

.....

# OSVRTI, PRIKAZI, RECENZIJE

.....

*Slobodan Vukadinović*

asistent Pravnog fakulteta Univerziteta Union, Beograd

## 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.

Zahvaljujući ciljevima koje je pred sebe postavila Interparlamentarna unija, a koji se pre svega odnose na promovisanje i jačanje demokratije i parlamentarnih institucija, krajem 2006. godine objavljena je studija “Parliament and democracy in the twenty-first century (A guide to good practice)”,<sup>1</sup> koja kroz primere dobre prakse poziva i upućuje na raspravu o značaju institucije demokratskog parlamenta. Ovaj vodič za dobru praksu napisao je i priredio profesor David Beetham, izvestilac Radne grupe<sup>2</sup>

- 1 U prevodu na srpski jezik: “Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku (Vodič za dobru praksu)”. Ova studija je privukla pažnju Kancelarije Programa Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji, koja je prepoznala vrednost ovog vodiča i pokrenula inicijativu da se on prevede na srpski jezik i predstavi domaćoj stručnoj javnosti. Uz prethodnu saglasnost IPU-a, Kancelarija UNDP-a u Srbiji je objavila krajem 2008. godine prvo izdanje ovog vodiča na srpskom jeziku.
- 2 Članovi radne grupe: David Beetham, profesor emeritus Univerziteta u Lidsu, član Centra za ljudska prava Univerziteta u Eseksu i pomoćnik direktora organizacije *Democratic Audit* iz Ujedinjenog Kraljevstva; Avraham Burg, bivši predsednik izraelskog Kneseta; Pierre Cornillon, počasni generalni sekretar Interparlamentarne unije; Oliver Delamare Deboutteville, pomoćnik direktora Službe za međunarodne odnose francuskog Senata; profesor Peter Ronald de Souza, kodirektor Lokniti-Instituta za uporednu demokratiju, Delhi; profesorka Yakin Ertürk, specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posledice; Scott Hubli, direktor Programa za upravljanje, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove; Francis Kpatindл, Regionalni viši službenik za javno informisanje, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice; Marta Lagos Cruz-Coke, izvršna direktorka Latinobarometra; profesorka Cristina Murray, šef Katedre za javno pravo i direktorka Centra za istraživanje prava, rasnih i rodnih pitanja Univerziteta u Kejptaunu; Cyril Ndebele, bivši predsednik Narodne skupštine Zimbabvea; Abdelwahad Radi, predsednik

Interparlamentare unije o doprinosu parlamenta demokratiji, a izdavač je Interparlamentarna unija<sup>3</sup> (u daljem tekstu: IPU), najstarija međunarodna parlamentarna organizacija, osnovana 1889. godine, u kojoj naša država<sup>4</sup> ima status punopravnog člana.

Knjiga govori o paradoksu savremene demokratije, jer iako se teži demokratiji kao idealu i pozdravlja pobjeda demokratije u mnogim državama, istovremeno se parlament suočava sa krizom svog legitimiteta. Birači su često razočarani, imaju osećaj neispunjenih obećanja i izneverenih očekivanja, kao i da im, u krajnjoj liniji, njihovi predstavnici ne polažu račune za svoj rad, čime se povećava jaz između građana i njihovih izabranih predstavnika u parlamentu, što utiče i na relativno mali odziv birača na izborima danas. U tom smislu se govori o demokratskom deficitu u savremenoj demokratiji. IPU je uočila da se parlamenti danas suočavaju sa istim (zajedničkim) izazovima, te ovaj vodič nastoji da ukaže kako da parlamenti unaprede svoju praksu i kako mogu da, kao centralne institucije predstavničke demokratije, doprinesu unapređenju demokratije u dvadeset prvom veku.

Tragajući za odgovorima, Vodič nudi rešenja različitih parlamenata sveta, te dominira uporedni metod. Primeri demokratske prakse koji su obuhvaćeni ovom knjigom zasnivaju se na opisima i dokumentaciji koja je dobijena od samih parlamenata. Na taj način, kroz zapažanja i primere dobre prakse, Vodič nudi profil onoga čemu jedan demokratski parlament teži. Ukazivanjem na maštovitost i kreativnost primera dobre prakse različitih parlamenata, ova knjiga pokazuje da parlamenti širom sveta aktivno pokušavaju da odgovore na izazove današnjice, što uglavnom čine stalnim unapređivanjem svojih (parlamentarnih) procedura i načina ostvarivanja saradnje sa javnošću.

Iako je samim naslovom kvalifikovana kao vodič, ova knjiga predstavlja uporednopravnu studiju, koja je urađena osloncem na izvore ustav-

---

marokanskog Predstavničkog doma; Loretta Ann Rosales, poslanica filipinskog Predstavničkog doma; Sanjaasuren Oyun, poslanica Parlamenta Mongolije; Dulce Maria Sauri Riancho, senatorka Meksika.

- 3 Interparlamentarna unija predstavlja najveći forum parlamentaraca u okviru koga se neguje i kontinuirano unapređuje koncept predstavničke demokratije, razmenjuju iskustva parlamenata i poslanika. Septembra 1997. godine IPU je usvojila Univerzalnu deklaraciju o demokratiji, a deset godina kasnije (2007. god.) Generalna skupština Ujedinjenih nacija je na inicijativu IPU-a, proglasila 15. septembar za Međunarodni dan demokratije.
- 4 Članstvo od 1947. godine. Stalna delegacija Narodne skupštine Republike Srbije pri IPU ima četiri člana i četiri zamenika člana. Uobičajeno (nepisano pravilo) je da šef Stalne delegacije bude predsednik parlamenta, kao i da u delegaciji bude zastupljen jednak broj muškaraca i žena. Interparlamentarna unija održava dva godišnja zasedanja: prolećno u jednoj od država članica i jesenje u Ženevi, sedištu IPU-a.

nog i parlamentarnog prava država članica IPU-a, prvenstveno na ustave, zakone i poslovničke parlatenata. Zanimljiva i korisna rešenja iz uporednog prava izvorno se citiraju, nudeći različita pravna pravila po kojima se odvija parlamentarni život i rad poslanika unutar parlamenta, te se, sa razlogom, može reći da ovaj vodič predstavlja svojevrsnu enciklopediju primera dobre prakse za koju je 77 parlatenata širom sveta dostavilo odabrane priloge. Na osnovu priloga koje je dobila, IPU je identifikovala pet ključnih karakteristika koje bi trebalo da poseduje savremeni parlament. Svaka od karakteristika je dobro analitički obrađena primenom komparativnog metoda, koristeći bogatu praksu država članica IPU-a, pri čemu je svakoj karakteristici posvećeno posebno poglavlje. Vodič ide korak dalje, nudeći konkretne načine, mehanizme i proceduralna sredstva kako ove ključne vrednosti uvesti u svakodnevnu praksu. Svaki od mehanizama dobre prakse ilustrovan je konkretnim rešenjem koje postoji u određenom parlamentu. Knjiga je pisana jasnim i razumljivim stilom i veoma je dobro strukturirana: sadrži uvodne reči, osam poglavlja i tri dodatka, nakon čega sledi registar pojmova.

Nakon predgovora predsednika Interparlamentarne unije, uvodne reči generalnog sekretara IPU-a i sažetog prikaza knjige, sledi Uvod (po obimu najmanje poglavlje), u kome se ukazuje na paradoks demokratije, s obzirom na to da je demokratija u mnogim zemljama dovela do velikog razočaranja zbog rezultata koje je ostvarila u praksi. Ovakvo razočaranje, po oceni IPU-a, postoji jednako među građanima koji pripadaju “starim” demokratijama i “novim i demokratijama u nastajanju”, a najčešće se definiše kao “izneverena obećanja”, odnosno razlika između obećanog i ostvarenog. U okviru nastojanja da utvrdi doprinos parlamenta demokratiji, najpre se ukratko analizira pojam demokratije kao ideal i kao skup institucija i prakse na nivou moderne države. Ističući da parlament predstavlja centralnu instituciju demokratije, Vodič konstatuje da je neophodno da svim građanima budu zejemčena osnovna prava da bi mogli da utiču na zakone i politiku. Potom se analizira važna dimenzija savremene demokratije, a to su predstavničke institucije i vlada koja polaže račune. U tom smislu, istražuje se kako da parlamenti obezbede stvarnu predstavljenost svih društvenih struktura i uspešno predstavljaju građane u odnosima sa drugim državnim organima i različitim međunarodnim i regionalnim telima. U nastavku se razmatra pitanje koliko efikasno parlamenti vrše svoju nadležnost u okviru podele vlasti, navodi se spisak najčešćih nadležnosti parlamenta i ukazuje na značaj aktivnog civilnog društva, političkih stranaka i medija. Na kraju prvog poglavlja dan je okvir za demokratski parlament, koji sadrži skup glavnih karakteristika (ujedno ciljeva, tj. vrednosti) savremenog demokratskog parlamenta, zahteva koji se postavljaju i mogućih proceduralnih sredstava i institucija kroz koje se ove vrednosti

mogu realizovati. Kao pet ključnih ciljeva, kojima parlament u dvadeset prvom veku treba da teži, IPU je prepoznala: parlament koji obezbeđuje adekvatnu predstavljenost, transparentan, dostupan, efikasan (na svim nivoima: međunarodnom, nacionalnom i lokalnom) i parlament koji polaže račune. Ove karakteristike ne samo što ukazuju na to kako bi demokratski parlament trebalo da izgleda, već su iskorišćene i kao organizacioni pokazatelj na osnovu koga je sadržaj ove knjige podeljen u poglavlja.

U drugom poglavlju Vodič traga za odgovorima kako da parlament adekvatno reprezentuje društvo, sa svim različitostima koje u njemu postoje i postigne tzv. uključenost svih. Zbog toga ovo poglavlje razmatra izborna pravila i procedure koje obezbeđuju adekvatnu političku predstavljenost parlamenta i potrebu da parlament odražava društvenu raznolikost stanovništva. Posebno se analizira pitanje garantovanja standarda za slobodne i fer izbore, zatim tipovi izbornog sistema i kroz primere ilustruju prednosti i nedostaci većinskog, proporcionalnog i mešovitog izbornog sistema. Vodič ističe važnost potrebe da parlament odražava volju naroda kako bi bio legitiman i sposoban da iskazuje javno mišljenje o važnim tekućim pitanjima, pri čemu konstatuje da, iako na prvi pogled izgleda da je sastav parlamenta rezultat preparlamentarnog procesa, parlamenti u stvari imaju mogućnost da indirektno utiču na sopstveni sastav kroz zakonodavnu vlast. Razmatra se i pitanje ko zapravo koristi biračko pravo i daju obrazloženja zašto građani nedovoljno koriste ovo pravo, pri čemu se ističe jedno od čestih uverenja da oni koji će biti izabrani neće zastupati interese birača, već pre stavove najvećih donatora izborne kase. Naročita pažnja, ne samo u ovom poglavlju, već i u celoj knjizi, posvećuje se pitanju zastupljenosti žena u parlamentima i istovremeno nude načini kako omogućiti adekvatne uslove<sup>5</sup> za rad žena koje imaju porodične obaveze. Pored rezultata analize koja prati zastupljenost žena u parlamentima po regionima i na globalnom nivou u poslednjih desetak godina, Vodič daje i preporuke<sup>6</sup> kako povećati mogućnosti ženama za pristup javnim funkcijama. U nastavku se Vodič bavi pitanjem predstavljanja manjinskih i marginalizovanih zajednica, predlažući: povoljnije uslove za registraciju ovih stranaka, propisivanje normi koje zahtevaju manji broj potpisa za predaju izborne liste stanaka manjina, niži cenzus za ulazak u parlament (u odnosu na cenzus za ostale stranke) i druge mere koje obezbeđuju da svi budu

5 S obzirom na to da se pitanje obezbeđivanja punog učešća žena u radu parlamenta ne svodi samo na to da im se daju veće mogućnosti da budu izabrane na funkcije, već je neophodno da parlament tako organizuje posao (baveći se sopstvenom infrastrukturom i organizacijom rada) da ženama olakša da daju doprinos u svim aspektima rada parlamenta.

6 Kao dobra praksa, prepoznaje se uvođenje rezervisanih mesta za žene, kvota na izbornim listama i drugih mera afirmativne akcije koje se pravdaju pozivanjem na Konvenciju Ujedinjenih nacija o zabrani svih oblika diskriminacije žena.

uključeni. Ovo poglavlje ističe važnost jednakosti prava svih poslanika, a razmatra i posebna pravila za poslanike opozicionih i manjinskih grupa i stranaka, naglašavajući da upravo one imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti vlade i pružanju alternativnih političkih opcija. U nastavku se razmatraju mogućnosti za lakši rad poslanika, koje otvaraju pitanje resursa i tehničkih kapaciteta, ali i obučenosti poslanika za njihovo korišćenje. Važno pitanje kome Vodič posvećuje pažnju je zaštita prava poslanika u vršenju mandata. U cilju mogućnosti slobodnog izražavanja mišljenja, analizira se poslanička nepovredivost, odnosno poslanički imunitet i uslovi pod kojima se on ukida. Kraj ovog poglavlja razmatra jedno od teških i najviše osporavanih pitanja, a to je ravnoteža između zahteva koje postavlja stranačka disciplina i individualnih prava poslanika da slobodno iznose sopstvena mišljenja (i kada se ona bitno razlikuju od stava stranke, tj. poslaničke grupe). Pisac i urednik ide i korak dalje, iznoseći stav da su stranke, sa svoje strane, odgovorne da razvijaju demokratske procedure u samoj stranci koje dopuštaju njihovim poslanicima da vode nesmetane rasprave o spornim pitanjima, umesto da se slepo drže direktiva “odozgo”. Način usklađivanja potencijalno suprotstavljenih stranačkih zahteva i zahteva lične savesti je jedno od najtežih pitanja sa kojima se suočavaju poslanici, naročito zbog moguće krajnje sankcije – isključenja iz stranke.<sup>7</sup>

Treće poglavlje se bavi sledećom ključnom karakteristikom koju treba da poseduje parlament u dvadeset prvom veku, a to je otvorenost i transparentnost, podrazumevajući da rad parlamenta bude i fizički otvoren za javnost, što nije uvek lako postići u vreme kada je briga za bezbednost javnih ličnosti postala neophodnost. Stoga je najefikasnije da parlament bude otvoren za novinare i predstavnike medija, pa zato ovo poglavlje razmatra načine kako parlamenti mogu da olakšaju rad novinara i medija u izveštavanju o radu parlamenta (iako Vodič konstatuje da u svim državama mediji imaju tendenciju da više pažnje posvećuju negativnim stranama rada parlamenta). S obzirom na činjenicu da se veoma važan deo rada parlamenta odvija u odborima, Vodič kao dobro rešenje izdvaja postojanje posebnih televizijskih (parlamentarnih) kanala, na kojima se prikazuju plenarne sednice i sednice odbora. Posebna pažnja je poklonjena slobodnom pristupu informacijama, kao važnom demokratskom resursu koji mogu koristiti i građani, i mediji, i NVO u cilju povećanja transparentnosti rada organa javne vlasti, kao i postojanju nezavisnih organa koji su

---

7 Zbog toga, ali i zbog „preleta” poslanika u druge stranke i moguće korupcije, Vodič ukazuje na standarde i pravila Saveta Interparlamentarne unije, Komiteta za ljudska prava poslanika, kao i Smernice Latimer doma za zemlje Komonvelta koje su usvojene pod pokroviteljstvom Asocijacije parlamenata zemalja Komonvelta.

ovlašćeni da razmatraju žalbe na odluke o uskraćivanju pristupa informacijama. U nastavku se ispituje pravna regulativa rada medija, tj. odgovornost parlamenta da ustanovi pravni okvir za rad medija, te se posebno razmatraju pitanja vlasništva, kontrole i radiodifuzni standardi. S obzirom na brz razvoj i veliki značaj interneta, Vodič naročitu pažnju posvećuje veb sajtu parlamenta nudeći i preporuke<sup>8</sup> IPU-a za njegovo unapređenje. Kraj poglavlja posvećen je ključnom pitanju za ovu oblast, a to je približavanje parlamenta građanima 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 posvećena je informisanju i uključivanju mladih, te se detaljno razmatraju inicijative na nivou škole<sup>9</sup> i programi na nivou parlamenta<sup>10</sup>.

Četvrto poglavlje predstavlja logičan nastavak prethodnog i razmatra načine kako da parlament postane u većoj meri dostupan građanima. Akcenat je na neposrednom kontaktu građana sa svojim predstavnicima, sa preporukama da poslanici više vremena fizički provode u svojoj izbornoj jedinici,<sup>11</sup> što je povezano i sa ulogom poslanika u lokalnom razvoju. Posebna pažnja posvećena je nastojanjima poslanika i parlamenata da podstiču građane da traže zaštitu svojih prava.<sup>12</sup> Centralno mesto ovog poglavlja posvećeno je učešću građana u zakonodavnom postupku i načinima kako da se oni u većoj meri uključe u ovaj proces. U tom cilju nude se i razmatraju rešenja i primeri dobre prakse: javni pozivi koje zakonodavni odbor parlamenta upućuje za podnošenje predloga građana, održavanje javnih slušanja,<sup>13</sup> podnošenje predstavki odborima od strane organizacija

8 Vodič, kao dobru praksu, navodi postojanje mogućnosti da građani *online* saznaju kako je njihov predstavnik/ca glasao/la i kakvo je mišljenje izneo/la o konkretnom pitanju, kao i postojanje baze podataka koja sadrži tekstove svih predloga zakona, tako da se može pratiti kako određeni predlog zakona „napreduje” kroz zakonodavni postupak.

9 Posebno se analiziraju efekti: 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 virtualno donose zakone na isti način kao što se to stvarno odvija, pri čemu međusobno igraju različite uloge, kao i uvođenje „Školskih parlamenata”.

10 Redovne nedeljne ili mesečne posete učenika, „sednice mladih”, mogućnost da sami sastavljaju predloge zakona.

11 Pojedini parlamenti imaju pravila po kojima poslanici u toku jedne sedmice imaju provesti jedan ili dva dana u svojoj izbornoj jedinici, slušati građane, njihove probleme i oslušivati njihove potrebe. U istom cilju, neki parlamenti imaju kancelarije u unutrašnjosti.

12 Uobičajeno je da parlamenti to rade kroz svoja radna tela i to najčešće kroz odbor za predstavke i predloge i odbor za ljudska prava.

13 Public hearing se u srpskom jeziku najčešće prevodi kao javna slušanja (što smatram adekvatnim), mada se mogu sresti i prevodi javne konsultacije i javna saslušanja.

civilnog društva. Predlaže se i da svaki parlament objavi priručnik<sup>14</sup> o sastavljanju predstavi za parlamentarne odbore i ponudi model predstavke na svom veb sajtu. U vezi sa ovim temama, ukazuje se na važnost postojanja javne evidencije svih podnetih predstavi (dostupnost ovakve baze na veb sajtu), kao i na saradnju sa nevladinim organizacijama u cilju da svi budu uključeni u pripremu predloga zakona, kako bi se predupredili neočekivani negativni efekti. Pojedini parlamenti imaju kancelarije parlamenta za kontakt sa NVO, a dobra praksa je i obrazovanje konsultativnih saveta odbora parlamenta, tj. da svaki odbor ima svoj savet koji čine stručnjaci, profesori, eksperti, predstavnici NVO.

Kako se polaganje računa nosilaca javnih funkcija danas vidi kao osnovni zahtev javnog života u demokratiji, peto poglavlje je posvećeno parlamentu koji polaže račune, o čemu se u ovoj knjizi govori kroz dva vida. Sa jedne strane, ovo podrazumeva aktivnosti parlamenta, koji treba da obezbedi, u ime biračkog tela, da mu Vlada polaže račune. Sa druge strane, to podrazumeva da parlament i poslanici polažu račune biračkom telu i to ne samo kroz podnošenje izveštaja, već kroz stalni dijalog sa biračima. Sa ovim je povezan zahtev da nosioci javnih funkcija ispunjavaju određene standarde, kako u pogledu svog rada, tako i u pogledu ličnog integriteta. U tom cilju, većina parlamenata je ovo pitanje uredila donošenjem Kodeksa ponašanja poslanika, koji predviđa i sankcije za poslanike u slučaju neispunjenja ovih standarda. Polaganje računa poslanika razmatra se na dva nivoa. Jedan nivo je horizontalni, koji podrazumeva da parlamentarci polažu račune i podnose izveštaje nezavisnim regulatornim telima,<sup>15</sup> a drugi je vertikalni, koji podrazumeva da poslanici polažu račune direktno biračima kroz različite mehanizme, na sistematski način. U tom smislu, Vodič konstatuje da biračko telo, kao krajnji arbitar ponašanja poslanika, može poslaniku da izrekne najtežu kaznu – da ga ne izabere ponovo na izborima. Kako je ovakvo izricanje kazne biračkog tela na dugom štapu i često neizvesno, Vodič analizira i ulogu posebnih tela i komisija kojima su poslanici neposrednije odgovorni za svoje ponašanje, uključujući i odbore parlamenta.<sup>16</sup> U cilju regulisanja ovih pitanja, Vodič

---

14 Vodič daje i izvod iz jednog takvog priručnika – reč je o priručniku koji je sastavljen u Predstavničkom domu Novog Zelanda.

15 Npr. odborima za rešavanje o sukobu interesa.

16 U modernim parlamentima, svedoči Vodič, postao je demokratski standard da građanin može lako da sazna kako je svaki poslanik glasao o određenom predlogu zakona, amandmanu, tj. da evidencija (listing) glasanja bude dostupna na veb sajtu parlamenta. Određeni parlamenti imaju praksu da poslanici jednom godišnje ili nakon svakog zasedanja objavljuju izveštaje o svojim aktivnostima u radu parlamenta. Kao dobar primer, prepoznato je i organizovanje sastanaka otvorenih za javnost, koji često nose naziv *Licem u lice*, gde građani usmeno postavljaju pitanja poslanicima šta su uradili u proteklom periodu. U nekim zemljama postoji

daje preporuke parlamentima da donesu principe i kodekse ponašanja u parlamentu; navodi i primere u kojima je predviđena mogućnost opoziva poslanika od strane posebne komisije koja radi u ime javnosti. Kodeks ponašanja<sup>17</sup> poslanika predstavlja odgovor na sve manje poverenje građana u rad poslanika i ujedno doprinosi većem poverenju javnosti u integritet parlamenta. U vezi sa polaganjem računa, Vodič razmatra i pitanje finansiranja stranaka i kampanja. Nakon uporedne analize i identifikacije ključnih pitanja, dane su preporuke kako pristupiti rešavanju ovog problema. U cilju unapređenja komunikacije sa građanima, Vodič ukazuje i na koristi od sistematskog praćenja javnog mnjenja, u okviru čega se vrši redovna procena ugleda koji parlament ima u javnosti i analiziraju načini za poboljšanje stanja.

Šesto poglavlje posvećeno je efikasnom parlamentu na nacionalnom i međunarodnom planu. U okviru ovog poglavlja analiziraju se tehnički kapaciteti, pravo parlamenta na samoorganizovanje, autonomiju, kako da parlament upravlja svojim budžetom, postojanje poslovnih odbora parlamenta koji uobičajeno sačinjavaju vremenski plan rada svake sednice parlamenta.<sup>18</sup> Vodič na osnovu uporedne analize konstatuje da u današnje vreme veliku opasnost predstavlja neprimerena dominacija izvršne vlasti, čije uzroke nalazi u samom parlamentu, kako zbog nedovoljne sposobnosti parlamenta, tako i zbog njegove nespремnosti da upotrebi ovlašćenja kojima raspolaže. U ovom delu su dane i sadržina pojma parlamentarne autonomije i smernice za unutrašnju organizaciju parlamenta, a ukazuje se i na značaj nezavisne stručne službe parlamenta i kontrole budžeta parlamenta. Posebna pažnja posvećena je unapređenju zakonodavnog postupka i detaljnim smernicama za kvalitet predloga zakona, ali i neophodnosti sistematskog praćenja primene zakona, kako u pogledu efikasne primene, tako i u pogledu efekata i dejstava koje oni proizvode u praksi. Vodič razmatra i kontrolnu funkciju parlamenta i polaganje računa vlade parlamentu, a preko parlamenta i biračkom telu u celini. U tom cilju, odvojeno se analizira kontrola kroz sistem parlamentarnih odbora i kontrola pomoću i preko nezavisnih kontrolnih tela. Vodič daje i konkretne smernice za bo-

---

i mogućnost da poslanici izgube mandat ukoliko ne zastupaju na adekvatan način interese svojih birača.

17 Istražujući sadržinu ovakvih kodeksa, autor zaključuje da se njima uglavnom zabranjuje uvredljivi govor i ponašanje poslanika, kao i uznemiravanje drugih poslanika, nalaže prioritet javnog interesa ispred privatnog, uređuju pitanja sukoba interesa, redovnog prisustva poslanika, objavljivanja spiskova o prisustvu i odsustvu svakog poslanika sa svake sednice parlamenta; a kao sankcije za nepoštovanje, u uporednom pravu, su predviđene: oduzimanje dela plate, privremena suspenzija, čak i prestanak mandata.

18 Umesto konsultacija šefova poslaničkih grupa koje su uobičajene u praksi srpskog parlamenta.



lju kontrolu pomoću poznatih instituta poslaničkih pitanja, interpelacija, a analizira i ulogu specijalnih anketnih komisija, važnost razmatranja budžeta i praćenja budžetskih rashoda. Poslednji odeljak ispituje širu ulogu parlamenta u promovisanju i unapređenju nacionalne integracije kroz demokratske procese i njegov doprinos sprečavanju i rešavanju konfliktnih situacija, podsećajući na demokratska sredstva – dijalog i kompromis.

Naredno poglavlje ukazuje da, u vezi sa efikasnošću, treba ispitati i uključenost parlamenta u međunarodne poslove.<sup>19</sup> Imajući u vidu proces globalizacije i odluke koje utiču na život građana jedne zemlje, a donose se izvan granica te zemlje ili od strane međunarodnih institucija, Vodič postavlja pitanje da li takve odluke podležu pravoj demokratskoj kontroli, označavajući to pitanje kao “međunarodni demokratski deficit”.<sup>20</sup> Tražajući za odgovorima na ovakve izazove, Vodič glavno mesto u okviru sedmog poglavlja posvećuje uključenosti parlamenta u multilateralne poslove i pitanjima zaštite i unapređenja ljudskih prava, rodne ravnopravnosti i ostvarivanju Milenijumskih ciljeva razvoja.<sup>21</sup> S obzirom na to da se u svetu nekoliko velikih regiona kreće u pravcu integracija (koje se nalaze u veoma različitim fazama) značajno mesto je posvećeno i uključenosti parlamenta u procese regionalnih integracija i u vezi sa tim parlamentarnoj kontroli nacionalnih predstavnika u regionalnim institucijama. Završni deo sedmog poglavlja posvećen je parlamentarnoj saradnji, posebno obrađujući njena tri tipa: parlamentarnu diplomatiju, interparlamentarnu saradnju<sup>22</sup> i tehničku saradnju.

Završno, osmo, poglavlje nosi naslov: Pogled u budućnost. U njemu se zaključuje da demokratizacija nije jedna reforma ili korak, već predstavlja kontinuirani proces koji se odvija ne samo u “mladim” demokratijama, već i u onima sa dugom tradicijom. Na tom putu, ovo poglavlje ukazuje kako parlamenti širom sveta ozbiljno pristupaju ovom izazovu i kako se sami angažuju u tekućim procesima reformi. Nakon analize konkretnih priloga danih od strane različitih parlamenata, uviđa se da se izvori parlamentarnih reformi razlikuju od parlamenta do parlamenta, ali se mogu, iz praktičnih razloga i posmatrajući položaj parlamenta, grupisati u izvanparlamentarne i unutarparlamentarne razloge i uslove. U okviru izvanparlamentarnih razloga reformi, završno poglavlje posebno razmatra: društvene potrebe koje se menjaju, pritisak javnosti, tehnološke promene, međunarodne uticaje i primere drugih parlamenata, dok kao unutarpar-

---

19 O ovoj temi IPU je 2005. godine objavila posebnu studiju: *Parliamentary Involvement in International Affairs*.

20 Izveštaj Kardoze komisije Ujedinjenih nacija (Cardoso Panel, 2004).

21 Eng, MDG – Millennium Development Goals.

22 Detaljnije videti: Stavridis, S., *Parliamentary diplomacy: some preliminary findings*, 2002, dostupno na: [www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm](http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm).

lamentarne uslove koji doprinose sprovođenju reformi, IPU izdvaja: prepoznavanje nedostataka u procedurama, inicijatore reformi, mobilizatore podrške i izvršioce. Konstatujući da su ovi izvori često komplementarni i da međusobno utiču jedni na druge (prikazujući to i dijagramom), u studiji se, u nastavku, razmatra dinamika demokratizacije, kao i olakšice i prepreke na putu reformi. Završni odeljak razmatra planiranje budućnosti, tj. načine kako parlamenti, kao čuvari demokratije, mogu dati svoj proaktivni doprinos društvu u planiranju budućnosti. Brojni izazovi dvadeset prvog veka (u oblasti privrede, životne sredine, zdravlja, bezbednosti ljudi itd.) stavljaju u zadatak i parlamentima da na njih odgovore adekvatnom politikom i programima u cilju uvećanja dobrobiti stanovništva. Takvi izazovi, u savremenom svetu koji se brzo menja, postavljaju i pitanje “kako oblikovati budućnost, a da se ne uništi tradicija zemlje koja je čini posebnom, pri čemu se prošlost koristi kao izvor za kreativne promene, a ne kao prepreka za dalji napredak. To znači da za demokratiju, po rečima završnog dokumenta sa Svetskog samita UN održanog 2005. godine, neće postojati samo jedan model, već čitav niz varijacija koje se zasnivaju na nekim osnovnim normama i praksi, u skladu sa specifičnom političkom tradicijom svake zemlje. O toj raznolikosti svedoče različiti primeri izneti u ovoj studiji.”<sup>23</sup>

Nakon osam poglavlja, Vodič za dobru praksu sadrži i tri dodatka: prvi, u kome je dan spisak svih parlamenata koji su dostavili priloge; drugi sadrži imena i biografije članova radne grupe o doprinosu parlamenta demokratiji; treći dodatak daje koristan pregled organizacija za jačanje zakonodavstva, njihovog delokruga rada i veb sajtova, pri čemu klasifikuje ove organizacije u tri grupe: parlamentarna udruženja, međunarodne organizacije i nevladine organizacije. Na samom kraju je indeks pojmova, koji čitaocu dodatno olakšava kretanje po ovom vodiču.

Na osnovu pažljivog čitanja ove knjige, može se zaključiti da su u njoj, u sažetoj formi, obrađena mnoga pitanja parlamentarnog prava i izvršena analiza različitih izazova savremenog parlamenta, ali se otišlo i korak dalje, nuđenjem konkretnih i održivih rešenja i odgovora na zajedničke probleme parlamenata, čime je čitaocu dana celovita i sveobuhvatna slika demokratskog parlamenta u dvadeset prvom veku. Vodič za dobru praksu je uspeo da kompleksnu problematiku savremene demokratije i brojnih izazova sa kojima se parlamenti danas suočavaju prikaže na jasan, razumljiv i jezgrovit način. Napisan je jednostavnim jezikom, uz korišćenje stručnih termina samo tamo gde je to neophodno, te je pristupačan širem krugu čitalaca. Pohvale treba uputiti i uporednom pristupu koji dominira

23 Beetham, D., *Parliament and democracy in the twenty-first century (A guide to good practice)*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, p. 183.

Vodičem, kao i naporu da, kod svakog segmenta koji obrađuje, uputi na korisne internet adrese i publikacije Interparlamentarne unije. Zbog toga, ovu knjigu preporučujemo ne samo stručnjacima koji se bave parlamentarnim pravom, već i široj čitalačkoj publici, koja može sagledati, kroz obilje primera najbolje prakse, na koje sve načine građanin može participirati, neposredno ili posredno, u zakonodavnom postupku i radu parlamenta.

Iznošenjem onoga što sami parlamenti prepoznaju kao uspešnu demokratsku praksu, Interparlamentarna unija objavljivanjem ovog vodiča, u suštini, daje prikaz kako demokratski parlament zapravo treba da izgleda i kako može postati još bolji. Dakle, Vodič obuhvata i jedno i drugo, tj. opisuje ono što postoji, ali i ono čemu bi se moglo težiti. U vremenu koje je pred nama, nadamo se da će naša Narodna skupština iskoristiti dobra rešenja koja ovaj vodič sadrži, te da će se delovi domaćih izvora ustavnog i parlamentarnog prava naći u nekom narednom vodiču, bivajući prepoznati kao primeri najbolje parlamentarne prakse.

Mnoštvo ideja i stavova, kao i kreativnost primera dobre prakse, kojima obiluje ovaj vodič, biće dragoceni i istraživačima, novinarima i analitičarima koji izučavaju parlamentarnu praksu. S obzirom na raspored građe i način izlaganja, ova uporednopravna studija biće veoma korisna i studentima pravnih i srodnih fakulteta koji izučavaju Ustavno pravo, Parlamentarno pravo, Politički sistem i srodne pravno-političke discipline i može im olakšati put ka boljem razumevanju savremenog demokratskog parlamentarizma. Jasnim stilom pisana, knjiga je razumljiva i svakom zainteresovanom građaninu, koji će čitajući ovaj vodič steći potpuniju sliku o parlamentu u dvadeset prvom veku i načinima na koje se može unaprediti odnos građanin-poslanik i obogatiti praksa parlamenta.



Mića Popović – *Manipulacija*, 1979.