje otvara predsednik odbora prema uvrđenom dnevnom redu. Kod zakonodavnih javnih slušanja, prvi svedoči predstavnik vlade, odnosno ministarstva, zatim predstavnici grupe koja je radila predlog zakona, za njima idu predstavnici civilnog društva.

Ko može prisustvovati?

Odbori dozvoljavaju prisustvo članovima drugih odbora, ali se obično postavljanje pitanja dozvoljava samo predsednicima i potpredsednicima drugih odbora. Odbor odlučuje do koje mere je javno slušanje otvoreno za prisustvo onih koji ne učestvuju neposredno u javnom slušanju. Uglavnom je otvoreno za zainteresovane građane. U slučaju otvorenosti za širu javnost, pretpostavlja se evidentiranje i registracija, kao i prethodno prijavljivanje zainteresovanih za prisustvo i učešće. Iako je otvoreno za javnost, vodi se računa o radnoj atmosferi, bez dobacivanja, ispitivanja i komentara izvan predviđene procedure.

Kvorum za javno slušanje postoji ako je jedna polovina članova odbora prisutna.

Ko predsedava?

Javno slušanje vodi predsednik odbora, a ako je odsutan, onda njegov zamenik. U odsustvu zamenika, slušanje vodi najstariji član odbora. Predsedavajući otvara javno slušanje, navodi glavne događaje koji su mu prethodili. Nakon uvodne izjave, predsedavajući predstavlja sve svedoke pozvane na slušanje redosledom predviđenim za svedočenje.

Postupak i vreme svedočenja

Svedok u kratkim crtama iznosi usmeno svoje svedočenje, uz preporuku da se pridržava predviđenog vremena i da ne čita svoju već unapred dostavljenu pisanu izjavu. Obično se vreme ograničava na 5 do 10 minuta.

Pitanja i odgovori

Nakon usmene izjave svedoka, pristupa se postavljanju pitanja od strane članova odbora. Članovi odbora postavljaju pitanja redosledom koji uzima u obzir njihove godine starosti, s pravom predsedavajućeg da utvrđuje redosled. Svaki član odbora može da postavi pitanja svakom svedoku u trajanju od po 5 minuta. Vreme se može produžiti zajedničkom odlukom odbora. Obično se za jednog svedoka obezbeđuje do 45 minuta. Poslanike nema prava niko da prekida osim predsedavajućeg, koji ima pravo da podseti na istek dozvoljenog vremena. Posebnom odlukom odbora predsedavajući može dozvoliti i sekretaru odbora i drugom administrativnom osoblju da postavljaju pitanja.

Zatvaranje i zaključivanje javnog slušanja

Nakon davanja izjava i ispitivanja svih svedoka, predsedavajući zaključuje javno slušanje. Na kraju se obično sumira ono što je izneto i navedeno tokom slušanja, predstave se zaključci o konkretnim pitanjima i daju komentari o budućoj dinamici i aktivnostima odbora u vezi sa rezultatima javnog slušanja.

16. Aktivnosti nakon završetka javnog slušanja

Nakon slušanja:

- Održati kratko zaključno obraćanje;
- Pripremiti štampanu verziju svedočenja i izjava;
- Poslati pismo zahvalnosti učesnicima;
- Prodiskutovati preporuke za buduće aktivnosti;
- Pripremiti završni izveštaj.

Nakon završenog javnog slušanja sekretar odbora priprema kratak pregled datih svedočenja. Ovaj pregled se prosleđuje svim članovima odbora. Pitanja koja su ostala nerazjašnjena sekretar prosleđuje svedocima da naknadno odgovore pisanim putem. Uz koordinaciju sa predsednikom odbora, sekretar izrađuje izveštaj sa javnog slušanja koji se predstavlja na plenarnom zasedanju skupštine. Svako javno slušanje se snima i kasnije prekucava. Stenogram mora biti verodostajan i autorizovan od strane ovlašćene osobe. Transkript se dostavlja svim članovima parlamenta pre plenarne sednice. Odbor može razmotriti mogućnost izrade pratećih dokumenata uz izveštaj komisije. Prateća dokumenta mogu obuhvatiti izjave svedoka, rezultate istraživanja odbora, tabele, analize, odgovore svedoka na postavljena pitanja članova odbora. U izveštaju odbora beleže se glavne poente, izjave i zapažanja izneta od strane eksperata, ili predstavnika zainteresovanih grupa pozvanih da prisustvuju. Povremeno se ovakva javna slušanja štampaju u

posebnim publikacijama o pojedinim pitanjima rada parlamenta.

Beleška sa javnog slušanja je uglavnom dostupna besplatno (osim troškova kopije) zainteresovanima nakon slušanja.

17. Koliko često se održavaju javna slušanja?

Učestalost javnih slušanja je različita. U nekim slučajevima javna slušanja se održavaju retko (npr. u parlamentima Češke i Mađarske). Neki drugi primeri pokazuju da se javna slušanja održavaju povodom novih zakonskih predloga (npr. Novi Zeland), ili značajnih zakonskih predloga koji se tiču budžeta (npr. predlog budžeta u Japanu). Primeri iz većine zemalja pokazuju da se javna slušanja mogu održavati na teme za koje odbori odrede da su od šireg interesa i koje nisu isključivo vezane za zakonske predloge (Austrija, Kanada, Belgija, Češka, Danska, Mađarska, Island, Japan, Meksiko, Luksemburg, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Švedska i Švajcarska).

Npr. u švedskom Riksdagu se svake godine održi nekih 40-ak javnih slušanja, a počeli su ovu praksu od 1980-ih.

18. Zajednička javna slušanja

Moguće je da javno slušanje organizuju dva odbora. U tom slučaju neophodno je usaglasiti proceduralna pravila i logistička pitanja, kao što su mesto i vreme održavanja, uloga predsedavajućeg, spisak svedoka

i sl. Obično se prethodno održava zajednička sednica oba odbora na kojoj se razrešavaju važna pitanja i utvrđuje smisao zajedničkog javnog slušanja. Takva sednica može smanjiti eventualne kontradiktornosti i uskladiti suprotstavljene predloge. Nekada preovlada stanovište da je bolje da odbori imaju zasebne stavove i pristupe, a nekada se smatra da je bolje usaglasiti suprotna stanovišta i približiti različite pristupe pre plenarnog zasedanja skupštine. Ako se slušanje održava u organizaciji dva odbora, predsednici tih odbora su kopredsedavajući, ili jedan u prvom, a jedan u drugom delu. Svi članovi oba odbora mogu postavljati pitanja.

19. Različiti izvori pomoći

Odborima stoje na raspolaganju brojni vladini i nevladini izvori i resursi kao pomoć u sprovođenju javnih slušanja. Izvršne agencije su najčešće najveći izvor informacija. Odbori mogu da zahtevaju relevantne informacije direktno od vladinih organa.

Nevladin sektor može predstavljati veoma bogat izvor informacija za odbore. Obrazovani pojedinci iz akademske zajednice mogu pružati značajnu pomoć odboru prezentovanjem podataka, istraživanja, analizom i iskazima. Angažovanjem eksperata, zainteresovanih grupa i građana odbori dobijaju teorijska i praktična svedočenja od građana koji su najbolje upoznati sa određenim pitanjima, ili problemima na koje se najviše odnosi određeno rešenje.

20. Šta je konačni rezultat javnih slušanja?

Nakon završetka javnog slušanja, veoma je važno maksimalno iskoristiti saznanja do kojih se došlo. Zato je neophodno pažljivo obraditi stenograme i dostavljene izjave. U odnosu na iznete predloge, sugestije i komentare pripremiti adekvatne zaključke primerene svrsi zbog koje je javno slušanje organizovano. U slučaju potrebe dopunjavanja zakonskog predloga, sugerisati i obraditi amandmane. Pripremiti izveštaj i dostaviti ga predsedniku parlamenta. Odrediti izvestioca za plenarnu sednicu. Rezimirati preporuke koje se upućuju predstavnicima izvršne vlasti za primenu ili unapređivanje određenih zakonskih rešenja. Učesnicima slušanja poslati pisma zahvalnosti. Pripremiti celovito saopštenje za medije i ažurirati internet stranicu Skupštine o održanom javnom slušanju i njegovim rezultatima.





PRIPREME I PREPORUKE ZA SVEDOČENJE NA JAVNIM SLUŠANJIMA

1. VAŽNE SUGESTIJE ZA SVEDOKA JAVNOG SLUŠANJA

Razumevanje svrhe javnog slušanja

Od posebne važnosti je da svedok razume šta poslanici zahtevaju i očekuju od slušanja i zašto ga održavaju. Koja su pravna pitanja i kakva je pozicija ključnih aktera? Kakva je njihova motivacija? Relevantne informacije se mogu prikupiti iz poziva ili oglašavanja slušanja, iz javnih izjava, partijskih programa i javnih dokumenata. Najefektivnija svedočenja su ona kada svedok zna na koja pitanja poslanici žele da se odgovori.

Konsultovanje sa osobljem odbora pre slušanja

Kontakti sa ljudima iz odbora pre javnih slušanja omogućavaju da se na vreme utvrdi koja pitanja su najvažnija za koga, lične i političke pozicije članova, što olakšava komunikaciju tokom svedočenja. Ovo je važno jer će se informacije deliti sa predstavnicima odbora, kojima ostaje da utvrde pravi efekat svedočenja.

Pripremiti unapred skraćenu verziju svedočenja u pisanom obliku

Ovo će olakšati sam proces javnih slušanja za sve aktere.

Pisani komentari svedoka moraju biti precizni, jasni i dobro organizovani

Jednostavnost, jasnoća i sažetost su neophodni elementi svedočenja. Organizacija svedočenja (ili izjave) je od najveće važnosti. Upoznavanje sa činjenicama mora biti kratko, kao i izražavanje svedokove pozicije. Najveći prostor se posvećuje glavnim pozicijama, a detalji se prilažu u posebnom dodatku. Važne poruke i zaključak onoga

što je svedok izjavio se naglašavaju boldovanjem ili podvlačenjem. Koriste se konkretni podaci od posebne važnosti i to sumarno. Dozvoljeno je koristiti ilustrativne primere koji ne opterećuju izveštaj, a doprinose prezentovanju suštine.

Pridržavati se zahteva i uputstava

Svaki odbor predviđa obim i vreme usmenog svedočenja i svedokova pisana verzija bi trebalo to da prati. Sve predviđene procedure treba slediti. Ako je nešto nejasno, na vreme tražiti pojašnjenje.

2. KAKO SVEDOČITI PRED ODBOROM

Preporuke za svedočenje

- Imati u vidu da li učesnici razumeju svrhu ili cilj svedočenja.
- Ne čitati pripremljeni govor.
- Koristiti se i humorom u cilju ostvarivanja što bolje komunikacije.
- Koristiti se mikrofonom ako je potrebno.
- Koristiti se vizuelnim sredstvima kako bi prezentacija bila efektivnija, ali voditi računa o vremenu i tehničkim pitanjima.
- Biti kratak i pridržavati se predviđenog vremena.
- Pripremiti i distribuirati kopije, sažete verzije prezentacije.

Razmisliti o onima koji slušaju svedočenje i kako ga doživljavaju

Svedoci su kao glumci na pozornici, ali sa veoma specifičnom publikom i veoma konkretnom porukom koju šalju. Sve aspekte komunikacije trebalo bi pažljivo razmotriti. Ovo uključuje odeću, ponašanje, govor tela, izraz lica, intonaciju, kontakt očima itd. Treba govoriti tiho i razumljivo, izbegavati tehnički jezik i žargon i koristiti adekvatne primere. Izbegavati neukusne šale. Prilagoditi stil svedočenja karakteristikama poslanika i predsednika odbora.

Pripremiti se što bolje za svedočenje

Izbegavati čitanje ičega dužeg osim citata ili nekog pasusa. Na jednoj strani izdvojiti ključne poruke. Proceniti koliko vremena će zahtevati svedočenje i koliko vremena stoji na raspolaganju. Izbegavati izlazak iz teme. Zajednička karakteristika svedoka je nepridržavanje i odsustvo osećaja za vreme.

Koristiti se audio-vizuelnim materijalom sa merom

Ovaj način izlaganje može zahtevati više vremena oko podešavanja i tehničke podrške, a tehnički problemi mogu izazvati negativne reakcije slušalaca.

Pripremiti se za sadržajan dijalog i koristiti adekvatne izraze

Glavni deo javnih slušanja je odgovaranje na pitanja. Izjave i odgovori moraju biti precizni i kratki, zato je dobro pripremiti se na moguća pitanja unapred. Saslušati pažljivo pitanja i skoncentrisati se na suštinu. Ako se ne zna odgovor na pitanje, reći to ili dati parametre za odgovor. Održavati komunikaciju pogledom dok se daju odgovori na pitanja. Nastojati da se intonacija prilagodi očekivanim zahtevima kako bi se ostavio dobar utisak na članove odbora.

Doći na javno slušanje ranije

Pre javnog slušanja razgovarati sa zvaničnicima koji su dostupni radi preciznijeg dogovora. Slušati svedočenje prethodnog svedoka koje može biti korisno za bolje razumevanje okolnosti u kojima se svedok nalazi i očekivanja poslanika.

Procedura nakon javnog slušanja takođe može biti veoma važna

Ponekad će odbor od svedoka tražiti dodatne informacije ili odgovore na dodatna pitanja. Organizacije civilnog društva čiji članovi svedoče, sigurno će tražiti izveštaj sa svedočenja, pratiti napredak u zakonodavstvu nakon slušanja i naknadno kontaktirati odbor kako bi dobili informacije o njegovom daljem radu na temu datog slušanja.

PRIMER POZIVA ZA JAVNO SLUŠANJE:

ODBOR ZA RAD, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA I
ODBOR ZA SMANJENJE SIROMAŠTVA

PRIDRUŽITE SE
OTVORENOM JAVNOM SLUŠANJU
O PREDLOGU STRATEGIJE
ZA BORBU PROTIV SIROMAŠTVA

10.06.2006. u Sali br. __ na __ spratu Skupštine Srbije

PROGRAM

- 13:30 Otvaranje i pozdravna reč predsednika Odbora
- 13:40 Svedočenje pozvanih svedoka, pitanja i odgovori
- 16:00 Kafe pauza i susret sa novinarima
- 16:30 Nastavak javnog slušanja (ako ima potrebe)
- 17:30 Zaključak i završna reč

Na javno slušanje su pozvani:

1. Predstavnik Ministarstva rada i socijalne politike
2. Predstavnik Ministarstva finansija
3. Predstavnik Zavoda za tržište rada
4. Predstavnik Instituta za sociološka istraživanja
5. Predstavnik Instituta društvenih nauka
6. Predstavnici sindikata
7. Predstavnici određenih udruženja i nevladinih organizacija

Javno slušanje ovih odbora će biti prema utvrđenoj proceduri. Svedoci će imati po deset minuta za iznošenje svojih pogleda, praćeni sa po pet minuta za pitanja i odgovore od strane svakog člana Odbora, najviše do 45 minuta.

Sve što bude izneto na svedočenju, biće zapisano. Transkript i unapred date pisane izjave svedoka biće publikovane i dostupne Skupštini i javnosti preko internet stranice Skupštine.

Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse

Autor: dr Slaviša Orlović

Izdavač: UNDP Srbija

Za više informacija molimo vas kontaktirajte:

UNDP Srbija

Internacionalnih brigada 69

11000 Beograd, Srbija

Tel: (011) 20-40-400

Fax: (011) 3444-300

www.undp.org.yu

ISBN - 978-86-7728-045-1

CIP – Каталогизacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

342.537.2(035)

ОРЛОВИЋ, Славиша

Javna slušanja kao institucija
parlamentarne prakse = Public hearings /
Slaviša Orlović. – Beograd : Program
Ujedinjenih nacija za razvoj , 2007
(Beograd : Lion). – 41 str. : ilustr. ;
21cm

Tiraž 1.000.

ISBN 978-86-7728-045-1

1. Уп. ств. насл.

а) Парламентаризам – Јавна слушања -
Приручници

COBISS. SR – ID 140876300



An EU-funded project
managed by
the European Agency
for Reconstruction



United Nations Development Programme

Internacionalnih Brigada, 69
11 000 Beograd
Srbija

www.undp.org.yu