

Slobodan Vukadinović¹

ODNOS GRAĐANA I NARODNIH POSLANIKA NAKON IZBORA

Iako izborima birači oblikuju sastav predstavničkog tela, održavanje izbora ne treba da označi kraj, već početak stalne komunikacije građana i parlamentaraca. Zbog toga je cilj ovog rada da istraži i identifikuje institute koji omogućavaju odnos i komunikaciju građana i narodnih poslanika, nakon sprovedenih izbora. Centralno mesto rada posvećeno je analizi domaće parlamentarne prakse, odnosno, razmatranju primene (novijih) instituta parlamentarnog prava i ukazivanju na dosadašnju praksu njihovog sprovođenja u Narodnoj skupštini. Pored javnih slušanja, sednica radnih tela parlamenta van njegovog sedišta, otvaranja poslaničkih kancelarija u unutrašnjosti, podnošenja predstavki i predloga, učešća građana u zakonodavnom postupku, u radu se ukazuje i na značajne probleme koji u praksi našeg parlamenta biračima (i narodnim poslanicima opozicije) onemogućavaju ostvarivanje ustavnog prava predlaganja zakona. U radu se uočava trend izražen poslednjih nekoliko godina kojim se primenom dobre prakse dokazane u inostranim parlamentima, nastoji „otvaranje“ Narodne skupštine (kao institucije) prema građanima, sa jedne strane, ali to ne znači istovremeno adekvatan odnos građana i narodnih poslanika (pojedinačno), sa druge. Nakon ukazivanja na standarde Interparlamentarne unije i rezultate novijih globalnih istraživanja, u zaključnim razmatranjima se identifikuje prostor za mogući dalji parlamentarni razvoj koji bi doprineo poboljšanju odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu, nakon održanih izbora.

Ključne reči: izbori, birači, građani, javna slušanja, predstavke, sednice van sedišta, poslaničke kancelarije, predlaganje zakona.

¹ Saradnik u nastavi, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

1. UVOD

Iako su parlamentarni izbori² centralna kategorija odnosa građana (preciznije onog dela koji su birači) i narodnih poslanika, predstavničke demokratije i savremenog političkog sistema, oni jesu potreban, ali ne i dovoljan način ostvarivanja odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu. Sprovedeni izbori ne treba da znače kraj kontakta građana sa narodnim poslanicima, već, naprotiv, početak stalne komunikacije, kako bi parlamentarci bili u stanju da radom u zakonodavnom telu adekvatno odgovore potrebama građana. Iako pravo da biraju imaju samo građani sa aktivnim biračkim pravom, u ovom radu biće korišćen pojam građana, a ne (samo) birača, jer birači - rečima Slobodana Jovanovića - „van momenta biranja, koji kratko traje, to su obični građani“³. Opređenije za pojam građana se čini logičnijim i zbog toga što većina instituta parlamentarne prakse koji se koriste u cilju komunikacije sa narodnim poslanicima, za ostvarenje ne zahteva legitimaciju birača. U demokratiji XXI veka građani se i ne mogu svesti samo na (puke) birače koji, jednom u četiri godine, izlaze na biračko mesto. Savremenoj predstavničkoj demokratiji se upućuju značajne kritike⁴, pa se tako često govori o „demokratskom deficitu“ kao aktuelnom problemu, o „izneverenim očekivanjima“ građana, o tome da predstavnici u parlamentu „ne polažu račune“ za svoj rad građanima. Zbog

² O izborima: G. S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006; M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2011, str. 131-172; M. Pajvančić, *Izborna pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2008; D. Popović, *Izbori u modernoj demokratiji*, u: O demokratiji: zbornik radova (ur. J. Trkulja), Službeni glasnik, Beograd, 2005, str. 163-175; Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 19-100; A. Lajphart, *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*, CID – Službeni list SCG, Podgorica – Beograd, 2003, str. 171-190; F. Lovo, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 1999, str. 44-79; M. Pajvančić, *Pravni sistem i izborna pravo građana*, u: Građanin u pravnom sistemu SR Jugoslavije, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 1999, str. 159-176; G. S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998; M. Pajvančić, *Izbori: pravila i proračuni*, Novi Sad, 1997; Z. Đukić-Veljović, *Ogledi o političkom predstavništvu i izborima*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1995.

³ Analizirajući odnos između zakonodavnih organa i njihovih birača, S. Jovanović ističe: „Obično se kaže da članove zakonodavnog tela bira „narod“; oni se nazivaju „narodni predstavnici“, a zakonodavno telo „narodno predstavništvo“. U stvari, zakonodavno telo ne bira ceo narod, nego samo jedan njegov deo, - samo oni građani kojima zakon daje biračko pravo.“... „Ako se ipak govori o biračkom telu kao o narodu, to je stoga što birači predstavljaju jednu veliku masu koja broji na milione; iako samo jedan deo naroda, oni čine utisak celog naroda. Osim toga biračka se funkcija sastoji samo u biranju poslanika; birači ne vrše ni jednu od tri vlasti: niti izdaju zakone, niti administriraju, niti sude. Van momenta biranja, koji kratko traje, to su obični građani.“ – S. Jovanović, *Država*, knjiga II, Geca Kon, Beograd, 2005, str. 66-67.

⁴ Videti: L. Villoro, *Which Democracy?*, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, str. 95-103.

toga se kao veoma važno pitanje, postavlja kako postići veći nivo participacije građana u javnim politikama⁵. Tako se govori o „kontrolnom uticaju građana na donošenje odluka i donosiocima odluka“⁶, odnosno, kada je reč o parlamentu, kako razvijati različite mehanizme koji omogućavaju odnos i komunikaciju građana i poslanika i nakon održanih izbora. Suštinski, savremena demokratija zahteva kontinuirani kontakt građana i njihovih predstavnika, odnosno, stalne (i institucionalizovane) kanale komunikacije građana sa poslanicima, kao i uključivanje građana u postupak donošenja zakona.

Najnovija inostrana istraživanja objavljena 2012. godine pokazuju da se, u poslednjih pet godina, fokus u parlamentima širom sveta stavlja na dostupnost građanima i da se značajna pažnja usmerava ka razvoju instituta koji imaju za cilj da objasne značaj uloge parlamenta za živote ljudi⁷, kako bi građani bili podstaknuti da i nakon izbora uspostavljaju odnos sa svojim predstavnicima u parlamentu.

Nakon sprovedenog globalnog istraživanja, Interparlamentarna unija je identifikovala pet ključnih karakteristika kojima bi trebalo da teži savremeni parlament u cilju spremnosti da odgovori izazovima dvadeset prvog veka – to je: da obezbedi adekvatnu predstavljenost u parlamentu, bude transparentan, dostupan, efikasan na svim nivoima (međunarodnom, nacionalnom i lokalnom) i polaže račune.⁸

Još je Slobodan Jovanović konstatovao: „Da bi mogao regulisati društveni život, zakonodavac ga mora što intimnije osećati; to osećanje ne mogu imati ljudi koji žive zatvorenim kancelarijskim životom.“⁹ U nastavku razmatranja organizacije zakonodavne vlasti, S. Jovanović ukazuje i da zakonodavac „treba da saoseća s narodom, jer, ako ne bude saosećao s njime, on neće znati kakvi su zakoni narodu potrebni“¹⁰.

⁵ Videti: A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review, vol. 66, 2006, str. 66-75; P. Bishop, G. Davis, *Mapping Public Participation in Policy Choices*, Australian Journal of Public Administration, vol. 61, 2002, str. 14-29.

⁶ D. Beetham, *Democracy: Key Principles, Institutions and Problems*, u: Democracy: Its Principles and Achievement, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, str. 21.

⁷ A. Walker, *A People's Parliament?*, Parliamentary Affairs, vol. 65, Oxford University Press, 2012, str. 270-280.

⁸ Prikaz ovog istraživanja i publikacije IPU-a: S. Vukadinović, *Parlament i demokratija u XXI veku*: David Beetham, *Parliament and democracy in the twenty-first century – A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006, pp. XII+215, Heretikus, br. 4/09, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2009, str. 309-319.

⁹ S. Jovanović, *Država*, knjiga II, Geca Kon, Beograd, 2005, str. 58.

¹⁰ S. Jovanović, op. cit., str. 59.

Učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima¹¹ danas garantuju i međunarodne konvencije i ustavi država. Tako, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima garantuje svakom građaninu pravo i mogućnost da, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja: a) učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh 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.¹² Ustav Republike Srbije propisuje da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabраниh predstavnika.¹³ Građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije.¹⁴

U savremenom parlamentarnom pravu posebna pažnja se posvećuje nastojanjima parlamenata da postignu uključivanje građana u postupak donošenja zakona. Konstatujući da je razumljivo da proces donošenja zakona podrazumeva, kao svoj sastavni deo, različite oblike učešća građana i najšire javnosti, O. Vučić ističe da se na taj način „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“¹⁵.

Srpska parlamentarna praksa, naročito u poslednje dve godine beleži značajan demokratski parlamentarni razvoj u pravcu povećanja broja instituta koji omogućavaju komunikaciju građana i narodnih poslanika nakon održanih izbora. Većina ovih instituta je potvrdila svoju primenu kroz dobru praksu u parlamentima drugih država, a u našu praksu su uvedeni projektnom podrškom međunarodnih organizacija i aktera koji u Republici Srbiji sprovode projekte usmerene ka parlamentarnom razvoju (UNDP, OSCE, CoE, KAS, UNICEF, USAID, WFD i NDI) nastojeći da odgovore na potrebe Narodne skupštine (u daljem tekstu: NS), koje nije mogla samostalno da realizuje, prevashodno zbog ograničenog skupštinskog budžeta. Ostavljajući na ovom mestu po strani razmatranje prirode parlamentarnog mandata u Republici Srbiji, o čemu je u domaćem

¹¹ O neposrednom učešću građana u odlučivanju o javnim poslovima u Srbiji: M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2011, str. 166-172.

¹² Član 25. Zakona o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Sl. list SFRJ“, broj 7/71).

¹³ Videti član 2. stav 1. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 98/06).

¹⁴ Član 53. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, broj 98/06).

¹⁵ O. Vučić, *Pet godina posle: primena ustava, poštovanje ustava*, u: Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006-2011) - zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, tematski broj (ur. M. Petrović), Niš, 2011, str. 37.

parlamentarnom pravu već posvećen značajan broj kvalitetnih radova¹⁶, ovaj rad analizira savremenu domaću parlamentarnu praksu razvijanja komunikacije građana sa parlamentarcima nakon sprovedenih izbora, tj. načine na koje građani prate rad narodnih poslanika i prenose im svoja mišljenja, kao i institute koji omogućavaju parlamentarcima da čuju stavove građana o pitanjima o kojima će se donositi odluke u parlamentu.

2. JAVNA SLUŠANJA

Javna slušanja (public hearings¹⁷) predstavljaju institut parlamentarne prakse koji se, poslednjih nekoliko godina, primenjuje i u našem parlamentu. Reč je o inovaciji u parlamentarnom razvoju Srbije, odnosno, novini koja je uvedena u praksu projektnom podrškom¹⁸ UNDP-a, a kasnije i institucio-

¹⁶ Videti: T. Marinković, *Politika u granicama ustava – o načelima predstavničke demokratije u jurisprudenciji Ustavnog suda Srbije*, u: Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006-2011), Niš, 2011, str. 161-184; I. Pejić, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, str. 60-72; V. Petrov, *Odluka Ustavnog suda o neustavnosti čl. 43. i 47. Zakona o lokalnim izborima: prilog raspravi o prirodi mandata narodnog predstavnika*, u: Pravni sistem i društvena kriza (ur. Z. Isailović), Pravni fakultet Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 2011, str. 81-93; M. Dmičić, G. Marković, *Zakonodavna vlast u ustavima Republike Srbije i Republike Srpske: prilog komparativnoj analizi*, u: Ustav Republike Srbije: pet godina posle (2006-2011), Niš, 2011, str. 113-135; V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010, str. 73-82; I. Pejić, *Parlament u Srbiji i pravni položaj narodnih poslanika*, u: Dva veka srpske ustavnosti, Srpska akademija nauka i umetnosti i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 137-158; M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 128-129; B. Nenadić, *O parlamentarnom mandatu: primer Republike Srbije*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1/2008, str. 5-25; M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008, str. 61-64; I. Pejić, *Parlamentarni mandat u Ustavu Srbije*, Izbor sudske prakse, br. 3/2007, Glosarijum, Beograd, 2007, str. 5-11; D. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, 1999. O parlamentarnom mandatu opšte: M.V. Hulst, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000. O mandatu parlamenta i mandatu poslanika: M. Buzadžić, *Mandat zakonodavnog organa i poslanički mandat*, Pravni život, br. 12/1997, str. 1243-1255. O položaju, pravima i dužnostima narodnih poslanika u Narodnoj skupštini: S. Vukadinović, *Priručnik za narodne poslanike*, Narodna skupština Republike Srbije, Beograd, 2004.

¹⁷ *Public hearings* se u srpskom jeziku najčešće prevode terminom javna slušanja, mada se mogu videti i prevodi javne konsultacije i javna saslušanja.

¹⁸ Reč je o projektu „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije“ koji sprovodi Kancelarija UNDP-a u Republici Srbiji. Osim što je direktno podržao održavanje javnih slušanja, ovaj projekat je omogućio i održavanje pet konsultativnih radionica o javnim slušanjima tokom 2009.godine na kojima u učestvovali i narodni poslanici i zaposleni u Službi NS. Podrška UNDP-a javnim slušanjima se sastojala i u: pružanju pomoći predsednicima i sekretarima odbora NS u koncipiranju, organizovanju i sprovođenju javnih slušanja, predlaganju specifičnih pitanja koja bi narodni poslanici mogli da razmotre, eventualnom angažovanju eksperata, stručnih svedoka, pokrivanju troškova dolaska pojedinih svedoka itd.

nalizovana stvaranjem adekvatnog pravnog okvira, koji omogućava organizaciju i održavanje javnih slušanja.

Javna slušanja su se u uporednom¹⁹ parlamentarnom pravu pokazala kao veoma efikasan mehanizam za prikupljanje informacija koji koriste najčešće radna tela parlamenta (ali i drugi organi²⁰ pored parlamenta), kako bi na osnovu svedočenja građana, civilnog društva, stručnjaka i predstavnika međunarodnih organizacija, odnosno, uključivanjem svih relevantnih aktera, adekvatno i sveobuhvatno sagledali određeno pitanje ili problem. Na taj način, javna slušanja predstavljaju jedan od instituta koji podstiče komunikaciju građana i njihovih izabраниh predstavnika u parlamentu i nakon održanih izbora, odnosno, omogućava da parlamentarci saslušaju mišljenja i iskustva zainteresovanih građana u vezi sa određenim pitanjem o kome će, potom, parlament ili njegovo radno telo odlučivati. Time javna slušanja doprinose i da se preduprede eventualni negativni efekti odluka čije se donošenje priprema, jer poslanici mogu unapred da čuju stavove civilnog društva, kao i individualna²¹ mišljenja građana o pitanjima koja utiču na njihove živote. Smatra se i da ovakva uključenost građana u rad parlamenta, makar i samom činjenicom da poslanici saslušaju njihova iskustva i mišljenja, obezbeđuje poverenje u pravni sistem i povećava spremnost za lakše prihvatanje i poštovanje novih zakonskih rešenja koja se donose. Zbog toga je veoma važan adekvatan odnos medija prema javnim slušanjima, kako bi što veći broj građana bio obavešten o održavanju javnog slušanja i mogao da uzme učešće. U uporednom parlamentarnom pravu, javna slušanja predstavljaju danas široko prihvaćeni metod uključivanja građana u rad parlamenta i proces odlučivanja u savremenom političkom životu. Istraživanja sprovedena u SAD-u pokazuju da održana javna slušanja imaju značajan, ali trenutni i kratkotrajan uticaj na donošenje političkih odluka i uključivanje građana u javne poslove²².

Prepoznavanjem javnih slušanja, kao primera dobre prakse, čija je primena u porastu i naš parlament je otpočeo sa njihovim organizovanjem i održavanjem. Institut javnog slušanja prvi put je uveden u pravni sistem Republike Srbije 2010. godine stupanjem na pravnu snagu Zakona o

¹⁹ O javnim slušanjima u uporednom pravu: B. Adams, *Public Meetings and the Democratic Process*, *Public Administration Review*, vol. 64, 2004, str. 43–54; R. Kemp, *Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse*, u: *Critical Theory and Public Life* (ur. J. Forester), MIT Press, 1988, str. 177–201; B. Checkoway, *The Politics of Public Hearings*, *The Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 17, br. 4/1981, str. 566–582.

²⁰ Videti: W. H. Baker, H. L. Addams, B. Davis, *Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings*, *Public Administration Review*, vol. 65, 2005, str. 490–499.

²¹ O tome: H. Kubiak, *Democracy and the Individual Will*, u: *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, str. 57–65.

²² Tako: R. L. Cole, D. A. Caputo, *The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism*, *The American Political Science Review*, vol. 78, br. 2/1984, str. 404–416.

Narodnoj skupštini²³. Članom 27. stav 7. ovog zakona propisano je da odbor može da organizuje javno slušanje, čime je Zakonom o Narodnoj skupštini stvoren pravni osnov za održavanje javnih slušanja, dok je Poslovníkom NS uređen način organizovanja i održavanja. U delu koji se odnosi na radna tela NS, Poslovník Narodne skupštine²⁴ sadrži dva člana koji se posebno odnose na javna slušanja (čl. 83-84). Ona su u Poslovníku sadržana neposredno nakon odredbi o odborima NS, jer prema usvojenom rešenju u domaćem pravu, javna slušanja organizuju odbori. Iako ih odbor organizuje, treba reći da je u našem parlamentu usvojeno rešenje, da se javna slušanja organizuju kao poseban institut, a ne u formi sednice odbora, što znači da se, za održavanje javnog slušanja ne zahteva kvorum u smislu prisustva određenog broja narodnih poslanika, sa jedne strane, ali to sa druge strane znači da se neposredno, nakon javnog slušanja ne može doneti odluka, zaključak, preporuka i slično, već ukoliko se to želi, neophodno je održati sednicu odbora NS, na način predviđen Poslovníkom NS.

Važeći normativni okvir propisuje da odbori mogu da organizuju javna slušanja: radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno, ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine.

Postupak organizovanja i održavanja javnog slušanja²⁵ počinje podnošenjem predloga za organizovanje javnog slušanja, koji može da podnese svaki član odbora. Predlog sadrži temu javnog slušanja i spisak lica koja bi bila pozvana. Da bi javno slušanje bilo održano, neophodno je da odbor donese odluku o organizovanju javnog slušanja. O ovoj odluci, predsednik odbora obaveštava predsednika Narodne skupštine. Predsednik odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja. Poziv sadrži temu, vreme i mesto održavanja javnog slušanja, kao i obaveštenje o pozvanim učesnicima.

Važno je naglasiti da je Poslovníkom NS izričito propisano da se javno slušanje održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora. Nakon javnog slušanja, sastavlja se informacija o održanom javnom slušanju, koju predsednik odbora dostavlja predsedniku NS, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena učesnika, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju. Članovi odbora i učesnici

²³ „Sl. glasnik RS“, broj 9/2010.

²⁴ „Sl. glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11.

²⁵ Videti član 84. Poslovníka NS.

javnog slušanja mogu da podnesu pisane primedbe na ovu informaciju predsedniku odbora, koji ih dostavlja svim licima kojima je dostavljena informacija o održanom javnom slušanju.

Usvojeni pravni okvir i faktičko održavanje javnih slušanja u parlamentarnoj praksi Narodne skupštine omogućava da građani, kroz javna slušanja, učestvuju kako u postupku za donošenje zakona, tako i u ostvarivanju kontrolne (nadzorne) funkcije parlamenta. U dosadašnjoj praksi Narodne skupštine su podjednako održavane obe pomenute vrste javnih slušanja: a) zakonodavna, održavana u postupku donošenja zakona, kada se omogućava svim zainteresovanim subjektima da iznesu mišljenja o predlogu zakona, što je u dosadašnjoj praksi bio i podsticaj da na osnovu onoga što su čuli, narodni poslanici podnesu amandmane na predlog zakona koji se razmatra i b) nadzorna, kada se javna slušanja organizuju u vršenju kontrolne funkcije odbora NS, u vezi sa problemom koji se uoči u praksi, odnosno primeni zakona, što za posledicu ima uočavanje potrebe da se određena zakonska rešenja izmene ili dopune. U delu teorije se pominje i treća vrsta javnih slušanja – tzv. istražna javna slušanja, koja se organizuju „kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup, bilo da je reč o organizaciji ili pojedincu“²⁶. Međutim, ovakve parlamentarne istrage u praksi Narodne skupštine se ne organizuju niti u formi javnog slušanja niti ih sprovode stalna radna tela NS, već posebno obrazovane komisije ili ankretni odbori.

Kada se analiziraju teme²⁷ održanih javnih slušanja u NS, može se zaključiti da su odabirane životne teme, od značaja za probleme građana i sistemske probleme u društvu, kao i da javna slušanja u NS podstiču politiku dijaloga o pitanjima ljudskog razvoja. Narodni poslanici ukazuju da su održana javna slušanja doprinela povećanju kvaliteta debate i povratnih informacija građana. Nakon održavanja javnih slušanja i uspostavljenih odnosa sa različitim subjektima, sekretari odbora su uspostavili registre organizacija civilnog društva koje bi pozivali kao svedoke prilikom organizovanja narednih javnih slušanja.

U teoriji se ističe razlika između javnog slušanja, javne rasprave i javnog zagovaranja, mada je ponekad u praksi teško razlikovati javnu raspravu od javnog slušanja, posebno kada ona ima neke elemente javnog slušanja. Uobičajeno se kao razlika ističe to da (a) javna slušanja imaju stroža proceduralna pravila rada, dok (b) javne rasprave omogućavaju širu

²⁶ S. Orlović, *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*, UNDP, Beograd, 2007, str. 18.

²⁷ Videti poseban deo veb sajta Narodne skupštine posvećen održanim javnim slušanjima (pristup 30.01.2012. god.): <http://www.parlament.rs/активности/народна-скупштина/раднa-тeлa/јавнa-слушaњa.85.html?offset=0>

diskusiju, otvoreniju prema javnosti i izvan kruga stručnjaka, da u javnoj raspravi, po prirodi stvari, učestvuje veći broj ljudi, kao i da se javne rasprave mogu organizovati i izvan parlamenta (najčešće sa ciljem predstavljanja nacрта zakona); (c) javno zagovaranje se smatra činom podrške nekom pitanju i uveravanjem onih koji donose odluke da postupe u cilju podrške datom predlogu ili inicijativi, čime se deluje u cilju unapređenja postojećih prava ili stvaranja novih zakonskih okvira u interesu onih u čije se ime zastupa²⁸.

U okviru veb sajta NS otvoren je poseban deo na kome je moguće pratiti održana javna slušanja²⁹. Takođe, najava održavanja javnog slušanja se postavlja na veb stranicu NS i šalje medijima, tj. agencijama.

Parlamentarni odbori aktuelnog saziva Narodne skupštine (od 11. juna 2008.god.) su u periodu do 01. februara 2012. godine organizovali ukupno 48 javnih slušanja. Najveći broj javnih slušanja su organizovali: Odbor za ravnopravnost polova, Odbor za smanjenje siromaštva, Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja, Odbor za kulturu i informisanje i Odbor za zaštitu životne sredine.

Tabela br. 1: Pregled održanih javnih slušanja u Narodnoj skupštini do 01.02.2012. godine

Naziv odbora	Broj održanih javnih slušanja u Narodnoj skupštini od uvođenja ovog instituta do 01.02.2012. god.
Administrativni odbor	0
Odbor za evropske integracije	3
Odbor za finansije	1 ³⁰
Odbor za industriju	1
Odbor za inostrane poslove	0
Odbor za Kosovo i Metohiju	0
Odbor za kulturu i informisanje	5
Odbor za lokalnu samoupravu	0
Odbor za međunacionalne odnose	3

²⁸ S. Orlović (*supra* note 25), str. 15-16.

²⁹ Videti: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/javna-slušanja.990.html>, pristup 09.01.2012.god.

³⁰ Odbor za finansije je 16. septembra 2011. godine održao javno slušanje o Predlogu zakona o javnoj svojini, zajedno sa Odborom za evropske integracije.

Odbor za nauku i tehnološki razvoj	0
Odbor za odbranu i bezbednost	1
Odbor za odnose sa Srbima izvan Srbije	0
Odbor za omladinu i sport	2
Odbor za poljoprivredu	0
Odbor za pravosuđe i upravu	2
Odbor za predstavke i predloge	2
Odbor za privatizaciju	0
Odbor za privredne reforme	- ³¹
Odbor za prosvetu	0
Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja	5
Odbor za ravnopravnost polova	9
Odbor za razvoj i ekonomske odnose sa inostranstvom	0
Odbor za saobraćaj i veze	0
Odbor za smanjenje siromaštva	7
Radna grupa za prava deteta	3
Odbor za trgovinu i turizam	0
Odbor za urbanizam i građevinarstvo	0
Odbor za ustavna pitanja	0
Odbor za zaštitu životne sredine	4
Odbor za zdravlje i porodicu	0
Zakonodavni odbor	1
UKUPNO	48

Kao posebnu vrednost treba istaći činjenicu da je na održanim javnim slušanjima bio izuzetno veliki odziv subjekata, tj. da je učestvovao veliki broj predstavnika različitih ciljnih grupa i zainteresovanih strana. Na pojedina javna slušanja su pozivani i predstavnici nezavisnih državnih organa, koji su se odazivali pozivima i učestvovali u javnim slušanjima. Najveći odziv je bio od strane nevladinih organizacija i građana, dok je uključivanje predstavnika ministarstava ponekad otežano realizovano. Prema iskustvima sekretara odbora koji su organizovali javna slušanja, bilo je

³¹ Odbor za privredne reforme nije konstituisan u aktuelnom sazivu Narodne skupštine.

situacija da im na dopise izvršna vlast ne odgovori, pa je odgovor usledio tek nakon telefonskih urgencija. Takođe, kao predstavnici ministarstva, dolazili su i ministri i državni sekretari, ali najčešće načelnici odeljenja koji nisu uvek imali potpune informacije da bi mogli da govore na javnom slušanju, dok je sa druge strane, najveći broj javnih slušanja otvarala predsednica Narodne skupštine.

U javnim slušanjima su učestvovali različiti subjekti i činioци koju su zainteresovani za pitanja koja su bila predmet javnih slušanja. Time se postiglo da svi budu uključeni u proces i da iznesu svoja mišljenja i probleme, iz čega su usledile preporuke i zaključci odbora NS, kao i konkretne akcije koje su preduzete. U javnim slušanjima su učestvovali i narodni poslanici iz svih poslaničkih grupa, tj. političkih opcija, građani, predstavnici marginalizovanih grupa, predstavnici nevladinih organizacija, predstavnici izvršne vlasti, predstavnici nezavisnih državnih organa, predstavnici međunarodnih organizacija.

Pojedina javna slušanja su uticala da dođe do promene zakona ili teksta predloga zakona. Tako, na primer, na javnom slušanju posvećenom Radnoj verziji predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (održanom 21. aprila 2011.god.), prof. dr Nevena Perušić, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je predložila da na izbornoj listi svako treće, a ne svako četvrto mesto, bude rezervisano za predstavnika manje zastupljenog pola. Nakon toga je narodna poslanica Aleksandra Jerkov podnela amandman na ovaj predlog zakona, koji je Narodna skupština prihvatila³². Time je javno slušanje uticalo na promenu teksta predloga zakona, što je u ovom konkretnom slučaju omogućilo veću uključenost žena u sazivima Narodne skupštine.

Nakon analize prakse održavanja javnih slušanja u NS, može se zaključiti da je institucionalizacija javnih slušanja omogućila da se ona u parlamentarnoj praksi NS sada organizuju kao stalna (redovna) aktivnost.

³² Tako da član 40a Zakona o izboru narodnih poslanika sada propisuje da na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat - pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi. Ako izborna lista ne ispunjava ovaj uslov smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje izborne liste, a predlagač liste biće pozvan da otkloni nedostatke. Ako predlagač liste ne otkloni ove nedostatke, Republička izborna komisija odbiće proglašenje izborne liste.

3. SEDNICE ODBORA NARODNE SKUPŠTINE VAN NJENOG SEDIŠTA

Održavanje sednica odbora NS van sedišta NS omogućava da se narodni poslanici, boraveći „na lokalnu”, lično upoznaju sa realnom situacijom i problemima građana u unutrašnjosti i sagledaju kako određeni propisi utiču na njihove živote, kao i da neposredno ostvare uvid u sprovođenje određenih odluka, tj. efekte, što je veoma koristan mehanizam za prikupljanje informacija za vršenje kontrolne funkcije parlamenta, koji istovremeno omogućava i neposredan kontakt građana i parlamentaraca na lokalnom nivou.

Članom 42. stav 4. Poslovnika NS³³ izričito je propisano da sednice radnih tela mogu da se održe i van sedišta Narodne skupštine. Ova odredba predstavlja izuzetak (posebnu odredbu) u odnosu na pravilo sadržano u stavu 2. istog člana da se sednice radnih tela održavaju u sedištu Narodne skupštine i ona nije bila izričito propisana u prethodno važećem Poslovniku NSRS.

Stalni odbori aktuelnog saziva Narodne skupštine (od 11. juna 2008. god.) su u periodu do 01. februara 2012. godine organizovali ukupno 30 sednica odbora NS van sedišta NS³⁴, pretežno uz projektnu podršku UNDP-a. Održivost instituta sednica parlamentarnih odbora „na lokalnu“ pokazuje i činjenica da su u skupštinskom budžetu za 2012. godinu predviđena sredstva za održavanje ovih sednica. To ukazuje da Narodna skupština planira da i nakon okončanja projekata razvojne pomoći međunarodnih organizacija, samostalno organizuje sednice odbora van sedišta NS, kao deo svojih redovnih aktivnosti.

³³ „Sl. glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11.

³⁴ U okviru održanih sednica odbora van sedišta NS, po specifičnosti teme, mestu održavanja i odlukama koje su proizašle, posebno se istakla da bi bila pomenuta, četrdeset deveta sednica Odbora za pravosuđe i upravu, koja je, u vršenju nadzorne funkcije NS, održana 23. aprila 2010. god. u Kazneno-popravnim zavodu u Nišu, uz podršku UNDP-a. Sednici Odbora prisustvovali su i članovi Odbora za zdravlje i porodicu i Odbora za rad, boračka i socijalna pitanja. Oni su posetili Kazneno-popravni zavod u Nišu, u cilju upoznavanja sa uslovima u kojima se izvršavaju krivične sankcije u ovoj ustanovi, kao i Specijalnu psihijatrijsku bolnicu „Gornja Toponica“ gde su se upoznali sa uslovima života i zaštitom prava prinudno hospitalizovanih pacijenata. Na sednici Odbora je razmotrena Informacija Ministarstva pravde o uslovima i problemima u oblasti izvršavanja krivičnih sankcija. Pored narodnih poslanika, sednici su prisustvovali ministarka pravde, zamenik Zaštitnika građana i direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Nakon sagledavanja stanja i neposrednog upoznavanja narodnih poslanika sa uslovima u kojima se izvršavaju krivične sankcije, uslovima smeštaja i bezbednosti, zdravstvene zaštite, kao i sa prilagodavanjem međunarodnim standardima i drugim aspektima izdržavanja zatvorskih kazni, predsednik Odbora je predložio da se donese preporuka da Odbor za pravosuđe i upravu formira pododbor za eksternu kontrolu izvršenja krivičnih sankcija.

Ovakve „mobilne“ sednice su doprinele da narodni poslanici, nakon neposrednog sagledavanja stanja, iniciraju promenu određenih propisa. Konkretno, na primer, Odbor za zdravlje i porodicu je 22. oktobra 2009. godine održao sednicu odbora van sedišta NS, kako bi razmotrio probleme zdravstvene službe u mestima udaljenim od većih medicinskih centara. Sednica je održana u Domu zdravlja u Tutinu, nakon poziva rukovodioca ove zdravstvene ustanove, a pre formalnog početka sednice narodni poslanici (članovi Odbora) su obišli ovu zdravstvenu ustanovu i sagledali njene kapacitete i resurse. Nakon uočenih problema, Odbor je jednoglasno doneo zaključke i obratio se Vladi kako bi se sistemski rešio problem i istinski poboljšao kvalitet zdravstvene zaštite građana u svim sredinama sa sličnim problemima. Nakon toga, Vlada je izmenila uredbu kojom se reguliše ova oblast.

Tabela br. 2: Pregled održanih sednica odbora NS van sednica NS do 01.02.2012. godine

Naziv odbora	Broj održanih sednica odbora NS van sedišta NS do 01.02.2012.god.
Administrativni odbor	0
Odbor za evropske integracije	0
Odbor za finansije	0
Odbor za industriju	2
Odbor za inostrane poslove	0
Odbor za Kosovo i Metohiju	5
Odbor za kulturu i informisanje	1
Odbor za lokalnu samoupravu	0
Odbor za međunacionalne odnose	0
Odbor za nauku i tehnološki razvoj	3
Odbor za odbranu i bezbednost	0
Odbor za odnose sa Srbima izvan Srbije	0
Odbor za omladinu i sport	5
Odbor za poljoprivredu	3
Odbor za pravosuđe i upravu	2
Odbor za predstavke i predloge	2
Odbor za privatizaciju	0

Odbor za privredne reforme	-
Odbor za prosvetu	0
Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja	1
Odbor za ravnopravnost polova	2
Odbor za razvoj i ekonomske odnose sa inostranstvom	0
Odbor za saobraćaj i veze	0
Odbor za smanjenje siromaštva	2
Odbor za trgovinu i turizam	0
Odbor za urbanizam i građevinarstvo	0
Odbor za ustavna pitanja	0
Odbor za zaštitu životne sredine	0
Odbor za zdravlje i porodicu	2
Zakonodavni odbor	0
UKUPNO	30

Prilikom sagledavanja tabelarnog prikaza koji svedoči o tome koji su odbori NS održavali sednice van sedišta NS, treba imati u vidu da postoje i odbori za koje ne figurira mesto održavanja sednice, tj. koji ne bi ostvarili nikakav značajniji napredak održavanjem sednice van sedišta NS – to su u prvom redu Zakonodavni odbor i Administrativni odbor, ali se njima mogu dodati i Odbor za inostrane poslove i Odbor za ustavna pitanja.

Pojedine sednice odbora NS van njenog sedišta su organizovane u formi javnog slušanja, što ukazuje da je moguća sinergija ova dva instituta parlamentarne prakse. Na osnovu povratnih informacija koje su odbori NS primali od građana koji su bili prisutni na mestima, gde su održavane sednice, može se zaključiti da su građani veoma zadovoljni i sednicama odbora van sedišta i održanim javnim slušanjima. Posebno su isticali da im je veoma značila i sama činjenica što su izneli svoje mišljenje, što su ih narodni poslanici saslušali i sagledali njihove probleme, kao i što su iz nekih aktivnosti proizašle konkretne akcije kao odgovor na probleme i potrebe građana. Narodni poslanici, sa svoje strane, takođe ističu da im je ovo veoma važan način neposrednog kontakta sa građanima.

Održana javna slušanja i sednice odbora NS van njenog sedišta su omogućili i građanima koji pripadaju marginalizovanim grupama da iskažu svoje potrebe i svoje probleme. Pojedina javna slušanja su bila organizovana na teme iz oblasti socijalne inkluzije. To je naročito došlo do izražaja tokom

održanih javnih slušanja i sednica odbora van sedišta NS koje su organizovali sledeći odbori: Odbor za smanjenje siromaštva, Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja, Odbor za zdravlje i porodicu i Odbor za ravnopravnost polova.

4. ODBOR ZA PREDSTAVKE I PREDLOGE

Pravo građana da upućuju predstavke i predloge utvrđeno je Ustavom Republike Srbije u delu koji uređuje ljudska i manjinska prava i slobode, pod nazivom pravo na peticiju. Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži. Zbog upućivanja peticija i predloga niko ne može da trpi štetne posledice. Niko ne može da trpi štetne posledice za stavove iznete u podnetoj peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično delo.³⁵

Podnošenje predstavki i predloga parlamentarcima Narodne skupštine je u dosadašnjem sistemu realizovano preko posebnog radnog tela srpskog parlamenta - Odbora za predstavke i predloge. U aktuelnom sazivu našeg parlamenta, ovaj odbor je jedan od 30 stalnih odbora NS i ima 17 članova (narodnih poslanika, koji imaju i svoje zamenike). Odbor za predstavke i predloge je nadležan da razmatra predstavke i predloge koji su upućeni Narodnoj skupštini i predlaže NS i nadležnim organima mere za rešavanje pitanja sadržanih u njima i o tome obaveštava podnosiocce ukoliko su to zahtevali. O svojim zapažanjima povodom predstavki i predloga, Odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini najmanje jednom u toku svakog redovnog zasedanja³⁶. Ideja je da Odbor za predstavke i predloge bude u permanentnom i neposrednom kontaktu sa građanima, kako bi mogao da sagleda najraznovrsnije probleme na koje građani ukazuju kroz predstavke i predloge.

Kao radno telo NS, Odbor za predstavke i predloge stalan i neposredan kontakt sa građanima ostvaruje na tri načina: (a) neposrednim prijemom građana svakog radnog dana u prostorijama NS; (b) usmenim obraćanjem građana putem telefona i (c) prijemom pisanih predstavki. Iako su predstavke i predlozi upućeni Narodnoj skupštini, što (bi trebalo da) znači narodnim poslanicima, neposredan prijem građana u praksi ne obavljaju narodni poslanici, već državni (parlamentarni) službenici NS, te ovo predstavlja pre posredan (nego neposredan) kanal komunikacije građana i

³⁵ Član 56. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 98/06).

³⁶ Videti član 67. Poslovnika NSRS („Sl. glasnik RS”, br. 14/09 – prečišćeni tekst i br. 52/10 – dr. poslovnik).

narodnih poslanika nakon izbora. Postupanje sa predstavkama građana započinje prijemom predstavke, analizom i njenom stručnom obradom, koju vrši Služba Odbora. Dalje postupanje i oblik rada zavise od sadržine predstavke u konkretnom slučaju. Ukoliko se proceni da ima dovoljno elemenata, traži se izveštaj - povratna informacija nadležnog organa. (U određenim slučajevima, informacija tj. predstavka se dostavlja Republičkom javnom tužiocu.) Na osnovu podnete predstavke i primljenog izveštaja (povratne informacije) državnog organa, Služba Odbora sačinjava informaciju sa predlogom zaključka o kome na sednici odlučuje Odbor za predstavke i predloge.

O postupanju Odbora i daljem postupanju organa kojima se Odbor obraćao, građanima se dostavlja odgovor na „pritužbu“, a značajan broj predstavki se ustupa nadležnim organima (s obzirom da Odbor ne može meritorno da rešava probleme), sa molbom da se ispitaju navodi iz predstavke i preduzmu mere u cilju rešavanja problema na koje građanin ukazuje, te da o utvrđenom činjeničnom stanju dostave izveštaj Odboru, kao i da, neposredno, odgovore podnosiocu predstavke. U izvesnom broju slučajeva organi su ažurno i pravovremeno dostavljali izveštaje, ali još uvek postoji problem nedostavljanja traženih izveštaja ili neblagovremenog dostavljanja.

Posebnu pažnju zaslužuje jedan od oblika rada na predstavkama i predlozima, a to je neposredno ispitivanje predstavki na licu mesta („izlazak na teren“) koje se tokom dosadašnje parlamentarne prakse NS pokazalo kao veoma efikasan način rada. Predmeti koji se neposredno ispituju su prvenstveno kolektivne predstavke (podnete od strane većeg broja pritužilaca), zatim kada se uoči da veći broj građana upućuje pojedinačne predstavke u vezi sa istim problemom, kao i predmeti koji po svojoj složenosti i težini zahtevaju poseban pristup (npr. postojanje indicija da je u pitanju teža povreda prava pritužioca i sl.). Za svaki ovakav konkretan slučaj, Odbor formira radnu grupu, koju čine članovi Odbora (narodni poslanici), sekretar Odbora i zaposleni u Službi Odbora (u nekim slučajevima se angažuju i druga lica, u zavisnosti od materije). Radna grupa, uz prethodnu najavu, izlazi na lice mesta, obavlja direktne razgovore sa građanima i u saradnji sa nadležnim organima ispituje navode iz predstavke i predlaže odgovarajuće rešenje. O ovakvom postupanju se sačinjava informacija koja se potom razmatra na narednoj sednici Odbora. Predlog za ovakvo neposredno ispitivanje predstavke mogu dati: predsednik NS, predsednik Odbora, zamenik predsednika Odbora, članovi Odbora, narodni poslanici, sekretar NS i sekretar Odbora. Odluku, tj. zaključak o neposrednom ispitivanju donosi Odbor za predstavke i predloge na sednici Odbora. Izuzetno, u hitnim slučajevima (npr. najava dolaska većeg broja građana u Narodnu skupštinu i sl.) odluku (zaključak) o neposrednom ispitivanju mogu doneti predsednik ili zamenik predsednika Odbora.

U prve dve godine aktuelne legislature Narodne skupštine, odnosno od 11. juna 2008. godine do 31. decembra 2009. godine, Služba Odbora za predstavke i predloge je obradila 1.406 pisanih predstavki, uključujući i ponovljene predstavke³⁷. Od 1.1.2010. godine do 31.12.2011. godine evidentirano je i obrađeno 536 novopristiglih predstavki i predloga građana³⁸.

U aktuelnom sazivu NS, tj. u periodu 11.06.2008. god.-31.12.2011. godine služba³⁹ Odbora je neposredno primila ukupno 1.594 građana⁴⁰ u prostorijama Narodne skupštine. Pored ličnog dolaska u NS, značajan broj građana se svakodnevno obraća Odboru putem telefona, a u ovom posmatranom periodu služba Odbora je obavila ukupno 4.800 telefonskih razgovora sa građanima. Za razliku od ličnog dolaska u NS, kada građani najčešće donose napisane predstavke ili ih iznose usmeno službenicima, koji u tom slučaju sastavljaju belešku i po njoj postupaju na isti način kao kada građanin uputi pisanu predstavku, telefonsko obraćanje Odboru je najčešće bilo u svrhu traženja informacije, interesovanja za način podnošenja predstavke, ponovljenog obraćanja, interesovanja za postupanje po podnetoj predstavi ili izražavanje opšteg nezadovoljstva postojećim sistemom. Zanimljivo je da je tokom dosadašnjeg perioda bio zanemarljivo mali broj obraćanja putem maila (manje od deset). Procena službenika koji postupaju po podnetim predstavkama je da se oko 80% delokruga rada na predstavkama i predlozima odnosi na davanje pravnih saveta građanima o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava, odnosno, upućivanja organima koji su nadležni za rešavanje problema povodom kojih se građanin obraća.

U periodu aktuelnog saziva NS, od 11. juna 2008. godine do 01. februara 2012. godine Odbor za predstavke i predloge je održao deset

³⁷ U periodu 11.06.2008-31.12.2009. vođena je ukupna, tj. zbirna evidencija svih predstavki, bez specifikacije novopristiglih i ponovljenih predstavki, dok je za 2010. i 2011. godinu vođena evidencija samo novopristiglih predstavki. Razlog drugačije evidencije su kadrovske promene u službi Odbora za predstavke i predloge, pravashodno personalna promena sekretara ovog odbora.

³⁸ S tim da su uporedo obrađivane i ponovljene predstavke, ali o njima nije vođena posebna evidencija.

³⁹ Zanimljivo je pomenuti da je u periodu nekadašnje SFRJ na saveznom nivou postojao Biro za predstavke i predloge SFRJ, koji je imao Službu od 42 zaposlena, od čega je 26 bilo diplomiranih pravnika. Ovaj Biro imao je dve komisije: Komisiju Predsedništva koja je obavljala stručnu obradu predstavki koje su upućivane Predsedništvu i Predsedniku Republike i Komisiju Skupštine, koja je obavljala stručnu obradu predstavki koje su upućivane Skupštini SFRJ i Saveznom izvršnom veću. Danas Služba Odbora za predstavke i predloge NS ima 5 zaposlenih, od čega troje diplomiranih pravnika. U narednom sazivu Narodne skupštine, Odbor za predstavke i predloge neće postojati.

⁴⁰ Autor je podatke dobio u odgovoru NS na podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u skladu sa članom 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10).

sednica, što je relativno mali broj u odnosu na prethodne sazive, kao i rad drugih odbora NS. Razlog manjeg broja održanih sednica ovog odbora u aktuелnoj legislaturi je to što je konstituisanje ovog odbora okončano⁴¹ tek 13. maja 2010. god, dok su ostali odbori NS konstituisani 2008. godine, neposredno nakon konstituisanja Narodne skupštine u ovom sazivu.

Poređenja radi, ovaj odbor, odnosno Služba Odbora je u periodu 1.1.2004. godine – 31.12.2006. godine primila i stručno obradila 3.126 pisanih predstavki građana⁴² (uključujući ponovljene predstavke). U istom periodu Služba odbora je, neposredno, primila 3.735 građana u prostorijama NS. Građani su se u ovom periodu svakodnevno obraćali Odboru i putem telefona (u proseku dnevno 5 do 6 poziva, odnosno preko 4000 poziva u ovom periodu), postavljajući pitanja iz različitih oblasti i tražeći informacije i uputstva, kao i obaveštenja u vezi sa podnetim predstavkama. Shodno navedenom, proizilazi da je u ovom periodu ukupno bilo preko 10.000 obraćanja građana.⁴³

Nakon analize problema zbog kojih se građani obraćaju (svojim?) predstavnicima u parlamentu u formi predstavki i predloga, može se zaključiti da građani najčešće izražavaju nezadovoljstvo radom pojedinih državnih organa, ukazuju na sporost, tj. neefikasnost u radu sudova, na donete presude, na rad nosilaca pravosudnih funkcija i na rad opštinskih organa uprave. Značajan je i broj podnetih predstavki u vezi sa neuspešnim postupcima privatizacije, a jedan broj pritužbi je usmeren na oblast urbanizma i prostornog planiranja, kao i na rad zdravstvenih ustanova. U posmatranom periodu se uočava povećanje broja materijalno neobezbeđenih lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, a znatan je i porast obraćanja građana, među kojima naročito penzionera i lica koja su ostala bez zaposlenja, koja traže neku vrstu pomoći, ističući izuzetno težak materijalni položaj, pomoć u cilju zaposlenja, brže zakonske i reformske izmene koje će im omogućiti da dođu do posla. Na probleme stambene ugroženosti koji su izraženi i objektivno teški, žale se građani iz svih socijalnih struktura i sredina. U porastu je i broj zahteva za pružanjem pomoći u lečenju, a najčešće se radi o teškim zdravstvenim slučajevima i o nemogućnosti plaćanja i nabavke lekova. Odboru su se obraćala i raseljena i izbegla lica koja, najčešće traže materijalnu pomoć i rešavanje stambenog problema.

⁴¹ Prva (konstitutivna) sednica Odbora za predstavke i predloge je počela 30. oktobra 2008.god, a okončana je 13. maja 2010.god.

⁴² Od navedenog broja, za 773 predstavke je tražena povratna informacija (izveštaj) nadležnih organa.

⁴³ O tome i o postupanju NS po predstavkama građana u ranijem periodu: S. Vukadinović, *Odbor za predstavke i predloge Narodne skupštine Republike Srbije*, u: *Građani pred korupcijom – ko može da pomogne i kako*, Transparentnost Srbija, Beograd 2007, str. 49-52.

Odbor za predstavke i predloge nije organ koji može da rešava svaki slučaj konkretno, suštinski i meritorno (jer ne može podnosiocu predstavke dodeliti stan, materijalnu pomoć ili omogućiti zaposlenje), ali sve ono na šta građani ukazuju kroz predstavke i predloge, Odbor sagledava, uobličava kao pojavu i ukazuje Narodnoj skupštini i njenim radnim telima. Pored toga, kada su u pitanju obraćanja zbog teške materijalne situacije i nemogućnosti plaćanja određenih računa, Odbor se pisanim putem (dopisima) obraćao javnim preduzećima kojima je predlagao da se omogući građanima izmirenje dugova na rate i sl. u čemu je bilo uspeha. Time je odbor u praksi nastojao da ovakve probleme građana na koje ukazuju u predstavkama rešava na oba nivoa: (a) sistemski - ukazivanjem nadležnim institucijama na uočene probleme, kao i (b) pojedinačno i konkretno - probleme građana koji su se obratili, upućujući pojedinačne dopise koji su u prilogu sadržali podnetu predstavku građanina.

Kada je reč o pritužbama na neadekvatan rad drugih državnih organa, treba reći da se Odbor, kroz kontrolnu funkciju NS, može zalagati da odgovarajući organ obavlja posao u skladu sa zakonom, ali ne može da preuzme nijedan prerogativ nadležnosti tog organa. Zato, ne treba zaboraviti da predstavka nije i ne može biti vaninstitucionalni oblik ostvarivanja prava građana, jer bi u protivnom bilo dovedeno u pitanje funkcionisanje nadležnih državnih organa. Predstavke predstavljaju jedan od vidova komunikacije građana i njihovih predstavnika u parlamentu, te ustavno pravo građana da podnose predstavke i predloge treba posmatrati u kontekstu usmeravanja i upućivanja na što kvalitetniji rad državnih organa, kao i predloga za unapređenjem. Pored toga, predstavke i predlozi građana pružaju značajnu pomoć narodnim poslanicima u vršenju kontrolne funkcije Narodne skupštine, tj. doprinose da organi izvršne vlasti, preko parlamenta, polažu račune⁴⁴ za svoj rad građanima.

U narednom sazivu NS, Odbor za predstavke i predloge neće postojati kao posebno radno telo srpskog parlamenta, već je ideja da predstavke i predlozi budu upućivani odborima NS nadležnim prema materiji koja je u delokrugu njihovog rada. Ovakva značajna promena predstavljaće veliki izazov za organizaciju rada Narodne skupštine.

5. POSLANIČKE KANCELARIJE VAN SEDIŠTA NARODNE SKUPŠTINE

Poslaničke kancelarije, odnosno kancelarije za neposrednu komunikaciju građana sa narodnim poslanicima, predstavljaju još jednu

⁴⁴ O „polaganju računa”: S. Paul, *Accountability in public services: Exit, voice and control*, World Development, vol. 20, 1992, The World Bank, Washington, str. 1047-1060.

novinu u parlamentarnom razvoju Srbije. Otvaranje kancelarija za komunikaciju poslanika sa građanima na lokalnom nivou, otpočelo je 2009. godine kroz pilot projekat koji je NS realizovala uz podršku Nacionalnog demokratskog instituta (NDI).

Poslaničke kancelarije u unutrašnjosti su uvedene sa ciljem da omoguće direktnu i neposrednu komunikaciju građana i narodnih poslanika. Razlika u odnosu na obraćanje Odboru za predstavke i predloge je, pravashodno, u dva osnova (posmatrano iz ugla građana): (a) prijem građana u poslaničkoj kancelariji vrše neposredno narodni poslanici, što značajno doprinosi razvijanju neposrednih odnosa građana i narodnih poslanika, nakon izbora, dok se obraćanje Odboru za predstavke i predloge realizuje kroz prijem od strane državnih službenika NS, a ne narodnih poslanika; (b) poslaničke kancelarije se nalaze van sedišta Narodne skupštine, tj. na lokalnom nivou, čime se olakšava pristup građana narodnim poslanicima.

Poslaničke kancelarije van zgrade parlamenta su namenjene građanima da u u direktnoj komunikaciji sa parlamentarcima iznose svoje predloge, stavove i mišljenja o različitim pitanjima, probleme, inicijative i sl. Ovakav stalan vid komunikacije građana i narodnih poslanika, nakon održanih izbora doprinosi odgovornijem radu narodnih poslanika i njihovom neposrednijem sagledavanju potreba građana.

Do 1. februara 2012. godine otvoreno je ukupno 15 poslaničkih kancelarija. Prva ovakva kancelarija je otvorena u Leskovcu 1. aprila 2009. godine; druga u Novom Pazaru, 7. jula 2009. godine (kao zajednička kancelarija za komunikaciju sa građanima sa teritorija Novog Pazara, Tutina i Priboja). Treća poslanička kancelarija je otvorena je u Beogradu, na opštini Savski venac, 26. maja 2009. godine, a četvrta u Valjevu, 6. novembra 2009. godine. Peta kancelarija na lokalnom nivou je otvorena je u Zrenjaninu, 22. aprila 2010. godine. Zatim su otvorene poslaničke kancelarije u: Novom Sadu, Kladovu, Negotinu, Boljevcu, Zaječaru, Boru, Majdanpeku, Valjevu i Beogradu (na opštinama Stari grad i Vračar).

Dalji pravac razvoja bi trebalo da obuhvati ne samo otvaranje kancelarija u većem broju mesta, već povećanje vremena koje parlamentarci provode u neposrednoj komunikaciji sa građanima.

Interparlamentarna unija je 2011. godine sprovela globalno parlamentarno istraživanje na uzorku od 600 parlamentaraca širom sveta o tome koliko sati nedeljno provode u radu sa građanima. Rezultati istraživanja pokazuju da preko 50% poslanika provodi više od 20 sati nedeljno u radu sa građanima i njihovim problemima.⁴⁵

⁴⁵ *International Day of Democracy: What do citizens expect from their parliament?*,

Tabela br. 3 : Rezultati istraživanja IPU (2011.god.) o broju sati koje nedeljno poslanici provode u neposrednom radu sa građanima

Broj sati u nedelji koje poslanici provode u radu sa građanima	% poslanika
0-10 sati nedeljno	15,38%
11-20 sati nedeljno	27,60%
21-30 sati nedeljno	19,16%
31-40 sati nedeljno	13,88%
preko 40 sati nedeljno	20,21%
nije odgovorilo	3,77%

6. PRAVO PREDLAGANJA ZAKONA

Ovlašćeni predlagači (svih) zakona u Republici Srbiji su: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, dok pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti imaju Narodna banka i Zaštitnik građana⁴⁶. Pravni okvir koji uređuje predlaganje zakona i postupak donošenja zakona u Srbiji, u ovom trenutku čine: Ustav Republike Srbije⁴⁷, Zakon o Narodnoj skupštini⁴⁸, čl. 43-73. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije⁴⁹, Poslovnik Narodne skupštine⁵⁰ i Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa⁵¹. Za određena pitanja nacrti i predloga zakona koje priprema Vlada, od značaja su i odredbe čl. 37-42. Poslovnika Vlade⁵², dok je za pitanja narodne inicijative od značaja Zakon o

<http://www.ipu.org/dem-e/idd/expectations.htm> , pristup 30.01.2012.god.

⁴⁶ Videti član 107. Ustava Republike Srbije.

⁴⁷ „Sl. glasnik RS“, broj 98/06.

⁴⁸ „Sl. glasnik RS“, broj 9/10.

⁴⁹ „Sl. glasnik RS“, broj 14/09 – prečišćeni tekst i 52/10-dr. poslovnik. Danom stupanja na snagu Poslovnika Narodne Skupštine, odnosno 5. avgusta 2010. godine prestao je da važi Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, osim odredaba čl. 43. do 73. ovog poslovnika koje se primenjuju do konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.

⁵⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 52/10 i 13/11. Odredbe čl. 141. i 161. ovog poslovnika, koje se odnose na podnošenje predloga zakona i drugih akata Narodne skupštine, kao i amandmana u elektronskom obliku, primenjivaće se kada se za to steknu tehnički uslovi, što će konstatovati nadležni odbor NS, a odredbe čl. 46. do 67. koje se odnose na broj i delokrug odbora primenjuju se od konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.

⁵¹ „Sl. glasnik RS“, broj 21/10. Ovaj akt je doneo Zakonodavni odbor Narodne skupštine na sednici održanoj 30. marta 2010. godine, a primenjuje se od 1. jula 2010. godine.

⁵² „Sl. glasnik RS“, br. 61/06 - prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11.

referendumu i narodnoj inicijativi⁵³ (iz 1994.god.), koji se smatra zastarelim, te je javnosti već predstavljen nacrt novog zakona kojim se planira uređenje ove oblasti.

Kada je reč o pravu birača da podnesu predlog zakona, ovo pravo birači ne ostvaruju individualno, već ga može ostvariti zajedno najmanje 30.000 birača.

Empirijska istraživanja faktičkog stanja zakonodavnog postupka u Srbiji⁵⁴ pokazuju da se upravo predlozi zakona koje podnose birači, kao i oni koje podnose narodni poslanici opozicije ne stavljaju na dnevni red Narodne skupštine, tj. da u praksi birači ne mogu da ostvare pravo predlaganja zakona, iako podnesu predlog koji ispunjava sve propisane uslove.

Normativni okvir koji uređuje zakonodavni postupak u Srbiji ne sadrži proceduralni mehanizam koji bi garantovao ovlašćenim predlagачima zakona ostvarivanje ustavnog prava predlaganja zakona. Ovo je naročito značajno upravo za birače i narodne poslanike opozicije, koji *de iure* imaju pravo predlaganja zakona, koje *de facto* ne mogu da ostvare, jer pozitivnopravno rešenje u Republici Srbiji omogućava da njihovi predlozi zakona nikada ne dođu na dnevni red Narodne skupštine. Pravno rešenje sadržano u Poslovniku NS omogućava da se pojedini predlozi zakona nikada ne nađu, tj. nikada ne dođu na dnevni red NS i da se ona o njima nikada ne izjasni, tj. ne raspravlja i ne glasa. To otvara veoma ozbiljno pravno pitanje ostvarivanja ustavnog prava ovlašćenih predlagачa zakona, jer postojeće stanje može onemogućiti ostvarivanje ovog prava⁵⁵. Može se reći da, prema pozitivnom normativnom okviru, u Republici Srbiji ovlašćeni predlagачi zakona imaju ustavno pravo koje praktično ne mogu da ostvare. Tako postoje i predlozi zakona koje su podnele grupe birača još tokom prethodnog saziva Narodne skupštine, a koji još uvek nisu stavljeni na dnevni red NS i pitanje je da li će ikada, a s obzirom na nepostojanje mehanizma za ostvarivanje ovog prava i dosadašnju praksu NS, čini se da neće nikada. Tako je, na primer, još 22. novembra 2007. godine 35.870 birača podnelo dva predloga zakona: Predlog zakona o klasifikaciji informacija i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu

⁵³ „Sl. glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98.

⁵⁴ S. Vukadinović, *Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona*, Pravni zapisi, br. 1/2010, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 97-118, dostupno i na:

http://www.pravnifakultet.rs/images/2012/zapisi-1-2010/Slobodan_Vukadinovic_ANALIZA_UTICAJA_ZAKONODAVNOG.pdf

⁵⁵ Pitanje koje se postavlja u vezi sa ostvarivanjem ovog prava jeste da li su rešenja u Poslovniku Narodne skupštine takva da omogućavaju ili onemogućavaju ostvarivanje ustavnog prava ovlašćenih predlagачa zakona, s obzirom na to da je Ustav definisao ko ima pravo da podnosi predloge zakona, te Poslovnik treba da odredi način ostvarivanja ovog prava.

informacijama od javnog značaja. Nijedan od ova dva predloga zakona koji su podneli birači, već, skoro pet godina nije stavljen na dnevni red NS.

Treba reći da subjekti prava predlaganja zakona imaju ovo pravo da bi mogli da ga vrše (ostvaruju), tj. dođu do određenog cilja, pa se postavlja pitanje kakva je sadržina prava predlaganja zakona i da li je ovo pravo ostvareno time što predlog fizički stigne do zgrade Narodne skupštine. Svakako da se pravo predlaganja zakona ne iscrpljuje time što podneti predlog zakona večno ostane u pisarnici Narodne skupštine. Cilj prava predlaganja zakona je da se Narodna skupština izjasni o predlogu, dok trenutna regulativa omogućava da vladajuća većina u parlamentu podneti predlog zakona ignoriše, tj. postupa kao da takav predlog nije ni podnet. Kada je reč o podnetim predlozima zakona koje su podneli Ustavom RS ovlašćeni predlagači zakona i koji su podneti u skladu sa odredbama Poslovnika NS⁵⁶, važno je konstatovati da je reč o „dopuštenim“ predlozima, koji ispunjavaju sve propisane (materijalnopravne i procesnopravne) pretpostavke kojima se pokreće postupak za donošenje zakona. U slučaju kada su ispunjeni svi propisani uslovi, Narodna skupština ne može da ignoriše podneti predlog, što je trenutno *de facto* slučaj. Podnošenjem predloga zakona Narodnoj skupštini počinje postupak (!) za donošenje zakona u Narodnoj skupštini, što znači da pravo ovlašćenih predlagača da predlože tekst zakona, znači (sa druge strane) obavezu Narodne skupštine da, po podnetom predlogu zakona, postupa, u skladu sa pravnim normama koje uređuju ovu materiju⁵⁷. Pored *de facto* nepostupanja

⁵⁶ Ovlašćeni predlagač zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, s obrazloženjem, koje sadrži: 1) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa; 2) razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema; 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; 5) opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom; 6) razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitni postupak; 7) razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“; 8) pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima).

U skladu sa članom 151. Poslovnika Narodne skupštine, obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, a uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

⁵⁷ Detaljnije: S. Vukadinović, *Faktičko stanje zakonodavnog postupka u Srbiji i preporuke za njegovo unapređivanje*, u: Unapređivanje kvaliteta zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini: zbornik referata sa stručnog skupa, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2011, str. 46-63.

po pojedinim predlozima zakona koje su podneli birači i narodni poslanici iz redova opozicije, problem je nepostojanje pravnih normi koje uređuju ova pitanja i nepostojanje garantija za ostvarivanje ustavnog prava predlaganja zakona.

Potrebno je normirati pitanje, do kada je predlog zakona u proceduri, jer ovo pitanje nije uređeno, tj. ne postoje pravne norme o tome koliko dugo predlog zakona može biti u proceduri, što predstavlja jedno od otvorenih pitanja zakonodavnog postupka u Srbiji. Ovo je naročito važno zbog predloga zakona koji u jednom sazivu Narodne skupštine ne budu stavljeni na dnevni red. Problem ne postoji kada je reč o predlozima zakona koje podnosi Vlada, jer novoizabrana Vlada redovno obavesti Narodnu skupštinu da povlači iz procedure predloge zakona koje je podnela prethodna Vlada. Međutim, ovo pitanje nije uređeno za predloge zakona koje podnose birači i narodni poslanici. Tako su, na primer, u skupštinskoj proceduri i predlozi zakona koje su podneli narodni poslanici koji više nisu živi i nije uređeno pitanje sudbine zakonskih predloga čiji predlagač više ne postoji (nije pravno uređeno pitanje da li neko može da povuče ove predloge zakona i ko, odnosno ukoliko budu stavljeni na dnevni red sednice NS - ko će biti predstavnik preminulog predlagača?).

Pored toga, ne postoji redosled stavljanja predloga zakona na dnevni red. Tako su, na primer, u aktuelnom sazivu Narodne skupštine u proceduri istovremeno bila dva predloga zakona koji uređuju istu materiju – reč je o predlozima zakona o Narodnoj skupštini. Na dnevni red je stavljen Predlog zakona o Narodnoj skupštini koji je kasnije podnet (dok je raniji ignorisan). Ovo jasno potvrđuje da u politici, za razliku od prava, ne važi princip *Prior tempore, potior iure*. Sada, kada je Zakon o Narodnoj skupštini donet, još uvek je u proceduri Predlog zakona o Narodnoj skupštini koji je prvi podnet i nema pravne norme koja uređuje ovo pitanje, tj. do kada će on biti predlog zakona, s obzirom da je ova materija sada uređena. Smatram da je potrebno urediti pitanje redosleda predloga zakona prilikom sastavljanja predloga dnevnog reda sednice NS, barem postavljanjem širih rokova. U tom smislu, mislim da novo rešenje u Poslovniku NS predstavlja korak unazad. Naime, prethodno rešenje je bilo da se predlog zakona (koji je pripremljen u skladu sa odredbama Poslovnika) može uvrstiti u dnevni red sednice NS u roku, ne kraćem od 15 dana, ni dužem od 60 dana, od dana njegovog podnošenja. Ovi rokovi miruju kada NS nije u redovnom zasedanju, a u izuzetnim slučajevima, rok od 60 dana je mogao biti prekoračen, ali ne duže od 30 dana, a predsednik NS je imao obavezu da obavesti narodne poslanike o razlozima prekoračenja roka⁵⁸. U (novom) Poslovniku NS donetom 2010. godine, maksimalan rok u kome se podneti predlog zakona ima staviti na

⁵⁸ Videti član 140. stav 3. Poslovnika NSRS („Sl. glasnik RS“, broj 14/09 – prečišćeni tekst).

dnevni red sednice NS je izostavljen,⁵⁹ što logički izvedeno do kraja, znači da oni mogu beskonačno dugo biti u „skupštinskoj proceduri“, a da se sa njima ne dešava bukvalno ništa.

Imajući u vidu da nije predviđeno pravno sredstvo za zaštitu ustavnog prava predlaganja zakona, čini se da ovlašćeni predlagači koji ne mogu da ostvare pravo predlaganja zakona, mogu da podnesu ustavnu žalbu⁶⁰.

Pored toga, postoji otvoreno pitanje i potreba da se uredi postupak utvrđivanja predloga zakona koji podnose narodni poslanici. Kada je predlagač Vlada, ovo pitanje je uređeno Poslovníkom Vlade, međutim Poslovník Narodne skupštine nije detaljnije uređio postupak utvrđivanja predloga zakona, kada predlog podnose narodni poslanici. To ima za posledicu da nije predviđena javna raspava povodom predloga zakona koji podnose narodni poslanici, dok je javna rasprava kao faza predviđena kada donošenje zakona predlaže Vlada. Konkretno, član 41. Poslovníka Vlade propisuje da je predlagač obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. Zbog postojanja ove pravne praznine u Poslovníku NS, u praksi Narodne skupštine je javno slušanje korišćeno da nadomesti javnu raspravu. Tako, na primer, umesto da bude održana javna rasprava, održano je javno slušanje o Radnoj verziji predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika.

7. ZAKLJUČAK

Narodna skupština je, u poslednjih nekoliko godina, kroz kontinuirano razvijanje svoje parlamentarne prakse otvorila nekoliko kanala direktne komunikacije građana i narodnih poslanika. Ovi mehanizmi koji omogućavaju odnos građana i narodnih poslanika su institucionalizovani uglavnom tokom 2010. godine postavljanjem novog pravnog okvira za rad srpskog parlamenta, tj. donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini i (novog) Poslovníka Narodne skupštine.

⁵⁹ Tako, član 154. Poslovníka Narodne skupštine („Sl. glasnik RS“, broj 52/10) sada propisuje samo da predlog zakona, pripremljen u skladu s odredbama ovog poslovníka, može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja.

⁶⁰ U skladu sa članom 170. Ustava Republike Srbije, ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu poredviđena druga pravna sredstava za njihovu zaštitu. O ustavnoj žalbi detaljno: V. Đurić, *Ustavna žalba*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2000.

Nakon analize parlamentarne prakse, kao instituti koji omogućavaju kontakt i komunikaciju građana i narodnih poslanika nakon izbora, identifikovani su: javna slušanja, održavanje sednica odbora Narodne skupštine van njenog sedišta, poslaničke kancelarije u unutrašnjosti, obraćanje Odboru za predstavke i predloge i pravo birača da podnesu predlog zakona.

Inovacije u parlamentarnom razvoju Srbije u cilju unapređenja odnosa narodnih poslanika i građana, pokazuju da se parlamentarna praksa u Srbiji odvija u pravcu razvoja neposrednijih odnosa građana i parlamentaraca, kao i uvođenja novih instituta koji predstavljaju stalne kanale komunikacije birača i njihovih predstavnika. Međutim, uprkos pozitivnim naporima, u ovom trenutku se čini da velika većina građana ne zna na koji način bi mogla da kontaktira predstavnika u parlamentu, kao i da su kontakti sa poslanicima pre sporadični i slučajni, nego redovni.

Pitanje adekvatnog uključivanja građana i civilnog društva u postupak donošenja zakona predstavlja trenutno jedan od najvećih izazova naredne legislature srpskog parlamenta. Postojeći zakonodavni postupak ne zadovoljava potrebe srpskog društva u dvadeset prvom veku, te se očekuje rad na unapređenju ovog postupka. Veliki izazov za dolazeću legislaturu biće i da adekvatno organizuje postupanje NS po predstavkama i predlozima građana, s obzirom da u narednom sazivu NS neće postojati stalno radno telo koje će razmatrati predstavke i predloge građana, jer postojeći Odbor za predstavke i predloge nije predviđen (novim) Poslovníkom NS, koji će u delu kojim reguliše rad odbora NS početi da se primenjuje konstituisanjem NS u narednom sazivu.

Čini se da je jedno od najvećih postignuća kada je u pitanju odnos građana i narodnih poslanika institucionalizacija javnih slušanja u Narodnoj skupštini. Pored toga što je stvoren pravni okvir koji sistemski i dugoročno omogućava održavanje javnih slušanja, ona se i u praksi u velikom broju održavaju u NS, da se može reći da su sada postali redovna aktivnost Narodne skupštine. Javna slušanja su se u parlamentarnoj praksi pokazala kao veoma efikasan oblik participacije građana u procesu donošenja odluka u parlamentu, odnosno kao često korišćen kanal komunikacije građana i poslanika.

Prepoznavanje održavanja sednica odbora NS van sedišta NS kao efikasnog mehanizma parlamenta u vršenju nadzorne funkcije, imalo je za rezultat da je NS u skupštinskom budžetu za 2012. godinu predvidela sredstva za njihovo održavanje, što ranije nije bio slučaj, već su ovakve „mobilne“ sednice održavane uz podršku međunarodnih organizacija koje u Srbiji sprovode projekte usmerene ka parlamentarnom razvoju. Održavanje javnih slušanja i sednica odbora NS van sedišta NS doprinelo je

neposrednijem kontaktu građana i narodnih poslanika, kao i poboljšanju percepcije građana o Narodnoj skupštini.

Nakon razmatranja savremene prakse srpskog parlamenta, može se reći da postoje različiti instituti koji omogućavaju građanima da im parlament bude dostupan i da se upoznaju sa njegovim radom. Međutim, iako je Narodna skupština (kao institucija) u poslednjih nekoliko godina učinila značajan iskorak u „otvaranju“ ka javnosti i dostupnosti građanima, to se ne bi moglo reći za (sve) narodne poslanike (kao pojedince). Može se govoriti o postignutoj javnosti rada Narodne skupštine, ali ne i dovoljnoj transparentnosti rada narodnih poslanika pojedinačno. Realizacija poseta Narodnoj skupštini, otvaranje centra za posetioce, organizovanje poseta građana u Danu otvorenih vrata, više služe da se građani upoznaju sa načinom rada parlamenta i istorijatom objekata koje koristi Narodna skupština. Čini se da u našem društvu, još uvek, ne postoji dovoljno upostavljene prakse neposrednih odnosa građana i njihovih predstavnika u parlamentu nakon izbora, niti su građani u dovoljnoj meri obavešteni, tj. upoznati sa načinima na koje mogu kontaktirati parlamentarce nakon održanih izbora. Zbog toga je ovo jedan od pravaca parlamentarnog razvoja na kome treba još raditi. Sigurno je da bi suštinskom uspostavljanju adekvatnih i neposrednih odnosa građana i narodnih poslanika u Srbiji doprinela promena izbornog sistema, u smislu uvođenja većinskog (ili bar mešovitog) umesto proporcionalnog, kao i ustanovljenje adekvatnog broja izbornih jedinica (umesto trenutne situacije u kojoj je čitava teritorija Republike Srbije jedna izborna jedinica), što bi omogućilo i adekvatniju predstavljenost u parlamentu.

U cilju razvijanja odnosa građana i narodnih poslanika nakon izbora, bilo bi korisno u dolazećoj legislaturi Narodne skupštine:

1. Razmotriti mogućnost osnivanja kancelarije Narodne skupštine za saradnju sa građanima i nevladinim sektorom, tj. civilnim društvom, koja bi pružala pomoć i podršku biračima prilikom sastavljanja predloga zakona. Ovo je potrebno, s obzirom da ostali ovlašćeni predlagači imaju stručne službe koje im pomažu u tom poslu (narodni poslanici imaju pomoć Službe NS, a sličnu službu ima i Vlada, kao i skupština autonomne pokrajine). Ovo je posebno važno zbog nomotehničkih pravila⁶¹, naročito s obzirom na to su 2010. godine doneta Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa, koja bi trebalo da doprinesu kvalitetnijim propisima.

⁶¹ O osnovnim pravilima nomotehnike i njenoj važnosti za koherentnost pravnog sistema, videti detaljnije: Z. Jelić, *Osnovi normativne tehnike – Uvod u savremenu nauku o metodama stvaranja i razumevanja prava*, Ekonomika, Beograd 1986; Lj. Jović, *Parlamentarno procesno pravo*, Multidisciplinarni centar za podsticanje integracionih procesa i harmonizaciju prava, Beograd 2004.

2. Uključivanje građana u zakonodavni postupak i podizanje svesti građana o važnosti interesovanja i uključivanja u zakonodavni postupak i benefita koje imaju od efekata primene „dobrih“ zakona. Radi povećanja učešća građana u postupku za donošenje zakona, u uporednom pravu se kao primeri dobre prakse navode javni pozivi koje odbori parlamenta upućuju za podnošenje predloga građana i podnošenje predstavki odborima od strane organizacija civilnog društva. Korisno bi bilo sačiniti priručnik za sastavljanje predstavki građana Narodnoj skupštini i odborima, sastaviti model (obrazac) predstavke i učiniti ga dostupnim građanima Srbije objavljivanjem na veb sajtu Narodne skupštine. Bilo bi korisno da primljene predstavke građana, kontinuirano sakupljaju, evidentiraju, sistematizuju i postupaju po njima nadležni odbori NS prema materiji (jer u narednom sazivu NS više neće postojati Odbor za predstavke i predloge), kako bi pratili sprovođenje zakona, probleme u praksi i potrebe građana i kako bi bili u stanju da izmenama postojećih zakona ili donošenjem novih u NS daju adekvatan odgovor na potrebe građana. Na ovaj način bi mogle biti dobijane i informacije koje bi koristile narodnim poslanicima i u vršenju kontrolne funkcije Narodne skupštine. Posebno bi to bilo korisno za građane, jer je to otvaranje još jednog kanala komunikacije građana sa svojim predstavnicima u parlamentu.

3. U istom cilju, ali sa ciljnom grupom mladih, bilo bi korisno ustanovljavanje nagradnih konkursa za tematske i studentske radove u vezi sa parlamentarnim razvojem u Srbiji, kojima bi se studenti društvenih nauka stimulisali da iz različitih aspekata analiziraju teme iz ove oblasti, a time bi se i povećavalo interesovanje za komunikaciju sa predstavnicima u parlamentu.

4. Pored ovog modela, u uporednom parlamentarnom pravu povećanje zainteresovanosti građana za zakonodavni postupak i uključivanje u postupak donošenja zakona se postiže kroz: otvaranje centara za informisanje i edukaciju, Dane otvorenih vrata, Otvoreni parlament, dane za davanje informacija u ruralnim područjima i okruzima, „Parlament na točkovima“ tj. mobilni parlament i sl. Posebna pažnja se posvećuje informisanju i uključivanju mladih, te postoje posebne inicijative na nivou škole (učenja o parlamentu u okviru nastavnog plana i programa, izrada nagradnih ilustracija pod nazivom „Dan u parlamentu“, elektronska igra pod nazivom „Zakonodavci“ u kojoj grupe školske dece virtuelno donose zakone na isti način kao što se to stvarno odvija, pri čemu međusobno igraju različite uloge, kao i uvođenje „školskih parlamenata“) i programi na nivou

parlamenta (redovne nedeljne ili mesečne posete učenika, „sednice mladih“, mogućnost da sami sastavljaju predloge zakona)⁶².

5. Imajući u vidu da je javnost rada zakonodavnog organa veoma značajna, bilo bi korisno podržati uvođenje parlamentarnog televizijskog kanala, na kome bi, pored plenarnih sednica NS, bile prenošene i sednice odbora NS, kao i javna slušanja, kako bi rad parlamenta bio vidljiviji, otvoreniji i dostupniji građanima. Na taj način bi, osim postizanja obaveštenosti, bila podizana i svest građana o širokom spektru rada Narodne skupštine. Trenutno se javnost rada obezbeđuje povremeno direktnim, a povremeno odloženim televizijskim prenosom (isključivo) plenarnih sednica NS. Zbog toga bi uspostavljanje posebnog parlamentarnog kanala, kao televizijskog kanala sa nacionalnom frekvencijom, omogućilo zainteresovanim građanima da kontinuirano prate rad narodnih poslanika.

6. Poboljšanje veb sajta Narodne skupštine, kako bi građanima bila omogućena veća dostupnost informacija o radu narodnih poslanika. Za građane bi bilo veoma korisno da na veb prezentaciji parlamenta mogu da vide rezultate svakog glasanja, tj. da svaki građanin može da vidi kako je koji narodni poslanik glasao prilikom donošenja zakona. Idući korak dalje, građani bi trebalo da vide koliko je amandmana podneo narodni poslanik, koliko se puta javio za reč tokom sednice, koliko je poslaničkih pitanja postavio itd. To bi svakom građaninu omogućilo da sagleda šta je narodni poslanik tokom svog rada u parlamentu uradio za građane. Bilo bi veoma korisno omogućiti javnosti uvid u podnete amandmane, tj. dostupnost podnetih amandmana u elektronskom obliku⁶³. U tom cilju bi značajan iskorak bio učinjen formiranjem elektronske baze podataka koja bi bila dostupna javnosti, a koja bi sadržala sve relevantne podatke o kompletnoj zakonodavnoj aktivnosti (u svim fazama zakonodavnog postupka - kako u vezi sa donetim zakonima, tako i u vezi sa predlozima zakona koji su u postupku donošenja, amandmanima i sl.), što bi zainteresovanim građanima omogućilo potpuniji uvid u tok postupka za donošenje zakona, odnosno da mogu da prate kako određeni predlog zakona „napreduje“ u zakonodavnom postupku.

7. Uspostavljanje i promovisanje elektronske komunikacije građana sa narodnim poslanicima.

⁶² Detaljnije o komparativnoj parlamentarnoj praksi u cilju postizanja otvorenosti i transparentnosti parlamenta: D. Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006, str. 43-67.

⁶³ O e-parlamentu: T. Kingham, *E-Parliaments - The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes*, World Bank Institute, New York, 2003; *Parliament in the age of the Internet* (ur. S. Coleman, J. Taylor, W. Donk), Oxford University Press - Hansard Society for Parliamentary Government, Oxford 1999.

8. Dalja podrška razvijanju instituta javnog slušanja i načinu organizovanja i održavanja u praksi. Potrebno je detaljnije urediti organizaciju javnih slušanja u NS. Nakon institucionalizacije javnih slušanja u NS, nije bilo formalnih zajedničkih sastanaka zaposlenih na nivou Službe NS na kojima bi se ujednačavala praksa službenika koji neposredno rade na organizaciji javnih slušanja i razmenjivala iskustva u cilju otklanjanja različitog tumačenja, podizanja kvaliteta rada i daljeg unapređenja načina sprovođenja ovog instituta u praksi. Imajući u vidu ovu potrebu, kao i činjenicu da se javna slušanja u praksi NS održavaju u dva osnovna vida: jedan, kada se održavaju u postupku donošenja zakona, kada se omogućava svim zainteresovanim stranama da iznesu mišljenje u vezi sa predlogom zakona (što je u dosadašnjoj praksi bio i podsticaj da na osnovu onoga što su čuli, narodni poslanici podnesu amandmane) i drugi, kada se javna slušanja organizuju u vršenju kontrolne funkcije odbora NS, u vezi sa problemom koji se uoči u praksi, odnosno, primeni zakona - bilo bi korisno u daljem razvoju raditi na izradi nekog oblika internog akta koji bi sadržao detaljnije smernice za ova dva oblika javnog slušanja.

9. Sekretari odbora NS koji su neposredno radili na organizaciji javnih slušanja ukazuju da bi bilo korisno precizirati rok (ne kraći od 7 dana) od dana donošenja odluke odbora NS o održavanju javnog slušanja, do samog održavanja, kako bi bilo vremenski moguće izvršiti adekvatnu pripremu. Preciziranje roka bi bilo korisno i kako bi blagovremeno mogli biti pozvani svi zainteresovani subjekti i kako bi planirali svoje vreme, što bi doprinelo povećanju broja učesnika javnog slušanja.

10. Kada je reč o javnim slušanjima u vezi sa problemima u sprovođenju zakona i vršenju kontrolne funkcije parlamenta, bilo bi korisno podsticati preduzimanje neposrednih „akcija i mera” nakon održanog javnog slušanja, kako ono ne bi predstavljalo samo neobaveznu pričaonicu. U postojećem sistemu, nakon održanog javnog slušanja sačinjava se informacija o održanom javnom slušanju koja, na informativnom nivou, predstavlja kratak prikaz stavova koje su učesnici izneli, ali bi se procedura mogla dalje razvijati u smislu načina donošenja zaključaka, odluka, preporuka, kao i preduzimanja konkretnih koraka u smislu rešenja problema koje je bilo tema javnog slušanja. Time bi se u praksi postigao i veći značaj instituta javnog slušanja. U postojećem sistemu je donošenje zaključaka moguće na sednici odbora, dok se javno slušanje organizuje kao poseban događaj (nema pravni oblik sednice odbora NS).

11. Kada je reč o javnim slušanjima koja se održavaju u vezi sa pojedinim predlozima zakona, bilo bi korisnije da se ona organizuju i održavaju u fazi nacрта zakona (a ne predloga), jer bi tako mogao lakše i brže da se izmeni tekst nacрта, dok je predlog zakona moguće menjati jedino

amandmanima ili povlačenjem predloga i podnošenjem novog predloga zakona.

12. Kako se javna slušanja ne bi poistovećivala sa javnom raspravom, potrebno je: a) propisati detaljnije postupak kada predlog zakona podnose narodni poslanici; b) na veb sajtu NS odvojiti prikaz održanih javnih slušanja od javnih rasprava. Trenutno je javna rasprava o temama od značaja za izradu Predloga zakona o Narodnoj skupštini i Predloga poslovnika Narodne skupštine, na veb sajtu NS prikazana u rubrici: javna slušanja⁶⁴.

13. Interesantno i korisno bi bilo da se identifikuju održana javna slušanja koja imaju za rezultat prihvaćene amandmane, kao i kontinuirano pratiti koliko je amandmana podneto i koliko je amandmana (od tog broja) Narodna skupština prihvatila, a koji su podneti kao rezultat (posledica) održanog javnog slušanja. U tom cilju je potrebno i razviti preporuke da se ovaj podatak na odgovarajući način beleži u dokumentaciji NS.

14. U cilju unapređenja kvaliteta javnih slušanja, potrebno je nastojati da što veći broj različitih aktera iz svih sfera društva uzima učešće u javnim slušanjima. Bilo bi dobro da narodni poslanici u većem broju prisustvuju javnim slušanjima kako bi sagledali probleme u primeni zakona i potrebe građana. Kako bi svi zainteresovani subjekti bili pozvani na javna slušanja, bilo bi korisno da svi sekretari odbora formiraju, redovno ažuriraju i dopunjuju baze podataka o udruženjima građana, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama, drugim interesnim grupama itd. koje se bave pitanjima iz delokruga rada odbora (i njihovim kontaktima) kako bi ih pozivali na javna slušanja.

15. Postoji potreba za nastavkom edukacija o javnim slušanjima. Još uvek postoji nedovoljno razumevanje ovog instituta, kao i kod određenog broja narodnih poslanika neslaganje sa terminom „javno slušanje“. Potrebno je da edukacija o institutu javnih slušanja bude usmerena i prema: građanima, predstavnicima izvršne vlasti i medijima, kako bi adekvatnije i u većoj meri medijski ispratili javna slušanja. Veća medijska pažnja održavanju javnih slušanja doprinela bi da se ovaj institut približi građanima Srbije, kako bi bili bolje obavešteni, iz čega bi proizašlo i povećanje interesovanja građana za učešće u javnim slušanjima, što bi doprinelo i unapređenju komunikacije građana i njihovih izabраних predstavnika.

⁶⁴ Videti: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/javna-slušanja.990.html?offset=1> <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/javna-slušanja.85.html?offset=1>, pristup 30.12.2011. god.

16. Većoj efikasnosti komunikacije građana i narodnih poslanika doprinelo bi planiranje, tj. postojanje godišnjeg plana rada Narodne skupštine i njenih odbora, na osnovu koga bi blagovremeno mogli biti upućivani javni pozivi za dostavljanje predloga u vezi sa aktuelnom temom, kako bi građani mogli pravovremeno da se obrate narodnim poslanicima i iskažu svoje potrebe i stavove.

17. U cilju adekvatne dostupnosti svih važnih informacija o radu narodnih poslanika, bilo bi korisno raditi na unapređenju saradnje Narodne skupštine i medija. U tom cilju bi bilo dobro organizovati edukaciju predstavnika medija koji izveštavaju o aktivnostima NS (tzv. skupštinski izveštači) kako bi se unapredilo izveštavanje i javnosti predočila realna i tačna slika. Zbog nepoznavanja značenja i nerazumevanja specifičnih pravnih termina, neretko se u medijima neadekvatno prenose informacije, naročito u vezi sa zakonodavnim postupkom. Kvalitetnije izveštavanje bi građanima omogućilo blagovremene, potpune i tačne informacije o radu narodnih poslanika, što je preduslov za razvijanje odnosa građana sa narodnim poslanicima.

Na osnovu svega izloženog, može se zaključiti da postoji značajan prostor za dalji parlamentarni demokratski razvoj u Srbiji kada je u pitanju odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora. Adekvatan odgovor naredne legislature srpskog parlamenta na potrebu unapređenja odnosa i razvijanja kontinuirane komunikacije sa građanima, zavisiće od spremnosti i odluke izabranih narodnih poslanika.

Slobodan Vukadinović, LL.B.
Junior Lecturer
Faculty of Law, Union University, Belgrade

RELATION BETWEEN CITIZENS AND MPs AFTER ELECTIONS

SUMMARY

Although elections enable voters to shape the political structure of a representative body, the conduct of elections should not be the end - but the beginning of continuous communication between the citizens and parliamentarians. Therefore, the goal of this article is to explore and identify institutes, which would facilitate the relationship and communication between citizens and members of parliament after elections. The focus of the paper is on the analysis of the Serbian parliamentary practice, and the assessment of the implementation of the institutes of Parliamentary Law, while indicating their implementation through the current practice at the National Assembly of the Republic of Serbia. In addition to public hearings, assembly working body sessions out of the Parliament headquarter, opening of the MPs' offices in provinces, submission of the applications and proposals, citizens' participation in the legislative process, the paper points out important problems that, in the Serbian parliamentary practice, prevent, the realization of constitutional right of voters to propose laws. The article observes the tendency, dominated in the last few years, that endeavors to "open" the National Assembly (as an institution) to the citizens, according to the good practice implemented and proved in foreign parliaments. However, this does not imply an adequate contact between citizens and Members of Parliament (individually). After indicating the standards of the Inter-Parliamentary Union and results of recent global surveys, the conclusion of the paper identifies opportunities for further parliamentary development that would support the improvement of relations between citizens and their representatives in the Parliament after the elections.

Key words: *Elections, voters, citizens, public hearings, proposals, assembly working body sessions out of the Parliament headquarter, MPs' offices in provinces, right to propose law.*