

Iskušanja parlamentarizma

Priredio
Slaviša Orlović



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



CENTAR ZA
DEMOKRATIJU

Iskušnja parlamentarizma

Priredio
Slaviša Orlović

ISKUŠENJA PARLAMENTARIZMA

IZDAVAČI:

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
Dositejeva 51, Beograd

CENTAR ZA DEMOKRATIJU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
Jove Ilića 165, Beograd

ZA IZDAVAČA:

ANA MANOJLOVIĆ

UREDNIK:

PROF. DR SLAVIŠA ORLOVIĆ

RECENZENTI:

PROF. DR VUČINA VASOVIĆ
Fakultet političkih nauka, Univerziteta u Beogradu

PROF. DR DŽIM SEROKA
Department of Political Science, Auburn University, USA

REDAKCIONI ODBOR:

PROF. DR SPIROS EKONOMIDIS
London School of Economics and Political Science (LSE), London

DR. HEINZ ALBERT HUTHMACHER
Friedrich Ebert Stiftung, Beograd

AKADEMIK, PROF. DR VOJISLAV STANOVČIĆ
Fakultet političkih nauka, Univerziteta u Beogradu

PROF. DR RATKO BOŽOVIĆ
Fakultet političkih nauka, Univerziteta u Beogradu

LEKTURA I KOREKTURA:

MARIJA TODOROVIĆ

PREVOD:

BILJANA MAJSTOROVIĆ

PROOFREADING:

GRAINNE BOYLE ORLIĆ

DIZAJN I PRIPREMA ZA ŠTAMPU:

MARKO ZAKOVSKI

ŠTAMPA:

GRAFOLIK BEOGRAD

TIRAŽ: 300 KOMADA

ISBN 978-86-83767-45-8

Beograd, 2013. godine

Mišljenja i stavovi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Fondacije Fridrih Ebert.

SADRŽAJ

PREGOVOR: JAČI PARLAMENT – JAČA DEMOKRATIJA	5
PRVI DEO	
DRAGO ZAJC IZAZOVI DANAŠNJE PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE	7
VUKAŠIN PAVLOVIĆ POLITIČKI UTICAJ PARLAMENTA U DRŽAVI I DRUŠTVU	17
SLAVIŠA ORLOVIĆ PARLAMENT KAO EPICENTAR DEMOKRATIJE	27
ČEDOMIR ČUPIĆ ZNAČAJ I ULOGA ETIČKOG KODEKSA I KODEKSA PONAŠANJA POSLANIKA U PARLAMENTU	39
ILIJA VUJAČIĆ ODNOS PARLAMENTA I SAMOSTALNIH KONTROLNIH TELA	47
DRUGI DEO	
ZORAN Đ. SLAVUJEVIĆ JAVNOST RADA PARLAMENTA KAO SREDSTVO PROMOCIJE PARTIJA I POLITIČARA	61
SONJA TOMOVIĆ PARLAMENT I PARLAMENTARIZAM	71
GORDANA SILJANOVSKA DAVKOVA, RENATA TRENESKA DESKOSKA MAKEDONSKA (NE)DEMOKRATSKA SAGA: DAVID (SKUPŠTINA) PROTIV GOLIJATA (VLADA)?	75
MIRKO PEJANOVIĆ PROTIVREČNOSTI RAZVOJA PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE U BOSNI I HERCEGOVINI	89
IRENA PEJIĆ NARODNA SKUPŠTINA SRBIJE: RADNI ILI RASPRAVNI PARLAMENT	101
TREĆI DEO	
MARIJANA PAJVANČIĆ BROJ POSLANIKA U PARLAMENTU	111
JOVAN KOMŠIĆ PARLAMENT I SISTEM UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOA (EVROPEIZACIJA PARLAMENTARIZMA I DECENTRALIZACIJA U SRBIJI)	117
MILAN JOVANOVIĆ SOCIJALNA STRUKTURA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE OD 1990. DO 2008. GODINE	133
ZORAN STOJILJKOVIĆ ULOGA PARLAMENTA U REDUKOVANJU KORUPCIJE I PODRUŠTVLJAVANJU PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE	145
JELENA LONČAR, DUŠAN SPASOJEVIĆ ODNOS VLASTI I OPOZICIJE U SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE	157
JOVANA ĐURBABIĆ TRANSPARENTNOST I OTVORENOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	167

JAČI PARLAMENT – JAČA DEMOKRATIJA

Razvoj parlamentarizma i nakon obnovljenog višepartizma, nije praćen adekvatnim teorijskim raspravama, empirijskim istraživanjima, ni adekvatnom stručnom literaturom. Takva praznina, zahteva zajednički rad svih društvenih aktera na menjanju i prevazilaženju postojećeg stanja. Pored vrednih parcijalnih istraživanja i monografskih radova o pojedinim problemima, u Srbiji, a u značajnoj meri ni u regionu, ne postoje šire i produbljenije studije o parlamentarizmu. Moglo bi se reći da ne postoji još uvek ni dovoljno razvijena svest ni u naučnoj, ni u široj javnosti o značaju parlamentarizma. Parlament je centralno predstavničko telo građana (naroda) i središte je koncepta dobre vladavine bez koga je ljudski razvoj u XXI veku praktično nezamisliv. Parlament je nosilac narodnog suvereniteta, a istovremeno predstavlja osnov demokratske legitimnosti vlasti. Reč je o instituciji koja nije samo *hram demokratije*, već doprinosi ljudskom razvoju i socijalnoj uključenosti. Parlament nije samo debatno telo za poslanike, već mogući javni forum za širu javnost, između institucija vlasti i ostalih segmenata društva.

S obzirom na to da su države proizašle iz bivše Jugoslavije nove ili mlade demokratije, one imaju relativno slab parlament. U brojnim istraživanjima, to je institucija sa gotovo najnižim stepenom poverenja građana. Neretko je građani vide kao *glasačku mašinu* i *paravan demokratije*, više nego *instituciju sa velikim dostojanstvom i poštovanjem* ili *inkubator demokratije*. Usled prevlasti izvršne vlasti, parlament ima ograničeni uticaj u procesu donošenja političkih odluka. Iako je formalno najviša grana vlasti, u praksi postoji tendencija njegove marginalizacije. Postoji više razloga koji dovode do slabosti u funkcionisanju parlamenta. Postoje problemi na relaciji zakonodavne i izvršne vlasti: parlament slabo inicira zakone, a više ih usvaja kao *protočni bojler* Vlade; zakoni su slabog kvaliteta i bez finansijskih projekcija troškova; neosvetljen je rad skupštinskih odbora; slaba je nadzorna uloga parlamenta; nerazvijena i neinstitucionalizovana je veza sa ostalim telima institucija uključujući one koje je parlament izabrao i koji su mu odgovorni (Vlada, nezavisna i regulatorna tela i agencije).

Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Fondacija Fridrih Ebert organizovali su 7. 6. 2013. godine u Beogradu, međunarodnu konferenciju pod nazivom *Jači parlament – jača demokratija*. Ovom konferencijom i ovim projektom, imali smo za cilj da pomerimo ovu temu sa margine u centar interesovanja. Nastojali smo da se, bar delimično, popuni praznina koja postoji u našoj političkoj nauci i znatno dâ doprinos produblivanju saznanja o značajnim političkim i društvenim procesima koji su zahvatili naša društva prethodnih godina. Učesnici konferencije bili su istaknuti profesori i istraživači iz Srbije i regiona koji se bave pitanjima parlamentarizma u užem ili širem smislu. Ovaj zbornik je rezultat pomenute konferencije. Knjiga će biti od koristi građanima, narodnim poslanicima, političkima partijama, predstavnicima civilnog društva (NVO i sindikata), kao i naučnoj i stručnoj javnosti. Fondacija Fridrih Ebert je, tokom prethodne decenije, prepoznala potrebu da se podrže prave teme, programi i projekti koji su značajno pomogli jačanju demokratske političke kulture i konsolidaciji demokratije u Srbiji.

Veliku zahvalnost dugujemo kolegama iz regiona koji su učinili napor i doprineli da se bolje čujemo, povežemo i saradujemo. Najveća zahvalnost pripada Ani Manojlović, programskoj direktorki Fondacije Fridrih Ebert u Beogradu, bez čijeg truda i posvećenosti ne bi ni bilo ove knjige.

Beograd, 5. 12. 2013. godine

Prof. dr Slaviša Orlović

IZAZOVI DANAŠNJE PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE*

Sažetak: *U poslednje vreme u Evropi otkrivamo zajednički uzrok promena u smislu marginalizacije parlamenata i njihove uloge u praksi. Među uzrocima su na prvom mestu fragmentirani i nestabilni stranački sistemi. U situaciji gde se same stranke više bave borbom za političku vlast nego prepoznavanjem pravih problema, sve više je prisutan i trend personalizacije politike. Drugi uzrok je pomeranje moći od zakonodavne ka izvršnoj vlasti, do koga dolazi i zbog posebnosti funkcionisanja EU. Treći razlog je sama ekonomska i finansijska kriza u kojoj se vanredno okrepila moć vrhunskih ekonomskih i bankarskih institucija koje pregovaraju samo sa nacionalnim vladama. Iako nacionalni parlamenti pokušavaju da prekinu eroziju svoje moći, to im teško uspeva bez obzira na njihovu ulogu koja je određena u ustavu. Sve je manje suštinskih parlamentarnih rasprava, a parlamentarne institucije gube ugled. Da bi se prekinuo trend deparlamentarizacije, po mišljenju brojnih politikologa, potrebno je smanjiti razliku između građana i vlasti, povećati odgovornost stranaka i povećati sposobnost samih poslanika. Pitanje uloge nacionalnih parlamenata u kontekstu globalizovanog sveta svakako je ključno pitanje demokratskog razvoja XXI veka.*

Ključne reči: *marginalizacija parlamenata, nestabilnost stranaka, personalizacija politike, odgovornost poslanika.*

Evropa je tokom razdoblja nakon Drugog svetskog rata razvijala vrline koje su joj omogućile da joj neprijatelji postanu prijatelji, da se prethodne diktature pretvore u demokratije i da se razvije najbolji socijalni sistem na svetu. Stvorila je najbolju moguću kombinaciju demokratije, mira, slobode i solidarnosti, te se obavezala da na svom području probleme nikada više ne rešava nasilnim sredstvima. Obezbedila je poštovanje ljudskih prava i utvrdila principe pravne države. Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka i države srednje, istočne i jugoistočne Evrope preuzele su demokratske standarde, te uspostavile modernu parlamentarnu demokratiju.

Savremena predstavnička ili parlamentarna demokratija u svom funkcionisanju se ipak susreće sa mnogobrojnim izazovima i novim opasnostima. Mnogobrojni politikolozi primećuju simptome *erozije* demokratije ne samo unutar pojedinih regija, već na celom području evropskog kontinenta. Parlamenti i vlade su sve manje sposobni da rešavaju probleme građana, institucije političkog sistema sve manje reaguju, nepoverenje u funkcionisanje predstavničkih institucija je sve veće, te se ujedno povećava nezadovoljstvo u funkcionisanju demokratije uopšte. Integritet onih kojima građani glasanjem omogućće da uđu u predstavničke institucije nije uvek siguran, standardi etičkog postupanja poslanika i članova vlade često nisu obezbeđeni unapred, dok je kontrola glasača nad delovanjem njihovih predstavnika često samo simbolička. Izgleda kao da se opšti demokratski konsenzus smanjuje - uz pad prisustva birača jača populizam kao prečica između naroda i vlasti ili čak kao alternativa predstavničkoj demokratiji. U toj vezi govori se čak o trendu *deparlamentarizacije*.

* Prilog sa Međunarodne konferencije *Jači parlament – jača demokratija*, održane 7. juna 2013. godine, u Beogradu. Tekst je sa slovenačkog na srpski jezik prevela Nataša Andrejević (Filozofski fakultet u Ljubljani).

Na osnovu teorija o demokratiji, kao što je teorija o masovnom društvu (Kornhauser, 1959), teorija o knjizi legitimnosti (Offe, 1985; Habermas, 1979), teorija o preopterećenosti i nevidljivosti (Crosier, Huntington i Watanuki, 1982), teorija o postmodernoj, to jest novoj politici (Crook, Pakulski, Waters, 1992), teorija o postmaterijalizmu (Inglehart, 1997), teorija o kraju istorije (Fukujama, 1992), koje predstavljaju različite poglede na uslove modernih demokratija, a i na temelju brojnih empirijskih istraživanja, možemo konstantovati da je izvor problema demokratije i današnjih parlamenata kako u političkim odnosno u sistemskim faktorima, tako i u intenzivnim ekonomskim i socijalnim promenama (Kropivnik i Vrhovac, 2012: 709).

Među političke faktore možemo u prvom redu navesti *stranke i stranačke sisteme*. U današnjoj Evropi se smanjuje podrška istim strankama i raste udeo promena biračke podrške strankama (eng. *volatility*). Istovremeno je u porastu i polarizacija između stranaka zbog čega je teško sastavljati stabilne koalicione vlade. Peter Mair primećuje da je u Evropi u poslednjih trideset godina došlo do pada stranačkog identiteta (Mair, 2011: 220). Philippe Schmitter zaključuje da se menja hegemonija stranaka - dolazi do pada poverenja u stranke i samim tim do pada stranačkog članstva (Schmitter, 2009: 199, 208). Stranke i stranački sistemi su u savremenoj Evropi fragmentirani i nestabilni. Stranke navodno nisu više sposobne da shvate civilno društvo, i u njoj jačaju antistranački osećaji i zahtevi za autonomijom civilnog društva. Stranke sve teže opravdavaju svoj položaj u nacionalnoj politici, a posebno svoj privilegovan pristup državnim institucijama.

Istina je da savremene političke stranke sve više zastupaju svoje parcijalne interese, a da se manje zalažu za javni interes. Stranke ne zastupaju dovoljno interese građana i pojedinih grupa, nego se sve više bave borbom za političku vlast i podelu moći sa koalicionim partnerima. Zato opada njihova sposobnost prepoznavanja pravih problema (npr. uzroka i simptoma duboke moralne, političke i ekonomske krize) i traženja rešenja. Političke stranke više ne ubeđuju glasače argumentima, već političkim oglasima, te ih zavode dokazivanjem svojih zasluga i navodne efikasnosti. Stranke nemaju više relevantnih poruka, i u političku sferu unose izjave pragmatičnog pojednostavljanja realnosti, oportunitizma i populizma (Kropivnik i Vrhovac, 2011: 726). Spremne su da zaborave svoja predizborna obećanja i da usvoje stavove koji nisu u skladu s njihovim programima ili stupe u koalicije sa strankama koje imaju čak dosta drugačije ciljeve, samo da bi se dokopali poluga vlasti. Građani se tako pretvaraju u potrošače koji mogu *slobodno* da biraju, a tu se radi o ponudi rešenja koja se ne odnose na određenu selekciju problema, a pri tom takođe izbor građana u velikoj meri usmeravaju i mediji. Pojedine konzervativne, a i druge radikalne stranke za ostvarenje svojih ciljeva upotrebljavaju i antiparlamentarne strategije, podržavaju javne demonstracije, narodne referendume za rušenje reformskih predloga koje predlažu parlamentarne vlade.

Pojedine stranke su u poslednje vreme takođe veoma promenile svoje pozicije na lestvici levo-desno. Pojedine, posebno leve, to jest socijaldemokratske, pomerile su se prema sredini (nemačka SDP, slično slovenačka SD koja je preuzela ideju o *trećem putu*, čije je zagovornik bio prethodni lider britanskih laburista i britanski premijer Tony Blair). I u državama sa dužom demokratskom tradicijom su tradicionalne stranke u krizi ili su se čak raspale i nestale (npr. Hrišćanska demokratija u Italiji). U pojedinim državama se pojavljuju populističke i radikalne stranke (Holandija, Mađarska). Prazan prostor koji je nastao zbog razočarenja u političke stranke pokušavaju da popune posve nove stranke, protestni pokreti i forumi (Italija, Slovenija). Stranke i stranačke elite nastoje da dominiraju nad parlamentima i u novim demokratskim državama u Jugoistočnoj Evropi (Spasojević, 2012: 50). Izglasani predstavnici naroda nisu samostalni i više ne raspravljaju o svim značajnim problemima, a ni premijeri i ministri ne izveštavaju dovoljno o donetim odlukama, politikama i njihovim uticajima. Koriste prečice i postupke u kojima se ograničava kritika i odbijaju sve drugačije zamisli i predloge. U nekim državama se pojavljuje i povezivanje stranaka odnosno stranačkih

vrhova s posebnim dogovorima o saradnji koje je na neki način slično povezivanju profesionalnih političara protiv onih koji nisu tako povezani odnosno koji ne zavise od politike. Takve ideje o saradnji kao u posebnom partnerstvu za određenu nameru, slične su stvaranju velikih koalicija najvećih stranaka u nekim drugim državama. U oba primera dolazi do još veće koncentracije moći u rukama stranačkih elita koje se međusobno dogovaraju o značajnim stvarima i rešenjima, prioritetima rešavanja problema i postupcima odlučivanja, itd. Predlozi zakona su često podređeni volji moćnih političara i dolaze u zakonodavni postupak usklađeni među vodećim stranačkim funkcionerima. Parlament u kome više ne dolaze do izražaja razlika među strankama, u kome opozicija nema mogućnosti oponiranja, suvišan je. Odgovornost političara i poslanika koji traže međustranački konsenzus i sklapaju posebne, tajne dogovore (pored koalicionih i drugih sporazuma), na taj način iščezava, a građani postaju teret ili trošak upravljanja. Takve pojave uzrokuju razočarenje u stranke i opšte političko nezadovoljstvo među građanima i funkcionisanje političkog sistema koji vodi u apatiju te rast izborne apstinencije svuda po Evropi.¹

Te promene koje se pokazuju kao trend, imaju još jednu značajnu posledicu za funkcionisanje parlamenata – parlamenti su zbog menjanja podrške stranaka na izborima odnosno zbog ulaska novih u parlamentarnu arenu sve više podeljeni, sve je teže sastavljati stabilne i odgovorne koalicione vlade. U mnogim primerima su nove *stranke iznenađenja* koje čak dobiju veći udeo glasova na izborima kadrovsko pothranjene, nemaju dovoljno stručnih i drugih podloga za formiranje konzistentnih politika te se ograničavaju na rešavanje najnužnijih pitanja i osiguranje preživljavanja, to je osiguranje većinske podrške njihovim predlozima u parlamentu po svaku cenu. Stranke koje sastavljaju koalicione vlade imaju vrlo različita iskustva u politici, zbog unutrašnjih konflikata teško saraduju, manje su otporne na izazove kriza i brže se raspadaju. Parlamenti takođe teže funkcionišu i njihovi mandati su na mnogim mestima kraći. (Baš je u poslednje vreme došlo do raspada koalicija i raspuštanja parlamenata, te novih izbora u Portugalu, Španiji, Italiji, Grčkoj, Sloveniji i Bugarskoj).

Iz navedenih razloga i parlamenti teže da deluju kao institucije demokratske deliberacije i odlučivanja. Obavljanje njihovih brojnih formalnih i neformalnih funkcija je i u parlamentima sa dugom i neprekinutom tradicijom otežano, pogotovo funkcija stvaranja latentne legitimnosti, zakonodavna funkcija i funkcija nadzora nad vladom, dok je razvoj nekih od ovih funkcija u mladim parlamentima zemalja istočne, srednje i jugoistočne Evrope ostao ispod očekivanja. Predsednici skupština teže obavljaju svoje funkcije u smislu osiguravanja demokratskog i formalno korektnog procesa odlučivanja koji vodi do kvalitetnih odluka (planiranje rada parlamenata, određivanje prioriteta i dnevnih redova), a još teže mogu doprineti smanjivanju suprotnosti interesa među parlamentarnim grupama i stvaranju konsenzusa. Pogotovo je u novim parlamentima bilo teže voditi postupke uz obezbeđivanje prava i uloge opozicije (Zajc, 2009:90). U mnogim novim parlamentima gde radna tela nemaju pravih kompetencija u zakonodavnom postupku ili nisu još postala prava radna okolina u kojoj se obavlja najveći deo odgovornog parlamentarnog posla, nisu se razvile ni druge odgovarajuće prakse i rutine, što utiče na nivo parlamentarne kulture.

U vezi sa promenom uloge stranaka značajna je pojava odnosno trend *personalizacije* politike. To je trend koji okreće pažnju javnosti ka individualnim političarima koji personifikuju politiku, dok njihov izbor sve više zavisi od njihove sposobnosti uticanja na medije i posledično na birače (Mair, 2009: 227). Takva pojava vezana je uz pitanje vođenja (eng. *leadership*) koji zahteva određene vodstvene sposobnosti i vidljivosti (eng. *visibility*), koji predstavljaju harizmatičnu osobu čije je ponašanje ljudima dopadljivo. Do personalizacije dolazi jer je participacija ljudi u političkom životu

¹ Voter Turnout i Western Europe since 1945.

u padu, pa je za objašnjenje opravdanosti vladinih politika ili objašnjavanja njihovih dejstava potrebna sve veća komunikacijska spretnost. Premijeri zaobilaze svoje sopstvene stranke, te se obraćaju neposredno biračima i široj javnosti, pozivaju se na rezultate istraživanja javnog mišljenja i povremeno raspisuju referendume, te time isključuju instituciju narodnog predstavnništva odnosno pokušavaju da promene parlament u nekakvog poslušnog ili barem obzirnog slugu.

Pojedini politikolozi (Ralph Dahrendorf) govore i o jedinstvenom fenomenu *prezidencijalizma* koji navodno ima neke veze s rastom države i na drugoj strani razgradnjom stabilne političke (stranačke) podrške. Za prezidencijalizam je, uz neposrednu komunikaciju sa javnošću, karakteristično nagovaranje velikog dela biračkog tela bez obzira na sopstvenu stranku. Za njega je značajno i lično angažovanje premijera na političkim nivoima gde se predsednici obično ne pojavljuju (primer Slovenije) i njihove manipulativne sposobnosti ubeđivanja da mogu doneti brza rešenja bez komplikovanih parlamentarnih procedura, što ugrožava same temelje demokratskog procesa odlučivanja. Možemo reći da danas dolazi do konvergencije nastojanja ka prezidencijalizaciji politike, kako u razvijenim zemljama sa liberalnom parlamentarnom tradicijom, tako i u nekadašnjim socijalističkim zemljama (Fink Hafner, 2011:1227). U tom smislu nameće se primer bivšeg italjanskog premijera Berlusconi koji je ubedio italijanski parlament, da usvaja zakone, od kojih je on imao koristi, a njegov predlog iz marta 2009. godine bio je: da umesto 630 poslanika poslaničkog odbora glasaju samo lideri poslaničkih grupa jer su parlamentarne rasprave i glasanje samo gubljenje vremena. Setimo se i bivšeg britanskog premijera Blera i drugih, da ne spominjemo Rusiju, Ukrajinu i neke države koje nisu članice EU u kojima predsednici imaju veliku moć.

2. Drugi faktor je *pomeranje moći od zakonodavne ka izvršnoj vlasti* koju pojedini politikolozi identifikuju i kao zalazak parlamenata (Baldwin, 2004; Elgie, Quinn i Stapleton, 2006). Praksa parlamentarnih demokratija već dugo pokazuje da su se pomakle od ideala ka stvarnoj nadmoći izvršne vlasti – ova pomeranja moći će najviše da se očituju u poslednje vreme kad slabi parlamentarni nadzor nad vladom i državnim aparatom. Istraživanja odnosa moći među granama vlasti u tzv. mladim demokratijama koje su nastale nakon trećeg talasa demokratizacije u istočnoj i srednjoj Evropi krajem devedesetih godina (Poljska, Češka, Mađarska, Slovenija), su pokazala da su novi parlamenti u prvom posttranzicijskom razdoblju bili stabilnije institucije od njihovih vlada i inicijativniji u zakonodavnom postupku, što je omogućilo preoptimistička očekivanja. Tako su bili aktivni i kod vršenja kontrole nad izvršnom vlašću. Međutim njihova relativna moć se ubrzo smanjila u korist vlada koje su naknadno ojačale u postupku uključivanja država članica EU (Mansfeldova, 2011; Fink Hafner, 2011). Ove konstatacije važe i za parlamente novih demokratskih država koje Freedom House označava sa *semi-consolidated* gde je prevlast izvršne vlasti sve više prisutna (Orlović, 2012:190) ili gde parlamenti nisu u stanju da u celini vrše kontrolnu funkciju (Vujović, 2012:190).²

Izvršna vlast tako u državama sa starijom parlamentarnom demokratijom kao i u novim demokratijama zemalja istočne, srednje i jugoistočne Evrope se sve više pojavljuje kao dominantni predlagač novih zakona, a i vrši pritisak na parlament čestim zahtevima za donošenjem zakona po hitnom postupku. Ako su parlamenti ponekad uspešni kada je u pitanju dopuna vladinih predloga zakona, po pravilu su neuspešni kod promene vladinih predloga budžeta i rebalansa budžeta (Zajc, 2008:82; Fink-Hafner, 2011:1233). Pojedine vlade iskorišćavale su mogućnosti povezivanja svojih predloga sa poverenjem vladi da su postigle usvojenje predloga, o kojima se inače nisu slagali ni svi koalicioni partneri u vladi.

² Freedom House 2012, *Democracy Score, Rankings by Regime Type*.

Jačanju izvršne vlasti mnogo je doprinela elitistička politika Evropske unije. Proces evropske integracije su od samog početka vodile nacionalne političke i ekonomske elite koje su pratile svoje posebne ciljeve ne obazirući se na mišljenje javnog mnjenja i stavove parlamenata. U EU još uvek prevlađuje elitistički model politike što znači da inicijative za donošenje odluka i usvajanje politika pre svega dolaze odozgo, a da se birači ni kod najvažnijih odluka (kao npr. kod uvođenja evra) ne pitaju za mišljenje. Taj elitistički model stvorio je posebnu vrstu *delegirane demokratije*, sastavljene od nadležnosti koje su bile oduzete nacionalnim parlamentima i prenesene, to jest raspodeljene među različite institucije Evropske unije. Na nivou EU pojavljuje se poseban tip izvršnog *federalizma* kome nedostaje demokratska legitimnost (Dann, 2000:7). Dejstvo je da je Savez ministara (*Council of Ministers*), uprkos povećanju moći Evropskog parlamenta, još uvek glavno zakonodavno telo EU koji donosi odluke o najbitnijim zajedničkim stvarima. Obim tih odluka i politika je neprestano u porastu – smatra se da se od 60% do 80% najvažnijeg zakonodavstva donosi na nivou EU. Taj elitistički model koji je evropskim državljanima inače, doneo dosta dobroga, s druge strane pokazao je i velike slabosti odnosno naišao je na velike probleme. Evropska unija u praksi vodi neoliberalnu doktrinu po kojoj je potrebno (nacionalnu) demokratiju žrtvovati imperativu nadnacionalne ekonomske odnosno finansijske vladavine.

Nacionalnim parlamentima smatraju se oni parlamenti koji kasne i gubitnicima (eng. *losers*) u evropskim integracionim procesima (Norton, 1996; Maurer i Wessels, 2001). Istraživanja pokazuju da su se nacionalne izvršne vlasti i ostali segmenti nacionalnih političkih sistema, koji su intenzivno saradivali od početka u procesu evropskog povezivanja i uključivanja svojih država u EU, najviše prilagodile posebnostima funkcionisanja EU i procesu odlučivanja na više nivoa. Rastuća moć nacionalnih izvršnih vlasti je bez sumnje omogućila formulisanje nadnacionalnih politika bez demokratske deliberacije i potpunog procesa nadzora. Umanjena uloga nacionalnih parlamenata bila je označena kao *demokratski deficit*. Kontrola nacionalnih parlamenata nad zakonodavnim odlučivanjem u Savetu ministara i u državama sa starijom parlamentarnom demokratijom izuzetno je slaba. Nedostatak kvalitetne saradnje parlamenata sa vladama u predmetima EU i pravog nadzora nad vladama kada ove saraduju u procesu odlučivanja u institucijama EU, jasan je dokaz da su parlamenti ne samo izgubili važan deo svojih nadležnosti, nego da na odlučivanje u EU uprkos formalnim mogućnostima nemaju realnu mogućnost uticanja. Detaljnija analiza uloga mladih parlamenata država istočne i srednje Evrope pokazala je dramatično smanjenje njihove zakonodavne uloge i njihovu prevlađujuću uključenost u funkcionisanje političkog sistema EU sa izvođenjem evropskih politika na nacionalnom nivou. Na svaki način je njihova *institucionalna sposobnost* u velikom raskoraku sa kulturnom sposobnošću, to jest sa sposobnošću razumevanja značaja odlučivanja na nadnacionalnom nivou kao i stvarnom sposobnošću iskorišćavanja svih mogućnosti i upotrebe prava na saradnju u procesu pripremanja odluka i formulisanja suštinskih politika na nivou EU. Efekte ovih politika domaći birači teško prihvataju, ali nacionalne vlade uvek mogu optuživati EU da ne uvažava interese država članica, iako vlade obavljaju i više od svog posla.

3. Značenje tih političkih i sistemskih faktora jača *ekonomska i finansijska kriza* koja je većinu evropskih, novih i starih demokratskih država uhvatila nepripremljene. Njen nastanak povezan je s delovanjem akademskih ekonomista koji su dali prednost doktrini vere u tržište. Umesto da bi sa racionalnim ekonomskim intervencijama delovali u korist javnog dobra, zagovarali su radikalnu privatizaciju, deregulaciju i smanjivanje izdataka za javne poslove te time oslobodili grabežljive interese finansijskih ustanova i privatnika tajkuna. Posledica takvog ekonomskog inženjeringa bila je rastuća masovna nezaposlenost, velike socijalne razlike te uništenje srednje klase u mnogim državama. Ekonomska nesigurnost država i pojedinaca postaje sve veća, a uvećavaju se i prihodne razlike. Odlučivanje o značajnim ekonomskim stvarima pobešlo je iz nacionalnih okvira na međunarodni nivo. Ključne ekonomske i druge odluke prihvataju se u institucijama

nadnacionalnih organizacija ili u upravnim odborima transnacionalnih društava, ponekad i na sastancima vrhunskih državnika. Glavne institucije moći – Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, Svetska trgovačka organizacija, transnacionalne korporacije, koje ne omogućuju nimalo građanske participacije, pregovaraju samo s izvršnim vlastima, to jest sa nacionalnim vladama i time im smanjuju demokratsku odgovornost. U uslovima ekonomske i finansijske krize posebnu ulogu dobijaju i različite agencije ('bonitetne kuće') za ocenjivanje *rejtinga* nacionalnih ekonomija kod odobranja međunarodnih zajmova, a kojima nije uvek lako priznati ulogu objektivnih ocenjivača, a njihove slabe ocene mogu kadkad i naškoditi finansijski politici država, kada ove npr. pokušavaju da prodaju svoje obveznice na međunarodnom tržištu. Time se moć izvršne vlasti u odnosu prema parlamentima dodatno povećava, jer se moć parlamenata ograničava na *drugorazredne* unutrašnje politike i pitanja. Time ekonomska kriza zapravo ne samo da ograničava ekonomsku suverenost nacionalne države, već se meša i u političku suverenost. Ekonomska globalizacija i kriza ne smanjuju samo linearnu ulogu nacionalnih država, nego prouzrokuju unutar njih pobednike i gubitnike, među kojima su uz parlamente i civilno-društvene organizacije i građani kojima se smanjuju mogućnosti saradivanja u politici.

Ekonomska kriza posledično je uticala na ograničavanje različitih prava u kontekstu zdravstvenih, penzijskih reformi i reformi tržišta rada koje su bile usvojene u okviru zajedničke restriktivne politike štednje, a manifestovala se i u protivljenju radničkom zakonodavstvu i transparentnosti odlučivanja, ne samo unutar finansijskog odnosno bankarskog sektora nego i u parlamentima, pa se zato nastoji da se što više odluka o važnim ekonomskim i socijalnim pitanjima *progura* kroz parlament po nekom ubrzanom postupku. Takav je primer usvajanja tzv. *fiskalnog pravila* (na osnovu međuvladine pogodbe 25 država članica EU o fiskalnom paktu) koji određuje način uravnoteženja državnih budžeta u Španiji i nedavno u Sloveniji. Efekti politike štednje manifestuju se u Sloveniji i u reformi pravila o referendumskom odlučivanju (referendum o finansijskim pitanjima, pitanjima budžeta, itd. više nije moguć). Uz to finansijski sektor vlada političkim strankama sa raznovrsnim donacijama i protivuslugama, pomoću finansiranja političkih karijera stranačkih političara, a i finansiranjem uticajnih istraživačkih i drugih *think-tankova* te nadzorom medija (Rizman, 2011: 1212). U tim uslovima demokratija se ne kotira visoko, dolazi čak do koketiranja s kineskim modelom – kapitalizam bez demokratije).

Kao posledica kulture rizika u ekonomiji javlja se i sindrom nove *kulture efikasnosti* u politici koja je etičku procenu podredila pravnim i ekonomskim kriterijima. Demokratija se u toj kulturi ne kotira visoko. Ideal menadžersko efikasne izvršne vlasti na račun demokratske odgovornosti širi se, ne samo u Evropi (u Francuskoj i Italiji), u vezi sa zahtevima po brzom reagovanju na neke pojave (terorizam, ekonomska recesija, migracije, klimatske promene itd). Građani su spremni da podrže jaku vladu ili popularnog lidera koji obećava brza, efikasna i jednostavna rešenja, ne obzirajući se na to, da li donose ograničenja vlastite slobode, guše građansku inicijativu, javnu kritiku, itd. Ne podržavaju se vlade koje se teško usklađuju, koje nisu sposobne da otkriju probleme i nemaju pripremljenih rešenja ili samo izgledaju neodlučne i popustljive, što smo mogli primetiti u Sloveniji (u periodu levosredinske vlade B. Pahora) i u drugim zemljama.

Kultura efikasnosti postala je izgovor za izigravanje demokratskih postupaka odlučivanja, preskakanje pojedinih faza zakonodavnog postupka ili čak za prenošenje značajnih odluka na vlade. Kriza je u poslednje vreme postala vrlo prikladan izgovor za žurbu, a time za izigravanje demokratskih postupaka odlučivanja. Na brzinu i po posebnim nužnim procedurama parlamenti prihvataju važne zakone o javnim finansijama ili rebalansu budžeta, te unose u svoje ustave nova pravila (kao što je pomenuto *fiskalno pravilo*), iako je npr. u slovenačkom Ustavu već određeno da međunarodni ugovori imaju pravnu važnost u unutrašnjem pravu.

ZAKLJUČAK

Više ili manje je očigledno da u poslednje vreme svugde u Evropi otkrivamo zajednički uzrok promena u smislu marginalizacije parlamenata i njihove uloge u praksi koji je karakterističan kako za starije tako i za mlađe demokratske države. Te promene kao što su menjanje podrške strankama (eng. *volatility*), fragmentalizacija parlamenata, nesposobnost stranaka da prepoznaju prave probleme u pravo vreme ili formulišu dugoročne politike, težnje za personalizacijom politike i prezidencijalizaciji, veoma utiču na ulogu i efikasnost savremenih skupština i vlada i na njihove demokratske performanse kako na nacionalnom tako i na nadnacionalnom nivou, što menja odnos između parlamenata i vlada i posledično utiče na kvalitet demokratije. Uz to se javlja i presudan spoljni faktor – ekonomska i finansijska kriza. Kod toga ponekad je teško odrediti šta je uzrok, a šta posledica. Kriza političkog predstavištva odnosno parlamentarnog sistema može biti uzrok ili posledica ekonomsko-finansijske krize, iako se čini verovatnijom hipoteza da je kriza samo povećala probleme parlamentarne demokratije, tako u smislu preopterećenosti kao smanjenja nadležnosti, koji su inače i ranije bili prisutni. Delimično je krivica i na strani parlamenata, posebno mladih, koji nisu uspeali da razviju sve funkcije (poseban razlog je da u pojedinim mladim državama nisu do kraja ostvarili ustavni projekat). Nesumnjivo je da političke elite i izvršne vlasti iskorišćavaju ekonomsku i finansijsku krizu za uvođenje određenih nedemokratskih politika i prakse.

Iako nacionalni parlamenti pokušavaju da prekinu eroziju svoje moći, to im teško uspeva, bez obzira na to, kako je njihova uloga određena u ustavu. Prevlast izvršne vlasti sve je više prisutna i smanjuje mogućnosti nadzorne funkcije parlamenata. Krajnja posledica je, da svuda po Evropi, ne samo u novim demokratskim državama, nego i u onima s mnogo dužom demokratskom tradicijom, nema više pravih javnih i skupštinskih rasprava. Ljude sve manje zanima politika i vladanje prepuštaju onima koji su na vlasti. Politika gubi svoju tradicionalnu privlačnost, predstavničke institucije gube ugled, a izbori postaju manje značajni, što dokazuje i pad prisustva birača na nacionalnim izborima i na izborima za Evropski parlament.

Međutim, među demokratima i politikolozima koji se bave parlamentarizmom i pitanjima demokratije postoji čvrsto uverenje da parlamentarnu demokratiju vredi održavati i jačati i u kriznim vremenima, a posebno tad, jer ostaje sistem koji omogućava najšire uključivanje ljudstva u politiku na temelju jednakosti i ostalih prava čoveka i građanina. Dragocena je prinova evropskog procesa modernizacije koja povezuje političku moć sa odgovornošću, a raspravljanje i odlučivanje podređuje unapred poznatim pravilima. Samo se tako može formirati stabilna demokratska vladavina koja uživa poštovanje većine građana koji veruju da njihova saradnja u političkim procesima ima smisla. Ako hoće evropska (zapadna) demokratija da dokaže svoju efektivnost i da ubedi druge u svoje prednosti, mora da održava ulogu nacionalnih parlamenata, a ne samo da pristaje na potiskivanje suštinske parlamentarne rasprave i smanjivanje uloge parlamenata pod izgovorom efikasnosti.

Za jačanje moći savremene parlamentarne demokratije i parlamentarnih institucija je na prvom mestu potrebno sasvim sigurno smanjiti razliku između građana i vlasti. Potrebna je preraspodela moći od države ka građanima i od vlade ka parlamentima. Zbog toga je potrebno ojačati odgovornost stranaka, a i odgovornost šire javnosti, da se uključuje u rasprave o važnim pitanjima od zajedničkog interesa. Ovo uključivanje bilo bi moguće povećavanjem javnih saslušanja u radu pojedinih radnih tela. O ulozi parlamenata u savremenom društvu ne možemo raspravljati, ako se u njima ne pojavljuju alternativne ideje i kritička mišljenja, i ako parlamenti ne mogu obavljati funkciju kontrole izvršne vlasti i funkcionisati transparentno. Za jačanje parlamenata trebalo bi više motivisati i same poslanike. Bilo bi potrebno i ojačati u nekim mladim parlamentima njihovu autonomnost i povećati njihovu *kulturnu sposobnost*, pogotovo u manjim parlamentima. Većoj ulozi parlamenata mogle

bi doprineti i neke dopune zakona i zakonodavne procedure, koje bi nužno povećale ulogu radnih tela i mogućnosti kontrole vlade, a i promene zakona ili čak ustava koje bi povećale odgovornost stranaka, bolje uredile njihovo finansiranje, dopunile referendumsku pravila, itd.

Uz to, parlamenti bi morali – kao što pokazuju primeri nekih parlamenata – raspolagati određenim *think tankom* u kome bi bili ljudi sa najvišim stručnim kvalifikacijama. S druge strane morali bi svakako jačati i parlamentarnu dimenziju unutar EU, što znači da bi morali ojačati povezanost između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata. Međutim, potrebno je tražiti i druge načine i sredstva. Pojedini politikolozi spominju da je potrebno prekinuti prirodno savezništvo između kapitalizma i liberarne demokratije ili da je potrebno dostići neki novi opšti društveni pakt koji će razrešiti antagonizme i postići pravedniju podelu društvenog bogatstva. Pitanje je da li to znači neki posve novi pristup koji ne bi trebalo da ide na račun parlamentarne demokratije ili je samo reč o nekakvoj akomodaciji oba u obliku nekog novog *četvrtog talasa*. Neki autori (Keane, 2009) spominju, da se predstavnička ili postpredstavnička demokratija odnosno *nadzornička demokratija* koja pretpostavlja različite vanparlamentarne nadzorne mehanizme (finansijski sud, zaštitnik ljudskih prava, protivkorupcijske komisije), može razviti u neki novi oblik demokratije. U njoj bi se pravila predstavništva, javne rasprave i demokratske odgovornosti upotrebljavali uz saradnju većeg broja različitih političkih aktera. U svakom slučaju moramo biti svesni da je pitanje uloge nacionalnih parlamenata u kontekstu političkog i ekonomsko globalizovanog sveta ključno pitanje demokratskog razvoja XXI veka.

LITERATURA:

1. **Brezovšek, Marjan (1999):** Splošna organizacijska in upravljaljska načela parlamentarnega vodenja, v (J. Pezelj in D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje. Ljubljana: Državni zbor RS.
2. **Baldwin, N.D.J. (2004):** Concluding Observations : Legislative Weakness, Scrutinizing Strength? Journal of Legislative Studies, 10(2-3), 295-302.
3. **Druckman, James (1996):** Party Fractionalization and Cabinet Durability. Party Politics 9/2.
4. **Elgie, Robert, Quin Donald, Stapleton John (2006):** Testing the decline of parliament thesis: The parliamentary activity of the head of government in Ireland. Political Studies, 54 (3), 465-458. Dostopno na: <http://doras.dcu.ie/62/>, 2.5.2011.
5. **Fink Hafner, Danica (2001),** Politične stranke. Ljubljana. FDV.
6. **Fink Hafner Danica (2011),** Vloga svetovne gospodarske krize pri spreminjanju razmerij moči v nacionalnih političnih sistemih. Ljubljana: Teorija in Praksa (48), p. 1223-1241.
7. **Fukuyama, Francis (1992):** The End of History and the Last Man. New York: The Free Press.
8. **Goati, Vladimir (2008):** Političke partije i partijski sistemi. Podgorica: FPN.
9. **Keane, John (2009):** The Life and Death of Democracy. London and New York: A CBS Company.
10. **Kropivnik, Samo in Vrhovac, Sanda (2012):** Pojavi Politične patologije v evropskih novih demokracijah, Teorija in Praksa, let. 49/št.4-5.
11. **Laver, Michael in Shepsle, Keneth (1996):** Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies. Cambridge: Cambr. UP.
12. **Mair, Peter (2000):** The Limited Impact of Europe on National Party Systems. West European Politics 23 (4): 27-51.
13. **Olson, David (2008):** Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. London: Routledge.

14. **Orlović, Slaviša (2012):** Ustavni, politički i institucionalni okvir parlamenta u Srbiji, V: Komparativna analiza demokratskih performansi parlamenata Srbije, BiH i Crne Gore. Beograd: FPN.
15. **Poguntke, Thomas (2000):** The Presidentialization of Parliamentary Democracy A Contradiction in Terms? dostopno na: www.Essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/poguntke.pdf - 26.4.2011.
18. **Rizman, Rudi (2011):** Pot h krizi: od dogme o vsemogočnem trgu do erozije demokracije. Ljubljana: Teorija in Praksa, 48, str. 1203-1219.
19. **Schmitter, Phillipe in Trechel Alexander (2004):** The Future of Democracy: Trends, Analises and reforms. A Green Paper for the Council of Europe.
20. **Spasojević, Dušan (2012):** Kontrolna funkcija Narodne Skupštine RS. Beograd: FPN.
21. **Vasović, Vučina (2006):** Savremene demokratije. Beograd: FPN.
22. **Vujović, Zlatko (2012):** Kontrolna funkcija Skupštine Crne Gore, V: Komparativna analiza demokratskih performansi parlamenata Srbije, BiH i Crne Gore. Beograd: FPN.
23. **Zajc, Drago (2004):** Razvoj parlamentarizma – funkcije sodobnih parlamentov. Ljubljana: FDV.
24. **Zajc, Drago:** Slovenia's National Assembly, 1990-2004. V: D. Olson (ur) in Ph. Norton (ur.): Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The initial Decade. 72-87. London and New York: Routledge.
25. **Zajc, Drago (2009):** Oblikovanje koalicij v srednji Evropi. Ljubljana. FDV.
26. Analiza demokratskih performansi parlamenata Srbije, BiH i Crne Gore. Radna verzija. Beograd. FPN.
27. **Voter Turnout in Western Europe since 1945.** Stockholm: International IDEA. http://www.idea.int/publications/voter_turnout_w europe/index.cfm 9.9.2010

THE CHALLENGES OF TODAY'S PARLIAMENTARY DEMOCRACY*

Abstract: *A common pattern of change has lately been discovered in Europe in terms of the marginalisation of parliaments and their practical role. These patterns primarily include fragmented and unstable party systems. In a situation where parties themselves are more engaged in fighting for political power rather than in identifying real problems, a trend of personalisation of politics has been increasingly present. Another reason for this is the shifting of power from the legislative to the executive branch, which is due to the specific way in which the EU functions. An additional reason is the financial and economic crisis itself, which has incredibly revitalised the power of leading economic and banking institutions which negotiate with national governments alone. Even though national parliaments are trying to stop the erosion of their own power, it is very hard for them to do so, regardless of their constitutionally defined role. The number of meaningful parliamentary debates is diminishing and parliamentary institutions are losing credibility. Many politicologists believe that in order to stop this trend of deparliamentarisation, it will be necessary to reduce the difference between citizens and authorities, increase the accountability of political parties and enhance the capabilities of MPs themselves. The question of the role of national parliaments in the context of the globalised world is certainly the key issue of democratic development in the 21st century.*

Keywords: *marginalisation of parliaments, instability of political parties, personalisation of politics, accountability of MPs.*

* A paper presented at the international conference *Stronger parliament – stronger democracy*, held in Belgrade on June 7, 2013. Translated from Slovenian into Serbian by Nataša Andrejević (Faculty of Philosophy in Ljubljana).

POLITIČKI UTICAJ PARLAMENTA U DRŽAVI I DRUŠTVU

Sažetak: *Ovaj tekst je napisan sa prvenstvenim ciljem da se ponudi odgovor na sledeće pitanje koje se tiče današnje parlamentarne demokratije: da li su u pravu oni koji ukazuju na izvanredan napredak parlamentarizma ili oni koji tvrde da on prolazi kroz duboku krizu? Autor se u prvom poglavlju bavi dostignućima i ograničenjima reprezentativne demokratije. U narednom poglavlju, upoređuje se politički uticaj parlamentarizma u starim demokratijama sa onim u novim demokratijama. Potom se ukazuje na uticaj koji globalizacija ima na parlamentarizam. Analizirane su i osnovne dimenzije političkog uticaja i društvenog statusa parlamenta, kroz njegove glavne funkcije: autor razmatra kriterijume za procenu političkog uticaja parlamenta posredstvom njegove legislativne funkcije, njegove legitimacijske uloge i, najzad, njegove reprezentativnosti. Na kraju, glavni zaključak u ovom tekstu govori u prilog kritičke ocene stvarnosti parlamentarizma, koja ukazuje na ozbiljan nedostatak parlamentarne demokratije zbog rastuće dominacije izvršne vlasti i elita političkih partija nad parlamentima.*

Ključne reči: *parlament, reprezentativna demokratija, politički uticaj, stare i nove demokratije, legislativna funkcija, legitimacijska funkcija, reprezentativnost parlamenta.*

UVOD

Ocene o političkom značaju i uticaju parlamenta u savremenim državama kreću se u širokom rasponu između dve ekstremne pozicije.

Na jednoj strani su oni koji smatraju da živimo u vreme neverovatnog uspona parlamentarne demokratije. Teško je danas zamisliti savremenu državu u kojoj bar formalno ne postoji neka vrsta parlamenta. Utisku da živimo u vreme široko rasprostranjene i prihvaćene ideje parlamentarizma posebno je doprinelo obnavljanje višepartijske parlamentarne demokratije u bivšim socijalističkim zemljama. Na parlament se gleda kao na najvažniju instituciju demokratskog političkog poretka, koja je i u mnogim ustavnim monarhijama i predsedničkim sistemima glavni predstavnik narodnog suvereniteta. Osnovna funkcija parlamenta je donošenje ustava i zakona, a zakonodavno normiranje je danas u enormnom porastu. Parlament je, po tim shvatanjima, u modernom dobu najznačajniji oblik predstavljanja građana i glavni politički kanal povezivanja države i društva.

Na drugoj strani su svi oni koji smatraju da se parlament i parlamentarna demokratija nalaze danas u ozbiljnoj krizi. Ta ocena se ilustruje činjenicom da i u najrazvijenijim parlamentarnim demokratijama dolazi do enormnog jačanja uloge i uticaja izvršne vlasti, pre svega na račun parlamenta, odnosno zakonodavne grane vlasti. Obrazloženje i opravdanje za to najčešće se traži i nalazi u povećanoj složenosti upravljanja modernim društvom. Ta činjenica služi i kao opravdanje za pomeranje težišta normativne delatnosti sa klasične legislature, koja predstavlja osnovnu funkciju parlamenta, na donošenje podzakonskih akata (uredbi, standarda, protokola) i drugih odluka koje su u rukama vlade, javne uprave, lokalne samouprave. U novije vreme došlo je do enormnog porasta novih i u izvesnom smislu paradržavnih oblika izvršne vlasti u vidu samostalnih agencija i drugih nezavisnih regulatornih tela. Ova tela u svojim funkcijama sadrže i elemente

normiranja (uspostavljanja standarda i drugih tehničkih normi koje imaju faktičku snagu zakona), ali i neprikosnovenu izvršnu vlast, koja je često jača i od nadležnosti ministarstava. Snaga ovih regulatornih tela najvećim delom izvire iz činjenice da ih postavlja parlament, a drugim delom, iz činjenice da su sastavljena od eksperata čija se stručnost teško može dovesti u pitanje.

Osnovna svrha ovog teksta je da odgovori na pitanje: koja od navedene dve potpuno različite pozicije više odgovara stvarnom stanju parlamentarizma danas? Drugim rečima, da li živimo u vreme uspona parlamentarizma, kada je parlament konačno postao najznačajnija institucija demokratskog političkog poretka, ili je pak nastupilo vreme ozbiljne krize parlamentarizma, a sam parlament pao pod dominaciju izvršne vlasti i vrhova političkih partija?

Da bi se dobio relevantan odgovor na ovo pitanje neophodno je analizu postaviti u širi kako teorijski tako i praktičan kontekst. Kada je reč o teorijskom okviru, pitanje o usponu ili krizi parlamentarizma povezano je sa pitanjem dometa i granica reprezentativnog modela demokratije. Što se tiče praktičnog društvenog i političkog okvira, dva su momenta na bitan način obeležila situaciju u kojoj ocenjujemo stanje parlamentarizma u poslednjoj deceniji prethodnog i prvim decenijama ovoga veka. Jedan od tih momenata je urušavanje jednopartijskih političkih sistema socijalizma i nastanak novih ili mladih demokratija u takozvanim društvima u tranziciji. Drugi bitan momenat koji obeležava ovaj period je jačanje procesa globalizacije.

DOMETI I GRANICE REPREZENTATIVNOG MODELA DEMOKRATIJE

Tvrdnja da su *demokratija i parlamentarizam blizanci koji se rađaju, razvijaju i umiru zajedno*³ ne samo da je uslovna nego je i upitna. U toj tvrdnji je tačno da i u prvom modelu atinske demokratije, koja se naziva neposredna ili direktna, postoji skupština (gr. εκκλησία - ekklesia) koja bira neke organe operativne vlasti, ali se položaj i uloga te skupštine bitno razlikuju od položaja i uloge parlamenta za čiji se datum rođenja najčešće uzima 1688. to jest godina takozvane Slavne revolucije u Engleskoj. Pravi uspon parlamentarizma vezuje se za devetnaesti i dvadeseti vek i ide ruku pod ruku sa širenjem izbornih i drugih političkih prava. Bitna razlika između atinske i moderne demokratije ogleda se u tome što je prva neposredna ili direktna, a druga posredna ili reprezentativna demokratija. Za reprezentativnu demokratiju Džon Stjuart Mil je rekao da predstavlja jedno od najvažnijih otkrića moderne političke misli i prakse. Reprezentativni model demokratije je bio najbolje rešenje za uspostavljanje demokratskog političkog poretka u političkim zajednicama povećanog obima i složenosti kakve su nacionalne države modernoga doba. Mada je stepen inkluzivnosti danas veći nego u antičkoj Atini, istinsko jednako pravo na učestvovanje u političkom životu građana (gr. *ισονομία-isonomia*) i pravo na slobodan govor u skupštini svih građana o pitanjima od najviše važnosti za državu (gr. *ισηγορία-isegoria*), u modernim demokratijama predstavljaju samo kratkotrajne epizode.

Ideja parlamentarizma je ključna za reprezentativni model demokratije. U njemu, reprezentativni parlament bira reprezentativnu vladu.

Mada se u praksi reprezentativna demokratija često svodi na izbornu demokratiju, to nikako nisu istoznačni pojmovi niti smeju da budu sinonimi. Kako veli Nadia Urbinati: „Reprezentativna demokratija je originalna forma vladavine koja nije identična sa izbornom demokratijom“.⁴ Izborna

³ Vidi: Vučina Vasović, *Savremeni izazovi parlamentarizma*, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, *DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007, str. 7.

⁴ Nadia Urbinati, *Reprezentative democracy, Principles & Genealogy*, The University of Chicago Press, Chicago, 2006, p. 4.

demokratija je nužan, ali ne i dovoljan uslov za istinsku reprezentativnu demokratiju. Model reprezentativne demokratije počiva na pretpostavci da su država i društvo odvojeni. Da se još jednom pozovem na Nadiu Urbinati: „Moderne vlade nisu definisane izborima per se već odnosom između participacije i reprezentativnosti (društva i države) institucionalizovanim putem izbora“.⁵

Na početku modernog doba u političkoj misli prevladavala je teorija o inkompatibilnosti demokratije, suverenosti i reprezentativnosti. I Monteskje i Ruso su, pod uticajem Bodenove teorije suverenosti, smatrali (svaki iz svog razloga) da između demokratije, suverenosti i reprezentativnosti postoje nerešive tenzije. Monteskje, jedan od očeva liberalne reprezentativne vlade odvajao je reprezentativnost od demokratije. S druge strane, Ruso kao najvatreniji zagovornik direktne legislative kao osnovnog principa političke legitimnosti, odvajao je reprezentativnost od suverenosti. Sartori smatra da je do ovoga došlo zbog toga što doktrina suverenosti naroda inkorporirana u naš novovekovni koncept demokratije ne vuče korene od starogrčkog pojma *demos*, već iz starorimskog pojma *populus*.⁶

Ako posmatramo vreme od ranog liberalnog parlamentarizma do demokratskih transformacija nakon Drugog svetskog rata, dakle period duži od dva veka, vidimo da su se pojavile tri glavne teorije reprezentativnosti. One se međusobno razlikuju pre svega po različitim perspektivama i stajnim tačkama sa kojih prilaze problemu predstavljanja u političkom životu. Te tri vrste teorija su pravna, institucionalna i politička koncepcija reprezentativnosti. One pretpostavljaju specifične koncepcije suverenosti i politike i konsekvntno tome, različite odnose između države i društva. Prve, akcenat stavljaju na direktnu (u smislu individualnih prava), druge na izbornu (u smislu mehanizama selekcije da bi se došlo na pozicije vlasti), a treće na reprezentativnu demokratiju (u smislu načina i sadržaja predstavljanja građana od lokalne samouprave do parlamenta).

Savremene rasprave, istraživanja i studije o reprezentativnoj demokratiji karakterišu tri različita pristupa.

Na jednoj strani su oni koji razmatraju pitanja reprezentativnosti kao dela šire analize politike identiteta, grupnih prava i multikulturalizma. Problematika reprezentativnosti je kod zagovornika ovog pristupa jedna od podoblasti teorije pravde, a osnovno pitanje je kako rešiti deficite reprezentativnosti u razvijenim pluralističkim demokratijama u kojima su i dalje neke grupe građana marginalno predstavljene ili predstavljene proporcionalno u manjoj meri od drugih. U okviru ovog pristupa težište se stavlja na pitanje jednakih uslova i mogućnosti predstavljanja (eng. *equal representative opportunity*), fer reprezentovanja, kao i iznalaženje modela izbornog sistema koji bi omogućio reprezentativnost koja u najvećoj meri izražava identitete i zahteve onih koje predstavlja.

Za razliku od prethodnog pristupa koji je u osnovi evolutivan, drugi pristup je prevashodno analitički i kognitivan. Zagovornici ovog pristupa analiziraju poreklo, funkcije, kao i semantičke i političke transformacije reprezentativnosti i njihov uticaj na modernu konstitucionalnu državu uopšte i na demokratsku konstituciju posebno. Osnovni cilj ovog pristupa je da sistematski istraži i odredi kako se reprezentativnost aktuelno ostvaruje i koliko doprinosi širenju demokratije, političke autonomije i slobode. U odnosu na prvi pristup, autori ovog pristupa, zbog jasnijeg uvida u praktične probleme reprezentativnosti, svesni su ambivalentnosti koncepta i prakse predstavljanja.

⁵ Isto, str. 8.

⁶ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, New York, Cchatham House Publisher, 1987, p. 22.

Treći pravac fokusira se na istraživanje reprezentativnosti iznutra, nastojeći da razume i objasni proces političke deliberacije i donošenja odluka. Danas je izuzetno bogata i izazovna debata o deliberativnoj demokratiji kao modelu koji na najdublji i najdalekosežniji način ukazuje na ograničenja reprezentativne demokratije.

UTICAJ PARLAMENTA U STARIM I MLADIM DEMOKRATIJAMA

Kada pristupamo oceni realnog stanja u kome se danas nalazi parlamentarizam moramo najpre da imamo u vidu značajne razlike koje postoje između starih i mladih demokratija.

U starim demokratijama postoji duga i stabilna tradicija parlamentarnoga života. Biti član britanskog Parlamenta ili američkog Kongresa donosi veliki ugled, pa i lični uticaj, koji je deo značajne uloge koju u dugom periodu imaju ove institucije u političkom životu svojih država. Nisu, istina, česte, ali su vrlo moguće situacije u kojima britanska vlada ne dobije u parlamentu podršku za neki svoj predlog, kao što nisu retke situacije u kojima mnogi predlozi svemoćnog američkog predsednika budu odbijene u Kongresu. Najsvežiji primeri (septembar i oktobar 2013.) koji to potvrđuju su odbijanje britanskog parlamenta da se Velika Britanija vojno pridruži Sjedinjenim Američkim Državama u sukobu sa Sirijom, kao i teškoće američkog predsednika Baraka Obame da dobije podršku Kongresa za budžet. Ipak, u starim i razvijenim demokratijama parlament uživa relativno visok ugled među građanima, kako zbog zasluga za proširivanje njihovih demokratskih prava tokom dugog perioda, tako i zbog sadržajnih parlamentarnih debata o ključnim pitanjima države i društva. Visok nivo političke kulture i razvijene procedure omogućavaju parlamentu i njegovim članovima da na transparentan način obavljaju svoje funkcije. U doba razvijenih medija rad parlamenta je pod stalnim budnim okom javnosti. U odnosu na parlament ne postoji višak očekivanja jer parlament nikad nije imao, niti je trebalo da ima ključnu poziciju u obavljanju upravljačkih političkih funkcija. Od članova parlamenta se očekuje da što vernije predstavljaju stavove i interese svoje izborne baze i da vode parlamentarne debate o svim relevantnim pitanjima države i društva.

Položaj parlamenta u mladim demokratijama je znatno teži i problematičniji. Tu najpre uočavamo istorijski i društveni deficit demokratskih i parlamentarnih tradicija. Nizak nivo opšte kulture u ovim društvima praćen je još nižim nivoom političke kulture. To u znatnoj meri otežava parlamentarni rad i dovodi do toga da je ugled ove političke institucije u očima najšire javnosti po pravilu vrlo nizak. S druge strane, obnova parlamentarne demokratije redovno izaziva mnogo veća očekivanja nego što su novi parlamenti u mladim demokratijama u stanju da opravdaju. Uvođenje i povratak višepartijskog pluralizma najčešće se dešava u uslovima niskog nivoa političke kulture i prethodnog nasleđa sa mnogim sindromima postautoritarnih oscilacija. Raskid sa starim antiliberalnim vrednosnim sistemom po pravilu ide teško, a izgradnja svih novih političkih institucija, pa i parlamenta, ide sporo i tegobno.

Kada je reč o Srbiji, obnova parlamentarizma se suočava s dvostrukom vrstom opterećenja. S jedne strane, ponovno uspostavljanje političkog pluralizma, započeto početkom poslednje decenije dvadesetog veka, odvijalo se u uslovima uspostavljanja autoritarnog političkog poretka i pod teškim pritiskom masovnog i agresivnog etnonacionalističkog pokreta. S druge strane, veći deo te decenije protekao je u ratovima, a zna se da ratni uslovi nisu ni malo povoljan kontekst za razvoj demokratije i parlamentarizma.

UTICAJ GLOBALIZACIJE NA STANJE PARLAMENTARIZMA

Dobro je poznato da je parlamentarna demokratija, kao uostalom i reprezentativna demokratija u celini, nastala i razvijala se unutar granica nacionalne države, karakteristične za moderno doba. Prethodna razmatranja kriterijuma za utvrđivanje političkog uticaja parlamenta polaze od pretpostavke da je reč o manje više klasičnom shvatanju nacionalne države i parlamentarne demokratije unutar nje. Postavlja se, međutim, pitanje da li i kako savremeni procesi globalizacije utiču na koncept i praksu nacionalne države, a posebno na politički položaj i uticaj parlamenta? Globalizacija je jedan od nekoliko savremenih fenomena čije dejstvo postavlja značajne izazove pred nacionalnu državu i njenu parlamentarnu demokratiju.

Tema o globalizaciji ušla je na velika vrata u političku sociologiju približno u isto vreme sa urušavanjem socijalizma nakon pada Berlinskog zida u predvečerje poslednje decenije dvadesetog veka. Kao da je ekonomska pobeda kapitalizma nad socijalizmom i ideološka pobeda liberalizma nad kolektivističkim etatizmom otvorila vrata za ubrzanje procesa globalizacije.

Pokazalo se da globalizacija ima dvostruko dejstvo na nacionalnu državu, a time i na parlamentarizam.

S jedne strane pod pritiskom globalizacije svet se sve više povezuje i integriše na regionalnom, kontinentalnom i globalnom nivou, pa se dobija utisak kao da nacionalna država sve više gubi neke svoje suverene funkcije. Kao što tačno zapaža Vučina Vasović: „Proces globalizacije znatno reducira moć i funkcije države, a tim samim i parlamenta kao centralne državne institucije“.⁷ Izuzetno je smelo njegovo zapažanje da je proces globalizacije u centar društvenih procesa postavio ekonomiju, a politiku gurnuo na margine društvenog života. *Pošto je demokratija vezana za politiku, to znači da je i demokratija sa politikom i parlamentarizmom pomerena ka periferiji*.⁸

S druge strane, upravo pod pritiskom globalizacije mnoge nacionalne i etničke grupe nastoje da formiraju sopstvene države kako bi sačuvalе svoj jezik, običaje i kulturnu osobenost, pa se broj država neprestano uvećava. To istovremeno znači da se i parlamentarizam širi, jer se broj nacionalnih parlamenata neprestano uvećava, kao što se uvećavaju i mogućnosti različitih iskustava parlamentarne prakse. Da je trend povećanja broja nacionalnih država nezaustaviv vidi se na svim stranama sveta, pa čak i u Evropi, za koju se dugo smatralo da su granice uspostavljene nakon završetka Drugog svetskog rata vrlo trajne.

OSNOVNE DIMENZIJE POLITIČKOG UTICAJA I UGLEDA

Najvažnije dimenzije političkog uticaja i društvenog statusa parlamenta ogledaju se u sledećem:

Prvo, koliko je parlament uticajan i autonoman u obavljanju svoje osnovne legislativne funkcije, to jest u procesu donošenja zakona? Drugo, kako parlament ostvaruje svoju funkciju legitimacije vlasti u društvu? I treće, da li se i kako ostvaruje politička, teritorijalna i funkcionalna reprezentativnost parlamenta, odnosno njegovo povezivanje sa društvom?

Ove tri dimenzije Džadž (Judge) i Ernšou (Earnshaw) nazivaju univerzalnim funkcijama parlamenta.⁹

⁷ Vučina Vasović, *Savremeni izazovi parlamentarizma*, op.cit. str. 23.

⁸ Vučina Vasović, op. cit., str. 22.

⁹ David Judge & David Earnshaw, *The European Parliament*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, p. 11.

Očigledno je, međutim, da se u navedenim funkcijama ne iskazuju sve dimenzije političkog uticaja parlamenta.¹⁰ Detaljniji uvid u široki spektar mogućih funkcija parlamenta bi u svakom konkretnom slučaju pokazao precizniju sliku političkog i društvenog uticaja ove institucije, ali ću ja ovde koristiti tri navedene *univerzalne funkcije* na agregatni način. Drugim rečima, kad god je to moguće povezivaću ove tri funkcije i sa drugim referentnim funkcijama parlamenta, ukoliko su od značaja za bolje sagledavanje njegovog političkog uticaja.

A) KRITERIJUMI ZA OCENU POLITIČKOG UTICAJA PARLAMENTA U LEGISLATIVNOJ FUNKCIJI

U savremenoj teoriji parlamentarizma utvrđeni su jasni kriterijumi za ocenjivanje političkog uticaja parlamenta. Kao što je već rečeno, ti kriterijumi se odnose pre svega na ulogu parlamenta u zakonodavnoj aktivnosti koja inače predstavlja jednu od osnovnih funkcija svakog parlamenta. Na osnovu analize te uloge mogu se razlikovati jaki, umereno jaki i slabi parlamenti u političkom smislu.

Jaki su oni parlamenti koji mogu da prave i nameću sopstvenu politiku u odnosu na vladu. Drugim rečima to su parlamenti koji mogu ne samo da modifikuju ili odbace predlog zakona koji je podnela vlada, nego i da formulišu sopstveni predlog i izmene politiku vlade u nekim oblastima.

Umerenu političku moć i uticaj imaju oni parlamenti koji mogu da modifikuju ili da odbace predlog vlade, ali ne mogu da ih zamene sopstvenim predlogom.

Slabi su oni parlamenti koji ne mogu ni da modifikuju ili odbace predlog vlade ni da stvaraju sopstvene predloge.

U donekle protivurečnoj klasifikaciji navedenih kriterijuma Mezej (Mazey, 1979) ne uočava dovoljno jasno razliku između jakih parlamenata koji imaju moć da prave politiku (eng. *policy-making power*) i umereno jakih parlamenata koji poseduju samo moć uticaja na politiku (eng. *modest policy-influencing power*). Prema njegovom shvatanju, jaki su oni parlamenti koji mogu da modifikuju ili odbace predlog vlade, a umereno jaki oni koji mogu da modifikuju, ali ne i da odbace predlog vlade. Nortonova (Norton) klasifikacija iz 1990. godine je u tom pogledu potpunija i konzistentnija, jer za kriterijum jakog parlamenta uvodi i mogućnost formulisanja sopstvenih zakonskih predloga. Obojica se, međutim, slažu da u grupu slabih parlamenata ulaze oni koji niti mogu da imaju sopstvene predloge, niti imaju pravo da odbace predlog vlade, već poseduju samo malu ili nikakvu mogućnost da vladine predloge modifikuju (eng. *little or no policy-making power*, odnosno *little or no policy impact*).¹¹

No, i kod jednog i kod drugog ostaje nedorečeno da li klasifikacija njihovih kriterijuma političkog uticaja podrazumeva normativnu (ustavno-pravnu) poziciju parlamenta ili njegovu realnu poziciju, to jest političku volju i kapacitet da potencijalne ustavne i druge normativno-pravne mogućnosti koristi u praksi ili ne. Zbog toga recimo za određenje jakog parlamenta nije dovoljno da parlament i njegovi članovi imaju pravo predlaganja zakona, već da li se, i u kojoj meri to pravo koristi u parlamentarnoj praksi. Istraživanja pokazuju da Skupština Srbije, kao i većina drugih legislativnih

¹⁰ Detaljnije o funkcijama parlamenta vidi u: Drago Zajc, *Razvoj parlamentarizma, Funkcije sodobnih parlamentov*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004 i Vukašin Pavlović, *Džava i društvo*, Čigoja štampa, 2011, Beograd.

¹¹ Vukašin Pavlović, *Džava i društvo*, Čigoja štampa, Beograd, 2011, str. 336, 337.

organa u našem regionu, spadaju u grupu parlamenata sa vrlo slabim političkim uticajem jer, pre svega, ne koriste dovoljno mogućnost da i sami predlažu zakone, a ne samo da glasaju za njih.¹²

B) LEGITIMACIJSKA ULOGA PARLAMENTA

Svaki politički poredak, da bi opstao, podrazumeva određeni nivo legitimnosti vlasti, odnosno podrške i opravdanosti postojanja.

U savremenim demokratskim društvima s pravom se smatra da je vlast legitimna ako ima podršku većine građana. Nekada je legitimnost vlasti dokazivana pozivanjem na Boga, ili dinastičkim nasleđstvom rođenjem ili pak, ratničkim uspesima.

Sa razvojem parlamentarne demokratije u moderno doba, unapređenjem političkog pluralizma i sa širenjem prava glasa, višepartijski izbori su postali glavni oblik legitimnog dolaska na vlast ili opstanka na njoj.

Legitimnost parlamenta je preduslov da može da ostvaruje svoju legitimizacijsku funkciju u odnosu na politički poredak u celini. Ta vrsta legitimnosti samog parlamenta u prvom redu zavisi od toga da li se njegovi članovi biraju na slobodnim i fer političkim izborima. Osnovna slabost skupština (parlamenata) u takozvanim narodnim demokratijama u socijalističkim zemljama je bila u tome što je na izborima nastupala samo jedna partija.

Sledeća bitna dimenzija legitimnosti samog parlamenta zavisi od načina kako parlament ostvaruje svoje ustavne funkcije. Od toga kako radi i od toga koji se stavovi zauzimaju i formulišu u parlamentarnim debatama, kao i od kvaliteta donetih zakona i drugih odluka, zavise ugled i legitimnost parlamenta kako u političkoj javnosti tako i u najširem javnom mnjenju građana.

U teoriji parlamentarizma pravi se razlika između manifestne i latentne legitimnosti parlamenta. Manifestna legitimnost je vidljiva i neupitna. Latentna se podrazumeva sve dok se ne dovede u pitanje političkim protestima i oštrim društvenim kritikama.

Što se tiče funkcije parlamenta u legitimaciji vlasti u ukupnom političkom poretku, ona je, najpre, izvedena iz predhodne dve dimenzije legitimnosti samog parlamenta. Dakle, ako je neka politička opcija na vlasti ili dolazi na vlast putem konkurencije na slobodnim i fer izborima, onda ona ispunjava prvi uslov legitimnosti – vlast ima izbornu podršku biračkog tela. Međutim, ova na prvi pogled očigledna istina, ima ograničeno važenje i odnosi se, pre svega, na vestminsterski model demokratije u Velikoj Britaniji, kao i na, u osnovi, dvopartijske sisteme. U političkim porecima u kojima postoji više partija i u kojima se vladajuća većina nužno formira na osnovu koalicionih sporazuma više partnera, pitanje legitimnosti vlasti u odnosu na izbornu podršku građana, neočekivano se usložnjava. Osnovni razlozi za to leže u dvema činjenicama koje se u praksi ukrštaju. Prva je da partija koja ima mandat i može da sastavi većinu, počne da se ponaša drugačije, pa i suprotno od programskih izjava i političke platforme na kojima je dobila glasove na izborima. Druga činjenica je vezana za mogućnost različitih koalicionih sporazuma tokom međuibornog perioda, koji ne moraju da budu u skladu sa opredeljenjima birača za svakog od koalicionih partnera. To su situacije koje se mogu opisati formulom da političke partije traže glas od građana koji glasaju, a kada taj glas

¹² Vidi: Slaviša Orlović, priredio, *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, Beograd, Sarajevo, Podgorica, 2012; Zoran Stojiljković, Jelena Lončar, Dušan Spasojević, priredili, *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne Skupštine Republike Srbije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Beograd, 2012.

dobiju mogu da rade s njim šta god hoće. Na ovu vrstu prigovora teoretičari političkih partija po pravilu odgovaraju da izneti kritički argument nije validan jer će partije sa prevrtljivom politikom i izneverenim predizbornim obećanjima biti kažnjene od izbornog tela na narednim izborima. Ta vrsta odgovora samo prividno rešava problem, jer se zasniva na preusko i netačno shvaćenom političkom i društvenom legitimitetu vlasti. Opravdanje ili legitimnost vlasti koju oni imaju u vidu, svodi se na jednu vrstu blanko legitimacije koja se uspostavlja samo u vreme izbora i neupitno važi do narednog izbornog ciklusa. Zaboravlja se da je postavljanje pitanja legitimnosti ili opravdanja vlasti legitimno i opravdano vršenje vlasti svakog dana, dakle u čitavom periodu između dva izbora.

Sledeća legitimizacijska dimenzija parlamenta koja direktno utiče na širinu podrške koju dobija vlast u određenom političkom poretku odnosi se na kvalitet rada parlamenta i njegov ugled u najširoj javnosti. Ugled parlamenta u Srbiji doživljavao je tokom više od dve decenije od obnavljanja političkog pluralizma oscilacije sa puno padova i malo uspona. To je, istina, deo opšte loše slike i niskog ugleda političkih institucija u Srbiji. S druge strane, takvo objašnjenje nije i ne može da bude opravdanje, jer je parlament politička institucija posebne vrste. To je institucija koja ne samo da izražava ideju suverenosti naroda, nego treba da služi kao primer za ugled svim drugima. Na žalost ugled Narodne skupštine Srbije je mnogo niži no što bi se moglo očekivati na osnovu njenih ustavnih ovlašćenja. Tako prema rezultatima CESID-ovih istraživanja prvoj deceniji nakon 2000. godine *kakvo-takvo poverenje u partije ima približno svaki četvrti, a u parlament tek svaki peti građanin*.¹³

C) REPREZENTATIVNOST PARLAMENTA

Pitanje reprezentativnosti parlamenta se pojavljuje u dva vida. Jedan vid reprezentativnosti ima širi društveni karakter, a drugi je už i ima predominantno politički karakter.

Kada je reč o društvenom vidu reprezentativnosti, tu se pre svega misli u kojoj meri sastav parlamenta odgovara zastupljenosti različitih socijalnih, profesionalnih i interesnih grupa koje postoje u društvu. Tako se s pravom smatra da je društvena reprezentativnost parlamenta veća ukoliko su u njegovom sastavu relativno ravnopravno (a to znači i srazmerno svom učešću u ukupnoj socijalnoj strukturi) zastupljeni pripadnici različitih socijalnih klasa i slojeva, različitih profesija i zanimanja. U vezi sa ovim otvara se pitanje da li će interese pojedinih društvenih slojeva ili zanimanja bolje zastupati njihovi pripadnici ili će to bolje raditi obrazovani i veštiji zastupnici, odnosno poslanici od ugleda i sposobnosti da jasno artikuliraju njihove interese i izbore se za njih. U današnje vreme, kada se suočavamo sa enormno jakim procesima profesionalizacije politike, ovo pitanje posebno dobija na značaju. Ako ga do kraja uprostimo, to pitanje ima sledeći oblik: da li će mene i moje interese kao univerzitetskog profesora, u parlamentu bolje zastupati neko od mojih kolega, ili pak, poslanik koji je profesionalni političar i koji se u potpunosti posvetio tom pozivu pa se pretpostavlja da to može bolje da uradi od mene ili nekog od mojih kolega, koji smo u odnosu na njega politički amateri? U još izoštrenijem obliku se ovo pitanje odnosi na one pripadnike društva koji nemaju dovoljno obrazovanja ili se bave takvim poslom da teško mogu da izdvoje vreme za obavljanje poslaničke funkcije. To je načelno otvoreno pitanje svake reprezentativne demokratije, pa i parlamentarne, i u praksi nije lako rešivo. Svestan da ne postoji čarobna formula za rešenje ove dileme, spreman sam ipak da tvrdim da bi potpuna politička profesionalizacija parlamenta donela pogubne posledice po parlamentarnu demokratiju.

¹³ Zoran Stojiljković, *Partije u parlamentu*, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007, str. 118.

Narodna skupština Republike Srbije ima značajan deficit reprezentativnosti i u pogledu ravnomerne zastupljenosti svih administrativnih delova države. U mnogim sazivima našeg parlamenta nije bilo ni jednog poslanika iz više od polovine opština.

Posebna vrsta reprezentativnosti odnosi se na ravnomernu rodnu zastupljenost. Mada žene predstavljaju najmanje polovinu ukupne populacije, povećanje njihovog učešća u sastavu našeg parlamenta išlo je vrlo sporo i mukotrpno. Pritisak Evropske unije da se obezbedi da oko 30% poslaničkog sastava čine žene pomaže da se i naš parlament približi tom standardu reprezentativnosti.

Za reprezentativnost našeg parlamenta bitno je i srazmerno predstavljanje nacionalnih manjina. U našem izbornom zakonodavstvu predviđen je niži, takozvani prirodni prag, za osvajanje poslaničkih mesta od strane političkih partija nacionalnih manjina. Izuzimajući mađarsku nacionalnu manjinu kao pozitivan primer, sve ostale manjine su nedovoljno reprezentovane u Narodnoj skupštini Srbije.

ZAKLJUČAK

U odgovoru na početno pitanje da li živimo u vreme uspona parlamentarizma kada je parlament konačno postao najznačajnija institucija demokratskog političkog poretka, ili je pak nastupilo vreme ozbiljne krize parlamentarizma, a sam parlament pao pod dominaciju izvršne vlasti i vrhova političkih partija, može se dati višestepeni odgovor. Na opštem nivou posmatrano, prisustvujemo opadanju moći i uticaja parlamenata nacionalnih država pod uticajem procesa globalizacije i regionalnih integracija različitog tipa. Kada je reč o političkom životu nacionalnih država, može se jasno razlikovati stanje i praksa parlamentarizma starih i mladih demokratija. Ugled parlamenata u mladim demokratijama je mnogo niži, a politički uticaj mnogo manji. Parlamenti u mladim demokratijama su u rukama partijskih elita, kao što konstatuje Slaviša Orlović: „onaj ko sastavlja izborne liste, a to su najčešće partijske elite, taj oblikuje parlament i presudno utiče na njegove aktivnosti“.¹⁴ U tom kontekstu on ocenjuje da je i Skupština Srbije u značajnoj meri marginalizovana.¹⁵

Kao što je i prethodna sumarna analiza pokazala, realno stanje parlamentarizma je mnogo bliže onoj oceni koja ukazuje na ozbiljne deficite parlamentarne demokratije danas, jer su parlamenti sve više pod dominacijom partijskih elita i izvršne vlasti.

LITERATURA:

1. Judge, David & Earnshaw, David THE EUROPEAN PARLIAMENT, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
2. Orlović, Slaviša, Nadležnosti parlamenta, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007.
3. Orlović, Slaviša priredio, DEMOKRATSKE PERFORMANSE PARLAMENATA SRBIJE, BOSNE I HERCEGOVINE I CRNE GORE, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, Beograd, Sarajevo, Podgorica, 2012.

¹⁴ Orlović, Slaviša, *Nadležnosti parlamenta*, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007, str. 143.

¹⁵ Isto, str. 143.

4. Pavlović, Vukašin, DRŽAVA I DRUŠTVO, Čigoja štampa, 2011, Beograd.
5. Pavlović Vukašin, Parlamentarizam i demokratija, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007.
6. Sartori, Giovanni, THE THEORY OF DEMOCRACY REVISITED, New York, Cchatham House Publisher, 1987.
7. Stojiljković, Zoran, Partije u parlamentu, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007.
8. Stojiljković, Zoran, Lončar, Jelena, Spasojević, Dušan, priredili, POLITIČKE STRANKE I ZAKONODAVNA AKTIVNOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Bedograd, 2012.
9. Vasović, Vučina, Savremeni izazovi parlamentarizma, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, priredili, DILEME I IZAZOVI PARLAMENTARIZMA, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2007.
10. Urbinati, Nadia, REPRESENTATIVE DEMOCRACY, Principles & Genealogy, The Univeristy of Chicago Press, Chicago, 2006.
11. Zajc, Drago, RAZVOJ PARLAMENTARIZMA, Funkcije sodobnih parlamentov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004.

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

PROFESSOR EMERITUS OF THE BELGRADE UNIVERSITY

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

THE POLITICAL INFLUENCE OF PARLIAMENT IN THE COUNTRY AND WITHIN SOCIETY

Abstract: *The main purpose of this paper is to address the following question pertaining to parliamentary democracy today: who is right - those who say that parliamentarism has made wonderful progress, or those who claim that parliamentarism is in deep crisis? In chapter one, the paper deals with the achievements and limitations of representative democracy. In chapter two, it compares the political influence of parliamentarism in old democracies to that in new democracies. Then the paper addresses the influence of globalisation on parliamentarism. It also analyses the main dimensions of parliament's political influence and social position, bearing in mind its main functions, i.e. the paper discusses the criteria for the assessment of the political influence of parliament through its legislative function, its legitimation function and its representativeness. The final conclusion of the paper supports a critical assessment of the reality of parliamentarism, which indicates a serious lack of parliamentary democracy due to the growing predominance of executive powers and political party elites over parliaments.*

Keywords: *parliament, representative democracy, political influence, old and new democracies, legislative function, legitimation function, representativeness of parliaments.*

PARLAMENT KAO EPICENTAR DEMOKRATIJE*

Sažetak: Polazište analize je pretpostavka da što je jači parlament - jača je i demokratija i obrnuto. U tekstu se razmatra odnos parlamenta i građana (*principal-agent*), parlamenta i vlade (*executive – legislative relations*), parlamenta i nezavisnih tela, parlamenta i lobističkih i interesnih grupa. Parlament ima tendenciju da slabi. U novim demokratijama problemi su izraženiji jer institucije nisu konsolidovane, a građani nisu naviknuti da se podvrgavaju pravilima. Parlament je centralna institucija u sistemu vladavine, samo u teoriji, ali ne i u praksi. Na delu je očigledna tendencija suprematije egzekutive (prevlasti izvršne vlasti). Parlament sve manje kontroliše svoju agendu (dnevni red), pod pritiskom je moćnih lobi grupa - formalnih i neformalnih, postoji opšti trend smanjenja stepena poverenja građana u parlament. Parlament je jak samo u Ustavu, ali ustavna i realna moć parlamenta ne korespondiraju. Za obavljanje uloge - povezivanja i predstavljanja, parlament služi kao "agent" građana koje predstavljaju i očekuje se da deluje u njihovom interesu. Agent obavlja ulogu u ime nekog – „principala“. U drugoj ulozi – nadzora i kontrole, legislative postaju "principali", jer posmatraju, nadziru i kontrolišu izvršnu vlast (koju su najčešće izabrali). U obavljanju treće uloge – donošenje zakona i stvaranja politika, parlament može biti i *principal* i *agent*. Parlament je uvek posrednik između građana i izvršne vlasti. Načelno, u tom odnosu dominiraju dva modela: *podela vlasti (separation of powers)*, *stopljenost vlasti (fused-powers)*. S obzirom na to da je parlament jedino telo legitimno da donosi zakone, potrebno je smanjiti tendenciju nezavisnih, naročito regulatornih tela da se na njih prenosi, ili da preuzimaju deo nadležnosti parlamenta. Parlamentarcima je jednako stalo do glasova kao i do interesa, međutim, „moć lobija i moć birača često vuku u suprotnim pravcima, ali pravac koji izaberu političari mora biti pod uticajem oba“ (Iain McLean). Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Zadatak da se povрати autonomije poslanika i dostojanstva parlamenta, nije nimalo lak, naročito u okolnostima kada se u uslovima globalizacije i mešoviti suvereniteta jedan deo državne, a samim tim i parlamentarne moći prelijeva, kako na superdržavne (usled evropeizacije), tako i na subdržavne institucije (usled decentralizacije), pod imperativima spolja i iznutra.

Ključne reči: *parlament, demokratija, principal-agent, vlada, nezavisna tela, lobi grupe.*

UVOD

U ovom tekstu preispitujemo i razmatramo ulogu parlamenta kao centralne institucije predstavničke demokratije. Polazište analize je pretpostavka da što je jači parlament - jača je i demokratija i obrnuto. U odnosu na evoluciju institucije parlamenta, važno istraživačko pitanje glasi - kakva je politička moć i uloga parlamenta danas? Da bismo odgovorili na ovo pitanje razmatraćemo kakav je odnos parlamenta i građana (eng. *principal-agent*), parlamenta i vlade (eng. *executive – legislative relations*), parlamenta i nezavisnih tela, parlamenta i lobističkih i interesnih grupa. Na osnovu pomenutih relacionih odnosa utvrdićemo indikatore i okvirne razloge za tendenciju relativno niskog stepena poverenja u parlament, kao i prevlast (suprematiju) izvršne vlasti (egzekutive) nad parlamentom (legislativom).

* Rad je nastao u okviru projekta *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (br. 179076) koji finasira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

Demokratija je u dvadeset prvom veku postala univerzalna tvorevina i nema kontinenta na kojem se nije *primila*. Demokratska vladavina ne može egzistirati bez garantovanja reda, poretka i sigurnosti građanima. Parlamentarna demokratija, istovremeno znači ograničenu vladu, zaštićenu privatnu sferu i set ljudskih i građanskih prava koja moraju biti garantovana i poštovana. Jedna forma privatne sfere mora biti garantovana. Narodna vladavina može imati različite forme, ali predominantna forma je predstavnička demokratija. Narodna suverenost se ispoljava kroz delegiranje od strane građana pojedinačnih političara ili kolektivnih aktera u vidu političkih partija. Građani delegiraju veliki deo njihove javne sfere političarima, to jest izabranim predstavnicima.¹⁶

Onima koji su neposredno izabrani poverava se obavljanje poslova deliberacije, donošenja zakona i donošenja političkih odluka. S obzirom na to da se ne može uvek imati poverenje u političare, predstavništvo nosi izvestan rizik. Da bi se suzbili mogući nesporazumi, potrebni su mehanizmi da se izabrani predstavnici drže obećanja, proveravaju, kontrolišu i ako je neophodno i smene.¹⁷ Potrebno je obrazložiti polazište – što je jači parlament, jača je i demokratija. Parlament, koji čini centralnu instituciju predstavničke (reprezentativne), odnosno parlamentarne demokratije ukazuje na sadržaj pojma. Ovde pod pojmom *zakonodavno telo* (legislativa) podrazumevamo ono što se u različitim zemljama zove *skupština*, *kongres* ili *parlament*. Telo sastavljeno od osoba koje imaju ovlašćenja da donose zakone. U literaturi se obično koristi pojam *parlament*, bez obzira na nacionalni naziv ove institucije. Reč *parlament* izvedena je od francuskog glagola *parler* – što znači govoriti. Već se iz naziva vidi da se glavna aktivnost parlamenta usredsređuje na debate i rasprave. Parlament izražava neposrednu i neraskidivu vezu sa demokratijom. Nema demokratije bez parlamenta i parlamentarizma, ali to ne znači da je svaki sistem koji ima parlament istovremeno i demokratski. U velikoj meri borba za demokratiju je neposredno povezana sa borbom za jačanje uticaja parlamenta i u parlamentu. Saudijska Arabija i Burma (Majanmar) su jedine dve međunarodno priznate zemlje koje nemaju neku formu parlamenta.¹⁸ Parlament ima tendenciju da slabi. Ove probleme imaju i nove stare demokratije. U novim demokratijama problemi su izraženiji jer institucije nisu konsolidovane, a građani nisu naviknuti da se podvrgavaju pravilima. Istovremeno, najbolji način i kanal za konsolidaciju demokratije je parlament kao jaka i nezavisna institucija. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog.“¹⁹ Ovde se misli na predstavničko telo nezavisno od optiranja za određeni oblik organizacije vlasti (parlamentarni, predsednički, polupredsednički). U starim, odnosno etabliranim demokratijama parlament pokazuje deficit legitimnosti i efikasnosti.

Podrazumeva se da parlament treba da bude nosilac progressa, ali se postavlja pitanje da li zaista jeste nosilac procesa demokratizacije? Za države koje su prošle ili prolaze proces pridruživanja Evropskoj uniji, parlament je nezaobilazan nosilac procesa evropeizacije. Taj proces doneo je parlamentu izvesne *euro-funkcije*. To je ratifikacija ugovora, koja, iako je i ranije postojala, sada je nezaobilazan deo prijema svake nove članice. Zatim, implementacija direktiva EU, to jest harmonizacija propisa u skladu sa pravnim tekovinama EU. Važna uloga parlamenta je i u nadziranju Vlade u delu vođenja procesa pregovora po pojedinim poglavljima. Takođe, na novi način se stavlja naglasak i na principe supsidijarnosti. Istovremeno, parlament kao da ne stiže da se bavi sobom. Ne rešava mnoga pitanja sopstvenog statusa, organizacionih problema, statusa, prava i odgovornosti poslanika, budžeta, autonomije, kao i kontrolisanja sopstvene agende.

¹⁶ Wolfrang C. Muller, Torbjorn Bergman, and Kaare Strom, *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*, u: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Edited by Kaare Strom, Wolfrang C. Muller and Torbjorn Bergman, Oxford University Press, str. 3.

¹⁷ Isto, str. 4.

¹⁸ Amie Kreppel, *Zakonodavna tijela*, u: Daniele Karamani, (urednik) (2013), *Uporedna politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Centar za cjeloživotno obrazovanje, Zagreb.

¹⁹ Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, str. 132.

S obzirom na to da je slika o parlamentima veoma šarolika, danas rezultati istraživanja parlamenta i parlamentarizma, zavise od vrednovanja pojedinačnih slučajeva koji se analiziraju i proučavaju, teorijskog okvira koji se primenjuje, kao i istorijskog razdoblja u kome se analizira. To znači da se kombinuju studija slučaja i komparacije, ali i kontekstualne analize. Drugim rečima, uz tekst treba da ide i kontekst. Komparativisti, koji su istovremeno i kontekstualisti, naglašavaju poznavanje istorijskog, političkog i intelektualnog konteksta za bolje razumevanje tekstova o pojedinim temama.

KAKVA JE POLITIČKA MOĆ I ULOGA PARLAMENTA DANAS?

U pisanim ustavima njima se dodeljuje počasno mesto i opisuju se pre izvršne i sudske vlasti.²⁰ Parlament je centralna institucija u sistemu vladavine, samo u teoriji ali ne i u praksi. Na delu je očigledna tendencija suprematije egzekutive (prevlasti izvršne vlasti). Parlament sve manje kontroliše svoju agendu (dnevni red), pod pritiskom je moćnih lobi grupa - formalnih i neformalnih, postoji opšti trend smanjenja stepena poverenja građana u parlament. Parlament je snažan samo u Ustavu, ali ustavna i realna moć parlamenta ne korespondiraju. Formalno, parlament je nosilac narodnog suvereniteta, najviša vlast u teoriji horizontalne podele vlasti, ali istovremeno, parlament je ispražnjen od realne moći.

ODNOS PARLAMENTA I GRAĐANA (PRINCIPAL-AGENT)

Tri ključne uloge parlamenta su: povezivanje i predstavljanje, nadzor i kontrola, i stvaranje politika. Za obavljanje prve uloge - povezivanje i predstavljanje, zakonodavna tela služe kao agent građana koje predstavljaju i očekuje se da deluju u njihovom interesu. Agent obavlja ulogu u ime nekog - *principala*. U drugoj ulozi - nadzora i kontrole, legislative postaju *principali*, jer posmatraju, nadziru i kontrolišu izvršnu vlast (koju su najčešće izabrali). U obavljanju treće uloge - donošenje zakona i stvaranja politika, ona mogu biti i principal i agent.²¹ U relacionom odnosu principal-agent, agent je akter koji obavlja skup aktivnosti u korist drugog - principala. Građani kontrolišu i nadziru parlament, a parlament kontroliše izvršnu vlast. Parlament je uvek posrednik između građana i izvršne vlasti.²² Ova dimenzija je važna i u relaciji veze poslanika i izborne jedinice, ali i u (ne)mogućnosti građana da neposredno iskažu svoje preference prema izvršnoj vlasti. Kada je reč o predstavljanju, zastupnici su odgovorni za reprezentovanje i zagovaranje interesa svojih birača. Vodeći računa da vrednosti, interesi i perspektive birača budu uzeti u obzir prilikom stvaranja politika (Pitkin, 1967). U tom pogledu postoje dve interpretacije uloge i odgovornosti zastupnika: delegati i poverenici. U prvom slučaju predstavnici su samo mehanički transmiteri, odnosno prenosioци poruka i stavova onih koje zastupaju, dok u drugom slučaju služe kao aktivni tumači koji u svom delovanju kombinuju interese svojih birača, interese cele zemlje i svoja moralna i intelektualna stanovišta. Građani biraju predstavnike da bi umesto njih štitili i ostvarivali njihove interese. Drugim rečima, mogu se izdvojiti generalna i specifična reprezentacija. Generalna reprezentacija, znači da partije agregiraju mišljenja biračkog tela, nastojeći da se mišljenja birača prevedu u predloge javnih politika i u slučaju da partija bude izabrana, kako se oni mogu implementirati (realizovati). U tom slučaju veza

²⁰ Endru Hejvud, *Politika*, str. 758.

²¹ Amie Kreppel, *Zakonodavna tijela*, u: Daniele Karamani, (urednik) (2013), *Uporedna politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Centar za cjeloživotno obrazovanje, Zagreb, str. 125.

²² Philip Norton, *Introduction: Linking Parliaments and Citizens*, u: *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Edited by Philip Norton, Frank Cass, London, Portland, OR, 2002., str. 6.

između pogleda birača i politike oblikovane od strane političkih partija nije sasvim realna i precizna. Specifična reprezentacija je ona u kojoj članovi parlamenta brane ili zagovaraju interese posebnih grupa ili individualnih građana u društvu. Predstavnici su izabrani za određenu oblast ili region koji ima posebne interese nastojeće da se za njih i založe. Od kontakata sa građanima predstavnici parlamenta mogu imati veliku korist i to od prikupljanja informacija, dobijanja konstruktivnih predloga i ideja za određene aspekte javnih politika. Komunikacija poslanika sa građanima govori o njihovom osećaju za interese građana i njihovih grupa i organizacija. Negativne konsekvence mogu biti ako se poslanici ponašaju diskriminatorno, favorizujući pojedince ili grupe, čime narušavaju sopstvenu, kao i reputaciju parlamenta u celini.²³ U odnosu na ponašanje izabranih predstavnika u parlamentu, mandat poslanika može biti slobodan i imperativan. Slobodni mandat ne obavezuje zastupnika da u raspravama i glasanju u parlamentu obavezno poštuje i sledi mišljenja i interese birača koji su ga izabrali.²⁴ Kod imperativnog ili vezanog mandata *zastupnik je izaslanik ili delegat konkretnog izbornog okruga ili konkretne skupine birača, pa se dužan u raspravama i glasovanjima držati njihovih napatuka i instrukcija.*²⁵ Teorijsko obrazloženje slobodnog mandata vezuje se za govor Edmunda Berka biračima Bristola, 1776. godine, u kome je zamisao o predstavničkom telu neposredno vezana sa slobodnim mandatom člana predstavničkog tela. Berk je tada odbacio ideju da se predstavljaju posebni interesi na štetu celine društva. Po Berku, izabrani predstavnik ima bolju moć rasuđivanja i saznanja od birača i samim tim je sposobniji da sudi o interesu celine i o opštem dobru zajednice. Obraćajući se krajem osamnaestog veka građanima Bristola, čiji je bio predstavnik Berk je istakao: „Parlament nije kongres različitih i neprijateljskih interesa; koje svako, kao agent ili advokat, mora održati protiv drugih agenata i advokata; nego je parlament deliberativna skupština jedne nacije sa jednim interesom, onim cjeline; gdje ne treba da vode lokalni ciljevi, ni lokalne predrasude, nego opšte dobro“.²⁶ Prema Berku, predstavnici u Donjem domu predstavljaju naciju u celini, a ne birače Bristola, niti svoje uske interese. U slučaju sukoba lokalnih i opštih interesa, prednost treba dati opštini. Berk je bio na stanovištu da ni jedan izabrani predstavnik ne sme *žrtvovati* svoja uverenja bilo kom čoveku ili biračkom telu jer je to stvar savesti. To je stvar poverenja. Kako ističe Karl Fridrih, ovaj normativni idealistički koncept je ono što spaja evropske ustave toga vremena, u kojima se ponavlja fraza: *deputat je odgovoran jedino svojoj savjesti.*²⁷ Fridrih postavlja pitanje za Berka: „Ko odlučuje o tome da li ste Vi, Edmunf Berk, opravdali povjerenje koje ste dobili od providenja?“ – na šta Berk može odgovoriti – jedini: „Birači Bristola“. Ako je tako, znači da su birači, a ne savest ono kojima su predstavnici odgovorni. Potrebno je imati u vidu još jednu stvar. Oni koji su jednom izabrani, imaju samo jednu suštinsku brigu – kako da ponovo budu izabrani. Ako se nemaju u vidu interesi i pogledi onih koji su vas izabrali, teško ćete ponovo biti izabrani.

ODNOS PARLAMENTA I VLADE (EXECUTIVE – LEGISLATIVE RELATIONS)

Za parlamentarizam i poziciju parlamenta, uvek je važan odnos između legislative i egzekutive. Načelno, u tom odnosu dominiraju dva modela: podela vlasti (eng. separation of powers), stopljenost

²³ Philip Norton, *Introduction: Linking Parliaments and Citizens*, u: *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Edited by Philip Norton, Frank Cass, London, Portland, OR, 2002., str. 6.

²⁴ Mirjana Kasapović, „Birači su mu u izborima poverili tu ulogu i opunomoćili ga da je obavlja, te je zastupnik povjerenik ili opunomoćenik birača. To klasično liberalno poimanje zastupničkog mandata u suvremenim je *stranačkim državama* relativitirano *frakcijskom pristom* (frakcija kao poslanički klub S.O.), tj. obavezom zastupnika da se u parlamentu podvrgnu stranačkoj volji i disciplini u glasovanju“, *Izborni leksikon*, str. 222

²⁵ Mirjana Kasapović, isto, str. 222.

²⁶ Edmund Berk, *Works* (Speech to the electors of Bristol), Boston, 1839, Vol. II, pp. 12.

²⁷ Fridrih Karl Joakim, (2005), *Konstitucionalna demokratija*, CID, Podgorica, str. 237.

vlasti (eng. *fused-powers*). U modelu podele vlasti postoji tendencija decentralizacije legislativnog procesa, dok se u sistemu stopljenosti vlasti legislativna vlast centralizuje. Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom (šefom države), mogu se podeliti na predsedničke i polupredsedničke.²⁸ U ovim sistemima je važno pitanje ko je na čelu vlade, predsednik ili premijer. Arend Lajphart objašnjava kako za razliku od *čistih* predsedničkih sistemima vlasti, u *premijersko-predsedničkim* sistemima vlade su odgovorne parlamentu, u smislu da one zavise od poverenja legislative i da mogu biti razrešene od strane parlamenta izglasavanjem nepoverenja ili osudom.²⁹ Neposredno izabrani predsednik iako nije izabran u parlamentu, bez parlamentarne većine ne može da vlada. Ako predsednik ne kontroliše ili nije deo parlamentarne većine, on nije vrhovni autoritet, već sistem naginje ka parlamentarnom. Parlamenti zauzimaju ključnu poziciju u ovom procesu iz najmanje tri razloga: Prvo, u *čistim* parlamentarnim sistemima vlasti oni su jedini organi neposredno izabrani od strane naroda. Drugo, oni su posebno pogodni za povezivanje sa biračima u političko-administrativnom sistemu. Treće, reizbor poslanika podstiče i njihovu odgovornost. Vladina zavisnost od parlamentarnog poverenja i predsednikova nemogućnost da vlada bez većine u parlamentu, predstavljaju važan preduslov koji osigurava parlamentarnu odgovornost. U relacionom odnosu parlamenta i vlade ukazuje na više modela koji mogu egzistirati u praksi u zavisnosti, kako od institucionalnog aranžmana, tako i od realnog odnosa moći, pre svega u parlamentu. To su: model dominacije vlade, model podele vlasti (eng. *checks and balances*), fuzije vlasti i ravnoteže vlasti. Složenost odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno, između parlamenta i vlade, ogleda se u postojanju dvostrukog imperativa, potrebi za predstavljanjem i neophodnosti vladanja. Teško se može očekivati da u upravljačkom smislu parlament ima dominirajuću, a vlada samo sprovođenu ulogu. Savremena rešenja idu ka poveravanju upravljačko-operativnih funkcija vladi, a kontrolne i druge funkcije parlamentu. Suprematija izvršne vlasti, ogleda se, između ostalog i u činjenici da lideri partija koje čine vladinu većinu, sede u vladi i preko šefova poslaničkih grupa u Skupštini kontrolišu legislativu. Da li je parlament, zaista najjača vlast, ili je samo transmisija odluka vlade? Parlament vrši povezivanje građana i vlasti (vlade), nadziranje izvršne vlasti i kreiranje javnih politika. Povezivanje građana i vlade je jedna od osnovnih uloga parlamenta. U tom smislu, važno je da li se i u kojoj meri čuju lokani zahtevi i da li dopiru do vlade. To zavisi od stepena regulisane interakcije poslanika i građana (birača). Potrebno je razmotriti pitanje na koji način vladine institucije izražavaju interese građana i uvažavaju njihov glas. U analizi parlamenta sve češće se može zapaziti prigovor da ideja parlamentarne suverenosti, jednostavno ne odgovara stvarnosti i stvarnoj raspodeli moći između parlamenta i vlade. Ovu primedbu u zaoštrenom vidu svojevremeno izložio je Džon Sili, rekavši da nije ni najmanje tačno shvatanje da parlament zapoveda, a ministar sluša. Ministar zapoveda; *on je kralj, a ne sluga, i upravlja, kako narodom, tako i parlamentom*. „Istina“ - dodaje Sili - „parlament ga je zakrunio, ali ga može i raskruniti“ i Sidni Lo (*Law*) se čudio kako parlament može gospodariti organizacijom vlasti i vladom ako je ista partija zastupljena u vladi svojim generalima, a u parlamentu svojim redovima.³⁰ U sistemima sa neposredno izabranim predsednikom (a i parlament je neposredno izabran) uvek je otvoreno pitanje - Ko je pozvan da govori u ime naroda? To se odnosi i na *čiste* predsedničke sisteme, kao i na polupredsedničke (hibridne) sisteme. I u predsedničkim i u polupredsedničkim sistemima, problem neposredno izabranog predsednika počiva u skupštini (parlamentu).

²⁸ Za ovaj sistem se koriste različiti izrazi: semiprezidencijalizam (Diverže, Linc), premijer-prezidencijalizam (Shugart i Cary), predsednik-parlamentarizam, bicefalna egzekutiva, *dvovlašće, ili jedna zemlja a dva gospodara*, naročito, kada je reč o kohabitaciji. Polupredsednički sistemi su: Vajmarska Nemačka i Finska (1919), Austrija (1929), kasnije Island (1944), a pre Francuske (1962) i Portugalija (1976), a u novim demokratijama - postkomunističkim državama neposredni izbor predsednika predviđen je u Srbiji, Hrvatskoj, Litvaniji, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji, Rusiji, Ukrajini, Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, Kazahstanu, Kirgistanu i Uzbekistanu.

²⁹ Lajphard Arendt, (2003), *Modeli demokratije*, Službeni list SICG, Beograd i CID Podgorica, 152-170.

ODNOS PARLAMENTA I NEZAVISNIH TELA

Složenost savremene države, dominacija vlade nad parlamentom, sporost i sudski troškovi, kao i sve veća *otuđenost* građana od ovih institucija usloveli su šezdesetih i sedamdesetih godina dvadesetog veka pojavu, najpre ombudsmana koji je mnogo ranije postojao u Švedskoj i Finskoj, a zatim i drugih nezavisnih tela. Reč je o nezavisnim telima koje bira parlament kao što su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, ali i guverner centralne banke, regulatorna tela i sl. Odnos između parlamenta i nezavisnih tela jedan je od temelja uspostavljanja balansa između zakonodavne i izvršne vlasti, ali i za dobro funkcionisanje demokratije. U poslednje vreme jačaju, kako broj, tako i nadležnosti nezavisnih tela. Sa jedne strane, ona su potrebna parlamentu za eksternu kontrolu izvršne vlasti. Dok sa druge strane, ona preuzimaju deo nadležnosti koji po prirodi stvari pripada legislativi. U parlamentarnim demokratijama veoma je važno pitanje odgovornosti (eng. *accountability*) i javnog integriteta (eng. *public integrity*), čime se teži odgovornoj vladi koja radi u interesu svih građana. Cilj svih ovih institucija je da se brinu o poštovanju zakona i kontrolišu rad državnih organa. Najveći broj ovih tela i organa je antikoruptivne prirode, to jest, predstavljaju prepreku tendenciji kvarenja vlasti (poštovanje ljudskih prava, suzbijanja korupcije i pranja novca, kontrole zakonitosti javnih nabavki, zaštite konkurencije, sprečavanja sukoba interesa, obezbeđenja dostupnosti informacija od javnog značaja, kontrole trošenja državnog budžeta, kontrole rada organa uprave i javnih preduzeća). Osnivanje pojedinih nezavisnih tela u novim demokratijama uslovljeno je procesom evropskih integracija. Tela koje osniva parlament mogu se po funkciji i ovlašćenjima podeliti na regulatore, kontrolore i korektore. Dok je uloga regulatora da regulišu i uređuju određenu oblast, kontrolori i korektori imaju ulogu da prvenstveno kontrolišu i utiču na rad izvršne vlasti. Tu spadaju Državna revizorska institucija, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Nezavisna tela se razlikuju i po tome da li je osnov njihovog postojanja regulisan ustavom, zakonom ili na drugi način.³¹ Dve osnovne karakteristike nezavisnih tela su njihova nezavisnost i odgovornost. Da bi nosila epitet nezavisna, potrebno je da imaju određeni stepen autonomije, da imaju kvaziizvršnu, kvazisudsku ili kvazizakonodavnu vlast i da ih osniva odnosno upravljачke strukture bira parlament po principu delegiranih nadležnosti. Nezavisnost nezavisnih tela ne znači njihovu odvojenost ni ekskominiciranost od drugih organa, već autonomnost u svom radu i delovanju. Bitan element nezavisnosti nezavisnih tela je i njihova potpuna finansijska nezavisnost u odnosu na vladu, odnosno izvršnu vlast. Važan faktor autonomije nezavisnih tela jesu kadrovi koji odolevaju političkim i drugim pritiscima. Pri izboru upravnih struktura nezavisnih tela ne sme se odoleti iskušenjima partija da one budu deo plena za namirivanje partijskih kadrova. Kao značajan vid zaštite i personalne nezavisnosti potrebno je precizno predvideti uslove i procedure ne samo postavljenja, već i razrešenja sa funkcija izabranih funkcionera. Kako bi mogli slobodno i neometano da vrše svoje nadležnosti nezavisnim telima je potrebno obezbediti adekvatne vidove zaštite i imuniteta. Pod operativnom nezavisnošću podrazumevamo slobodu tela od bilo kakvih spoljašnjih pritisaka, blagovremenu primenu odluka ovih tela, ali i poštovanje i uvažavanje preporuka koje telo donosi. Jedno od najvažnijih pitanja za efikasan rad nezavisnih tela jeste odsustvo mehanizma sankcija koje mogu da izriču nezavisna tela.

³⁰ Vučina Vasović, (1983), Parlamentarizam, u: Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, Beograd, str. 802.

³¹ Ustavom je regulisano postojanje Narodne banke Srbije (čl. 95), Državne revizorske institucije (čl. 96) i Zaštitnik građana (čl. 138), Visoki savet sudstva (čl. 153) i Državno veće tužilaca (čl. 164). Većina nezavisnih tela je formirano na osnovu posebnih zakona, ili zakona koji regulišu određenu delatnost. Zakon o javnim nabavkama, 4.7.2002. 39/02; Zakon o finansiranju političkih stranaka, 18.7.2003. 72/03; Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, 20.4.2004. 43/04; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, 21.5.2004. 55/04; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2.11.2004. 120/04; Zakon o zaštiti konkurencije, 16.9.2005. 79/05; Zakon o zaštitniku građana, 16.9.2005. 79/05; Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, 14.11.2005. 101/05; Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 23.10.2008. 97/08; Zakon o zabrani diskriminacije 7.4.2009. 22/2009.

S obzirom na preuzimanje dela nadležnosti parlamenta potrebno je smanjiti tendenciju regulatornih tela da se na njih prenosi, ili da preuzimaju deo nadležnosti parlamenta. Parlament je jedino telo legitimno da donosi zakone. Postoji tendencija od strane regulatornih tela³² da preuzimaju deo nadležnosti koja im ne pripada. Određeni broj nezavisnih tela imaju regulatornu ulogu i delegiranu nadležnost.³³ *Regulatorna tela* je naziv koji u najvećoj meri obuhvata sadržaj njihovog delovanja. Osim Saveta RRA koji bira Skupština, rukovodstva regulatornih tela postavlja vlada na određeni vremenski period i ono je za svoj rad odgovorno resornim ministarstvima, a ne parlamentu, čime se umanjuje nezavisnost i javna odgovornost ovih tela za njihov rad.³⁴ Na ova tela se prebacuje deo poslova i deo odgovornosti. Međutim, tu se javlja problem legitimiteta jer nije reč o izabranim telima, nego odabranim i imenovanim kadrovima. Skupština ih imenuje, a oni regulišu pojedine oblasti ulazeći u nadležnosti parlamenta sa slabijim legitimitetom i sumnjivim mandatom. Prevelika regulacija može sputati konkurenciju. Nema nikakve garancije da su stručnjaci koji sede u tim telima odgovorniji od izabranih predstavnika na izborima koji polažu račune za svoj rad. U tim agencijama se takođe koncentriše ogromna diskreciona moć.

ODNOS PARLAMENTA I LOBISTIČKIH I INTERESNIH GRUPA

Za parlamentarce je važno kako da se susretnu, prepoznaju i artikulišu interesi privrede i civilnog društva sa donosiocima političkih odluka, i to kako na proces stvaranja tako i na proces sprovođenja pravila. Lobiranje je deo procesa oblikovanja javne politike i deo procesa, ako ne donošenja političkih odluka, ono bar uticaja na njih. Lobista ima na raspolaganju svoj socijalni kapital koji nudi: iskustvo, znanje, veze, poverenje, kontakte. Lobista godinama nudi svoju reputaciju. To je novi način predstavljanja i zastupanja interesa, a da to nisu nužno izabrani politički predstavnici. Interesi se mogu zastupati, promovisati i braniti. U tom pogledu, lobiranje se ponekad graniči sa PR-om, vođenjem kampanje i advokatskim poslom. Lobista komunicira i spaja klijenta (nosioca određenog interesa) i donosioca odluka. Danas postoje različiti oblici i forme u kojima se javlja ono što bismo u užem ili širem smislu mogli nazvati lobiranjem: javne kampanje, javno ugovaranje, aktivnosti na društvenim mrežama (eng. *Public policy advocacy*). Lobiranje je prisutno gotovo uvek, nezavisno od toga da li je pravno regulisano ili ne. Zato je bolje da se uredi, jer onda ima manje *podzemnih* aktivnosti. Iako ima neposrednu vezu sa uticajem novca, lobiranje nije jednako korupcija. Naprotiv, što je više uređena oblast lobiranja, tokovi novca su transparentniji, a mogućnosti za korupciju verovatno manje. Lobista utiče na donosioca odluka uz pomoć informacija, tačnih, preciznih i kredibilnih koje se koriste za određene političke ciljeve. Za klijenta, a naročito za lobistu je neophodno poznavanje i snalaženje kroz lavirinte institucija u kojima se lobira (SAD, EU). Institucije koje su najčešće i najviše predmet lobiranja spadaju: u SAD (Kongres, Predstavnički dom i Senat, Predsednik...) u EU (Evropska komisija, Evropski savet, Evropski parlament), parlamenti država (lideri partija, poslanici). Sa ciljem lobiranja javljaju se različiti akteri: lobističke organizacije, advokatske kancelarije, udruženja sindikata i poslodavaca, uticajni pojedinci, kao i konsultantske kompanije, nevladine organizacije, Tink–tenkovi (eng. *Think thanks*). Iako ima više oblasti delovanja ovih grupa i organizacija, neke od najčešćih usluga su identifikacija najboljih strategija i kanala

³² Republička radiodifuzna agencija - RRA, Republička agencija za telekomunikacije - RATEL, Agencija za energetiku - AE.

³³ U ovu grupu nezavisnih tela mogu se svrstati: Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, Agencija za energetiku, Agencija za telekomunikacije i Radiodifuzna agencija.

³⁴ Ustav Republike Srbije u petom delu koji nosi naziv *Uređenje vlasti*, u odeljku 4. koji se odnosi na državnu upravu, članom 137. uređuje i pitanje poveravanja javnih ovlašćenja. Član 137. stav 4. Ustava predviđa da se javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.

za komunikaciju sa javnim sektorom kao i praćenje zakonodavnih trendova, javnog mnjenja, političkog raspoloženja i rada institucija koje su značajne za pojedine klijente. Procenjuje se da se u SAD godišnje u ovoj industriji obrne oko 3,5 milijarde američkih dolara, skoro duplo više nego u Evropskoj uniji.³⁵ O tome koliko je ovo ozbiljna i velika industrija u SAD najbolje govori podatak da je samo u Vašingtonu angažovano preko 100.000 lobista u brojnim lobi firmama od kojih su najprestižnije smeštene u neposrednoj blizini Bele kuće, u takozvanoj *K ulici*. Biti na toj lokaciji je stvar prestiža i ukazuje na snagu i značaj određene grupe u Vašingtonu. Još jedna posebnost lobiranja u SAD je da ono obuhvata finansijske kontribucije političkim kandidatima i partijama, posebno u vreme kampanja. Ova vrsta lobiranja i podrške je institucionalizovana i sprovode je tzv. komitete za političko delovanje – *Political Action Commettes* (PAC). Ove komitete mogu osnivati sve grupe građana, kompanije, industrijske asocijacije, lobi grupe, sindikati. Procene su da se godišnje na lobiranje u EU potroši preko milijardu i pet stotina miliona evra. Broj aktivnih lobistau Briselu se procenjuje na oko dvadeset hiljada. Lobiranje je jedan od elemenata širokog političkog učešća koje omogućava da se čuju suprotstavljeni stavovi i da se onima koji donose odluke obezbede informacije od suštinskog značaja za građane demokratskog društva. Obelodanjivanje što većeg broja interesa predstavlja osnov *pluralističke demokratije*. U Sjedinjenim Američkim Državama se neprikidno vodi debata o *posebnim interesima* i o tome da li ti interesi upravljaju donošenjem zakona. Pristalice lobiranja tvrde da svi građani jednog demokratskog društva imaju svoje posebne interese usled činjenice da svakog pojedinca određuje pol, pripadnost određenoj rasi i/ili etničkoj grupi, životna dob, vera, ekonomski status, obrazovni profil i ideološka pripadnost. Neke grupe, kao što su korporacije i sindikati, bolje su organizovane i imaju više novca od drugih. Druge grupe, posebno mladi, stari i siromašni, najslabije su organizovane i najmanje sposobne da predstavljaju svoje interese. Političarima, u ovom kontekstu parlamentarcima, jednako je stalo do glasova, kao i do interesa. Otuda, političari poklanjaju pažnju lobistima i interesnim grupama iz tri razloga. Najpre, lobisti i interesne grupe mogu imati glasačku moć i uticaj. Drugo, oni mogu biti od koristi političarima jer plaćaju njihove troškove. I treće, političarima je često potrebno i stručno znanje i veština kako bi neku politiku sproveli na području neke interesne grupe. Kako poentira Iain McLean: „Moć lobija i moć birača često vuku u suprotnim pravcima, ali pravac koji izaberu političari mora biti pod uticajem oba.“³⁷

MOGUĆI INDIKATORI NISKO POVERENJA U PARLAMENT I PREVLAŠTI IZVRŠNE VLAŠTI

Položaj parlamenta uslovljen je ustavnom i institucionalnom strukturom (podela vlasti, izborni sistem proporcionalnog predstavnishva sa otvorenim listama, partijskim sistemom, hibridnim – parlamentarno-predsedničkim (polupredsedničkim) sistemom, socijalnom strukturom (etničkom, religijskom) i političkom kulturom. U evoluciji političkih institucija menjala se i uloga parlamenta.³⁸ Danas je sve prisutnija suprematija (prevlast) izvršne vlasti (vlade ili predsednika države), pa se sedište političke moći pomera sve do političkih partija. U tom smislu, skupštine se svode na *pričaonice*, *debatne klubove* ili *javne forume* koji samo potvrđuju odluke donete na drugom mestu. U najvažnije nadležnosti parlamenta spada izbor i razrešenje vlade, izbor predsednika vlade, usvajanje budžeta i usvajanje zakona. Parlament je gotovo svuda u demokratskim državama institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem. Prevlast izvršne vlasti (vlade), trgovina

³⁵ Duško Krsmanović, (2013), *Vodič kroz lobiranje*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, str. 23.

³⁶ Isto, str. 29; Između ostalog, u Briselu svoje kancelarije osnivaju Vojvodina, gradovi Niš, Kragujevac.

³⁷ Iain McLean, (1997), *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str. 84.

mandatima, glasanje iz inostranstva (glasanje karticama odsutnih poslanika), često menjanje personalnog i stranačkog sastava i bez izbora, dugo čekanje nekih sistemskih zakona i nevidljivi rad skupštinskih odbora,³⁹ umesto *inkubatora demokratije*, u novim demokratijama učinili su je jednom od slabijih institucija.⁴⁰ Tome su doprineli sami poslanici brojnim aferama, skandalima, trgovinama mandatima, menjanjem poslaničkog kluba ili stranke, vređanjem ili polivanjem vodom kolega, uvredama i klevetama, zahtevima za poboljšanjem asortimana skupštinskog restorana ili predlogom zakona o doživotnim privilegijama.

ZAKLJUČAK

Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Jedno od važnih zadataka je osposobljavanje parlamenta da obavlja svoje osnovne funkcije i da mu se vrati pozicija koja mu u podeli vlasti pripada. Bez autonomije poslanika i dostojanstva parlamenta, obesmišljava se čitava ideja predstavničke demokratije, a samim tim i smisao partija i izbora. Ovaj zadatak nije nimalo lak, posebno u okolnostima kada se u uslovima globalizacije i mešoviti suvereniteta jedan deo državne, a samim tim i parlamentarne moći prelijeva, kako na superdržavne (usled evropeizacije), tako i na subdržavne institucije (usled decentralizacije), pod imperativima spolja i iznutra. Što su poslanici autonomniji, to je parlament jači. Što je jači parlament, on bolje promovira demokratiju. Parlament je mesto gde se institucije menjaju i čuvaju, gde se razvija demokratska politička kultura, gde se deliberacijom donose odluke i gde se gradi bazični konsenzus. Parlament je mesto gde se napetosti i tenzije, uz procedure ublažavaju, a ne podstiču. Jedno je nezavisnost institucije u celini, a drugo je nezavisnost poslanika. U oba aspekta ugrožen je stepen autonomije.⁴¹ Parlament je epicenter u odnosu na proces donošenja odluka (eng. *decision makers*) i proces kreiranja javnih politika (eng. *policy making process*). Bez parlamenta, odnosno, bez većine ni vlada, ni šef države ne mogu da vladaju.

Ako po Ustavu *Vlada utvrđuje i vodi politiku*, u kojoj meri parlament oblikuje javne politike? Iz navedenih razloga, jak parlament je ne samo epicenter, već i institucionalni ključ demokratije.⁴² U suprotnom, čemu partije i izbori? O čemu se mi kao građani pitamo, kao birači i zašto ih finasiramo kao poreski obveznici?! Imamo li i danas obrise poznate iz istorije parlamentarizma kada je *Kralj svim silama nastojao da uzme crkvi Boga, a parlamentu narod*? Veoma važan aspekt delovanja parlamenta je sposobnost mobilisanja podrške javnosti. Tu bitku parlament kao da gubi. Poznavanje rada zakonodavnih tela presudno je za shvatanje i razumevanje politike.

³⁸ Govoreći o političko-institucionalnom razvoju britanskog sistema, u delu političke literatutre, V. Vasović zapaža: "Dok je tokom prošlog i početkom ovog veka u nizu radova kruna zauzimala prvo mesto, a zatim Vlada i Parlament, bez uključivanja partija u okvir analize, dotle će Osten Og, već između dva svetska rata, na prvo mesto svoje analize staviti Vladu, a zatim i Parlament i na kraju partiju, da bi Andre Matijot u novije vreme počeo svoju analizu sa partijama iza kojim sledi Vlada, pa zatim Parlament i tek na kraju kralj", *Savremeni politički sistemi*, str. 60., fusnota 4.

³⁹ U izveštaju predsednika Skupštine Srbije (2003-2006), pored ostalog navodi se da su skupštinski odbori održali 862 sednice. Najvredniji je bio Zakonodavni s 121 sednicom, a najmanje je radio Odbor za lokalnu samoupravu koji je zasedao samo šest puta. Odbor za privredne reforme nije ni konstituisan. Danas, 05.12.06.

⁴⁰ Nalazi uporednog istraživanja parlamenta Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, potvrđuju ovu tvrdnju. Detaljnije videti u: Slaviša Orlović, (uredio), (2013), *Demokratske performanse parlamenta Srbije Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, FPN Beograd, FPN Podgorica, Sarajevski otvoreni centar.

⁴¹ Amie Kreppel, *Zakonodavna tela*, u: Daniele Karamani, (urednik) (2013), *Uporedna politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Centar za cjeloživotno obrazovanje, Zagreb, str. 135

⁴² M. Steven Fish, *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*, Journal of Democracy Volume 17, Number 1 January 2006, str. 18.

LITERATURA:

1. Berk Edmund, Works (Speech to the electors of Bristol), Boston, 1839, Vol. II, pp. 12.
2. Fish Steven, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, Journal of Democracy Volume 17, Number 1 January 2006. pp. 5-20.
3. Fridrih Karl Joakim, (2005), Konstitucionalna demokratija, CID, Podgorica
4. Hejvud Endrju, (2004), Politika, Clio.
5. Kasapović Mirjana, (2003), Izborni leksikon, Politička kultura, Zagreb.
6. Krsmanović Duško, (2013), Vodič kroz lobiranje, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd.
7. Lajphard Arendt, (2003), Modeli demokratije, Službeni list SiCG, Beograd i CID Podgorica.
8. McLean Iain, (1997), Uvod u javni izbor, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
9. Muller Wolfrang C., Bergman Torbjorn, and Strom Kaare, Parliamentary Democracy: Promise and Problems, u: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Edited by Kaare Strom, Wolfrang C. Muller and Torbjorn Bergman, Oxford University Press.
10. Norton Philip, Introduction: Linking Parliaments and Citizens, u: Parliaments and Citizens in Western Europe, Edited by Philip Norton, Frank Cass, London, Portland, OR, 2002.
11. Olson M. (1980), The Legislative Process: A Comparative Approach, New York: Harper & New Publishers.
12. Orlović Slaviša, (uredio), (2013), Demokratske performanse parlamenta Srbije Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd, FPN Beograd, FPN Podgorica, Sarajevski otvoreni centar.
13. Sartori Đovani, (2003), Uporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd
14. Vasović Vučina, (1983), Parlamentarizam, u: Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, Beograd.
15. Vasović Vučina, (1987), Savremeni politički sistemi, Beograd: Naučna knjiga.

PARLIAMENT AS THE EPICENTRE OF DEMOCRACY*

Abstract: *This analysis is based on the assumption that a strong parliament strengthens democracy, and vice versa. The paper discusses the relations between parliament and citizens (principal-agent relations), parliament and the government (executive-legislative relations), parliament and independent bodies, parliament and lobby groups and interest groups. Parliament is weakening. Such problems are more pronounced in emerging democracies because the institutions are not consolidated and citizens are not accustomed to obeying rules. Parliament is only theoretically, rather than practically, regarded as a central institution of the power system. What is at play here is an obvious tendency towards executive supremacy (supremacy of the executive branch of power). Parliament is much less able to control its own agenda, labouring under the pressure of powerful lobby groups - both formal and informal - while the general trend indicates that citizens' trust in parliament is diminishing. Parliament is strong only on paper, i.e. in the text of the Constitution, but there is a mismatch between its constitutional and actual power. In order to perform the role of linking and representation, parliament serves as an "agent" for the citizens whom it represents and is thus expected to work in their interest. An agent acts on behalf of a "principal". While performing its second role - to oversee and control - the legislature should become a "principal" itself, as it monitors, supervises, and controls the executive power (which is elected by parliament in most cases). While performing its third role - to enact laws and make policies - parliament can serve both as a principal and as an agent. Parliament is always an intermediary between citizens and the executive power. In principle, there are two models which prevail in this relationship: the separation of the powers model and the fused-powers model. Given the fact that parliament is the only legitimate law-making body, a tendency of transferring a part of its competencies to some independent bodies, especially regulatory bodies, or allowing the latter to assume the competencies of the former, should be minimised. Parliamentarians care about votes as much as they care about interests. However, the power of lobbies and the power of voters often pull in different directions, but the direction chosen by politicians must be influenced by both (according to Iain McLean). The performance and internal capacities of parliament largely depend on the external stability of the system in which it operates. The restoration of the MPs' autonomy and the dignity of parliament is not an easy task, especially in circumstances in which globalisation and mixed sovereignty require that a part of power held by governments and parliaments be delegated to both supranational institutions (due to Europeanisation), and sub-national institutions (due to decentralisation), which is a result of both external and internal imperatives.*

Keywords: *parliament, democracy, principal-agent relations, government, independent bodies, lobby groups.*

* This paper was drafted as part of a project entitled *Serbia's Political Identity in the Regional and Global Context* (No. 179076), funded by the Serbian Ministry of Science.

ZNAČAJ I ULOGA ETIČKOG KODEKSA I KODEKSA PONAŠANJA POSLANIKA U PARLAMENTU*

Sažetak: *Etički kodeksi i kodeksi ponašanja normiraju i promovišu: standarde ponašanja; kvalitetno obavljanje preuzete dužnosti; rešavanje problema na otvoren i pošten način; pravednost u postupanju; uvažavanje drugih u komunikaciji; i odgovornost za obavljanje posla i za izgovorenu reč. Kodeksi ponašanja sprečavaju iskušenja i nagovore na bilo koje oblike nelegalnosti i uzurpacija. U njima se označavaju neprihvatljiva delovanja i ponašanja, posebno diskriminacija po bilo kom osnovu, predrasude i stereotipi o drugima i drugačijima, govor mržnje, propaganda i praktikovanje nasilja i omalovažavanje ljudskog dostojanstva. U kodeksima se utvrđuju pravila ponašanja poslanika u izbornoj kampanji u odnosu prema interesima, korišćenju državne imovine i aktivnom učešću u borbi protiv svih oblika korupcije. Dati su primeri država (Velika Britanija, Severna Irska, Republika Irska, Sjedinjene Američke Države, Kanada, Novi Južni Vels – Australija) u kojima su doneti i praktikuju se kodeksi ponašanja poslanika, kao i načini donošenja kodeksa. Posebno su obrađeni organi koji nadziru i predlažu mere za praćenje i realizovanje kodeksa ponašanja poslanika.*

Ključne reči: *kodeks, ponašanje, etičke vrednosti, principi, pravila, poslanici, parlament, odgovornost, integritet, politička kultura.*

Demokratija i demokratska vladavina treba da omoguće, podstiču i garantuju slobodu mišljenja, govora, kritike i udruživanja. Demokratska vladavina, takođe, treba da usmerava, nadzire i kontroliše slobodu delovanja. Ima delovanja i ponašanja koja u ime slobode mogu da ukinu slobodu. Sloboda kao univerzalna vrednost ima u sebi i moguću unutrašnju suprotnost: da slobodnim delovanjem koje ne podleže normama, pravilima, zakonima i propisima dovede u pitanje slobodu – čak i da je ukine.

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja upravo normiraju i propisuju standarde koji u ime slobode delovanja i ponašanja ne dovode slobodu u pitanje.⁴³ Etički kodeksi konkretizuju univerzalne vrednosti, kao orijentire i mere za naša delovanja i ponašanja u profesionalnom i javnom životu. Cilj i zadatak etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja jeste da podsećaju, opominju i upozoravaju kako neko ne bi trebalo da se ponaša i da ponašanje usmerava tako da bude pravedno, dobro i

* Ovaj tekst saopšten je na Međunarodnoj naučnoj konferenciji pod naslovom *Jači parlament – jača demokratija* održanoj 7.6.2013. godine u hotelu Metropol Palace u organizaciji Centra za demokratiju Fakulteta političkih nauka i fondacije Friedrich Ebert Stiftung. On je u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

⁴³ Kada su u pitanju etički kodeksi i kodeksi ponašanja među etičarima postoje kontroverze. Jedni smatraju da oni mogu da dovedu u pitanje autonomiju pojedinaca, dok drugi ističu da se autonomija garantuje upravo preko njih. Oni koji se zalažu za etičke kodekse i kodekse ponašanja tvrde da je pisani pravilnik jedini način da se izbegne prepuštanje moralnog suda pojedinačnim tumačenjima i da, ako su etičke vrednosti toliko važne da se za njih zalažemo javno, onda bi ih trebalo formalizovati. Protivnici kodeksa ističu da su oni oblik autocenzure, ograničavanja autonomije odnosno nezavisnosti. (Luis Alvin Dej, *Etika u medijima*, Klub Plus, Čigoja štampa, Beograd, 2008, str. 67).

lepo, uljudno. Drugim rečima, u etičkim kodeksima saopštava se niz ideala kojima profesionalci i učesnici u javnim poslovima treba da teže i da prema njima usklađuju i profesionalno delovanje i ponašanje i javni istup.⁴⁴

Etički kodeksi promovišu: a) visoke i dosledne standarde ponašanja; b) timski rad i kolegijalnost; c) kvalitetno obavljanje preuzete dužnosti; d) rešavanje problema na otvoren i pošten način; e) pravednost u postupanju; f) uvažavanje drugih u komunikaciji; i g) odgovornost za obavljanje posla i za izgovorenu javnu reč.

Istovremeno, etički kodeksi i kodeksi ponašanja treba da spreče: a) iskušenja i nagovore na nelegalnost i uzurpaciju; b) pronalaženje *rupa u zakonu*, koji nisu sveobuhvatno obuhvatili ono na šta se odnose, radi postizanja nelegitimnih ciljeva; c) obmanjivanje, odnosno prevaru radi zadovoljavanja ličnih potreba, interesa i ciljeva; d) svaki oblik manipulacije; e) samopromociju, odnosno korišćenje zajedničkih resursa radi ličnih potreba i interesa; f) nepristojno i neučtivo reagovanje i ponašanje u javnom prostoru; i g) sukob interesa, kako javnog i privatnog tako i u okviru javnih funkcija, odnosno sukob koji proizilazi iz predstavničko-upravljačke i izvršne funkcije.

U etičke kodekse i kodekse ponašanja ugrađuju se standardi profesionalne etike. Ti standardi su istina, tačnost, poštenje, nepristrasnost, poštovanje ličnosti, disciplinovanost, racionalnost, efikasnost i uljudnost.⁴⁵ Drugim rečima, u kodekse se ugrađuju etičke vrednosti koje uređuju i održavaju red, sigurnost i stabilnost u profesiji i javnom ponašanju. Funkcije etičkih vrednosti treba da orijentišu, integrišu, prilagođavaju i kritički pristupaju izazovima i problemima u profesionalnom i javnom obavljanju poslova. Orijentacija podrazumeva ponašanje prema drugima, prema prirodi i prema sebi da bi to ponašanje proizvelo održavanje normalnosti u društvenom životu. Integracijom se povezuju ljudi u zajednici na solidaran način. Integracija razvija ne samo solidarnost nego i empatiju jednih prema drugima, što omogućava razvoj visokog stepena razumevanja među ljudima. Prilagođavanje se odnosi na ljudske vrline i težnju da ljudi tragaju za boljim mogućnostima i u sebi i kod drugih. I poslednja funkcija etičkih vrednosti je kritička. Ona podrazumeva da etičke vrednosti upućuju na menjanje onoga što je rđavo u ljudskim postupcima.

Kodeksi pored etičkih vrednosti podstiču i uspostavljanje kulture dijaloga. Kultura dijaloga uvodi u razgovor i diskusiju – ravnopravnost, pažljivost, učtivost i uvažavanje i prihvatanje boljeg argumenta.⁴⁶ Kada su u pitanju etički kodeksi i kodeksi ponašanja poslanika (zakonodavne vlasti) treba imati u vidu da njihovo osnovno načelo proizilazi iz kontrole koja podrazumeva da se poslanici kontrolišu sami unutar sebe i parlamenta. To načelo proizilazi iz načela koje je u svoje vreme Medison uputio vladi: da ona treba samu sebe da kontroliše. U većini zemalja izbegava se donošenje

⁴⁴ Postavlja se pitanje da li se može zahtevati i uspostavljati zakonodavna etika i etika zakonodavaca? I zakonodavna etika i etika zakonodavaca međusobno su uslovljene, odnosno povezane. Taj problem proizilazi iz činjenice da i jednu i drugu etiku treba da izražavaju, pokazuju i dokazuju političari. Problem je što *pohlepa i ambicija nekih zakonodavaca, u istoj meri i kao i nekih drugih koji upražnjavaju političku moć, bez sumnje ugrožava traženje etike u javnom životu. No, ovo pitanje bi trebalo da ukazuje na jedan širi problem – na problem koji bi se postavljao čak i kada bi svi zakonodavci pokušali da deluju etično. Problem je to što etički zahtevi povezani sa ulogom zakonodavca stoje u sukobu sa opštim zahtevima etike. Etika zahteva opštu perspektivu, ali zakonodavci imaju obavezu da vode računa o interesima svoje izborne jedinice. Etika zahteva autonomno prosuđivanje, ali se od zakonodavaca takođe očekuje da se priklone odlukama svojih birača. Etika traži da se dela u skladu sa javnim principima, ali zakonodavci koji uvek deluju javno mogu da nastupaju manje autonomno i sa manje opštih pozicija. I drugi javni zvaničnici se takođe suočavaju sa sukobom između obaveza prema dobrobiti određenih osoba i obaveza prema javnom dobru. Njihove uloge ponekad dozvoljavaju, ili čak zahtevaju, činove koji bi bili pogrešni ako bi se odigrali van date uloge. Ali, neprilike zakonodavaca su posebno složene, ne samo zbog njihove izborne veze sa svojom jedinicom, već i zbog njihovih odnosa sa svojim kolegama.* (Denis F. Tompson, *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 139.)

⁴⁵ Čedomir Čupić, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010, str. 21-25.

⁴⁶ Čedomir Čupić, Milica Joković, *Značaj obrazovanja za formiranje obrazaca kulture dijaloga, tolerancije i pozitivnih emocija, u Obrazovanje i razvoj* (ur. Veselin Vukotić), Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, Beograd, 2013, str. 223.

etičkih kodeksa s kodeksom ponašanja poslanika. Takođe, retke su države koje su donele kodekse ponašanja u parlament. U Evropi su primer Velika Britanija⁴⁷, Severna Irska⁴⁸ i Republika Irska⁴⁹, a u svetu Sjedinjene Američke Države⁵⁰, Kanada⁵¹ i Novi Južni Vels – Australija⁵². Većina država je kodekse ponašanja ugradila u poslovničke na radu parlamenta. Postoje dva tipa kodeksa ponašanja: jedan je zasnovan na vrednostima, a drugi na pravilima. Takođe, jedan od kriterijuma koji pokazuju kakav je kodeks jeste njihova obaveznost. Tako je, na primer, u Rimskom pravu kodeks ponašanja obavezujući. U Parlamentu Velike Britanije kodeks ponašanja je više džentlmenki sporazum. Kada je u pitanju kodeks ponašanja, koji može biti zasnovan i na vrednostima i pravilima, bitno je da kodeks bude oslonjen na ustav i da proizilazi iz ustavnih načela, kao i drugih zakona i propisa koji regulišu etičke vrednosti i pravila u ponašanju.

⁴⁷ U Velikoj Britaniji donet je *Kodeks ponašanja Gornjeg doma* 2002. koji je dopunjen 2009. godine. Takođe, 1996. je donet *Kodeks ponašanja i vodič za pravila* koja se odnose na ponašanje poslanika, koji je dopunjen 2009. godine. U Velikoj Britaniji donet je i *Zakon o parlamentarnim standardima* 2009. godine. Oba kodeksa i zakon prate i organi koji istražuju i ispituju kršenja kodeksa. Za Kodeks ponašanja Gornjeg doma bira se Poverenik za standarde koji nadgleda sprovođenje kodeksa, posebno na odredbe o finansijskim interesima ili parlamentarnim privilegijama. Istrage se vode u skladu s pravilima i postupcima utvrđenim u vodiču za primenu kodeksa ponašanja. Poverenik je nezavisan istražitelj i njega imenuje Gornji dom. Dokazi i prepiske u toku istrage smatraju se poverljivim. Poverenik posle istrage podnosi izveštaj Pododboru za ponašanje lordova koji taj izveštaj razmatra i preporučuje disciplinske mere Odboru za povlastice i ponašanje. Poslanik ima pravo da se žali na disciplinski meru. Posle procedure konačnu odluku o disciplinskoj meri donosi Gornji dom. Poslanik koji javno prizna grešku ne podleže sprovođenju disciplinske mere. Parlamentarni poverenik za standarde Kodeksa ponašanja i vodič za pravila koja se odnose na ponašanje poslanika prima žalbe građana ili poslanika u kojima se navode povrede kodeksa u sprovođenju istrage. Ako parlamentarni poverenik za standarde smatra da je kodeks povređen, podnosi izveštaj Odboru za standarde i prava Donjeg doma koji potom razmatra meru kažnjavanja. U slučaju da poslanik povredi Zakon o parlamentarnim standardima, posebno kada su u pitanju finansijske zloupotrebe, one se tretiraju kao krivično delo koje proizilazi iz davanja lažnih ili obmanjujućih informacija radi finansijske dobiti. Ovo krivično delo sankcioniše se novčanom kaznom ili zatvorom do 12 meseci. Načela na kojima se zasniva ponašanje poslanika u Parlamentu Velike Britanije su nesebičnost, odgovornost, poštenje, otvorenost, vodstvo.

⁴⁸ Severna Irska ima *Kodeks ponašanja Nacionalne Skupštine* i dva tela koja prate njegovo sprovođenje: Poverenik za standarde i Odbor za standarde i povlastice. Poverenika za standarde pomaže Kancelarija skupštinskog Ombudsmana. Poverenik sprovodi istrage kada su u pitanju povrede kodeksa ponašanja, ali ne predlaže sankcije. Odbor može da predloži sledeće sankcije: izvinjenje poslanika u skupštini, opomena ili suspenzija na određen period sa ili bez primanja plate, kao i uskraćivanje povlastica koje ima po zakonu.

⁴⁹ Irska ima *Zakon o sprečavanju korupcije* (donet 2001. i dopunjen 2010), *Zakon o etičkom obavljanju javnih funkcija* (donet 1995.) i *Zakon o standardima u obavljanju javnih funkcija* (donet 2001). Sprovođenje tih zakona povereno je Parlamentarnom odboru i Komisiji za standarde u obavljanju javnih funkcija. Komisija sprovodi istrage o kršenju standarda i izveštava Parlamentarni odbor. Komisija za standarde ima šest članova: sudija ili bivši sudija Vrhovnog suda, glavni revizor, ombudsman, predsedavajući parlamenta, osoba koju imenuje vlada i poslanik. Za dela vezana za korupciju predviđene su visoke kazne: do 10 godina zatvora ili novčane kazne.

⁵⁰ Na osnovu Ustava SAD, člana 1, dela 5, Senat i Predstavnički dom odgovorni su za uspostavljanje pravila ponašanja svojih članova i utvrđivanje prekršaja. Na osnovu Ustava donet je *Kodeks ponašanja članova Senata*. Pododbor Senata objavljuje *Pregled kodeksa ponašanja članova Senata, Etički priručnik za Senat i Poslovník o radu Pododbora za etiku*. Predstavnički dom, odnosno Kongres, donosi *Kodeks ponašanja članova Predstavničkog doma, Etički priručnik za Predstavnički dom i Pravila Odbora za etiku* (Predstavnički dom). Oba doma u SAD imaju po jedan etički odbor, odnosno Pododbor za etiku Senata i Odbor za etiku Predstavničkog doma. Oformljena je i Kancelarija za etiku u Kongresu. Pododbor za etiku istražuje kršenje Kodeksa ponašanja članova Senata i predlaže Senatu disciplinske mere u slučaju kada je utvrđeno kršenje kodeksa. Mere su: novčana kazna, isključenje, javna ili privatna opomena ako je prekršaj tehničke prirode, odnosno učinjen nenamerno. Poslanik ima pravo da uloži žalbu Senatu na odluku Pododbora. Senat donosi konačnu odluku o žalbama i merama koje predlaže Pododbor. Odbor za etiku u Predstavničkom domu ima osam članova, pri čemu je podjednak broj demokrata i republikanaca. Odbor se bavi regulisanjem ponašanja vezana za poklone, putovanja, kampanje, sukob interesa i odnose sa zaposlenima. Takođe, sprovodi istrage o kršenju standarda i predlaže Predstavničkom domu disciplinske mere. Odbor može da pošalje *pismo prekora*, predloži isključenje, ukor, novčanu kaznu, kao i ograničavanje prava, ovlašćenja ili imuniteta ukoliko je dozvoljeno Ustavom. Odbor zaseda jednom mesečno. Kancelarija za etiku u Kongresu ima ovlašćenje da razmatra i istraži povrede poslanika, službenika ili zaposlenog u Predstavničkom domu, a one se odnose na zakone, propise ili druge standarde ponašanja na koje ukazuje Etički odbor. Kancelarija nema ovlašćenja da vodi istrage o ponašanju senatora niti da primorava na svedočenje svedoke bez ovlašćenja Odbora. Sve što istraži podnosi Odboru za etiku koji dalje upućuje Predstavničkom domu.

⁵¹ Kanada je donela *Kodeks za sukobe interesa članova Donjeg doma* 2004. a izmene su učinjene 2007. godine. Kanada je donela i *Savezni Zakon o odgovornosti* (2006) i *Zakon o Parlamentu Kanade*. Formirana su i dva tela: Kancelarija Poverenika za sukobe interesa i etiku i Stalni odbor za postupke i poslove Donjeg doma. Poverenik za sukobe interesa i etiku službenik je parlamenta, a u njegovoj nadležnosti je da daje poverljive savete nosiocima javnih dužnosti i poslanicima u vezi sa sukobom interesa, ali i da sprovodi istrage o povredi Kodeksa, kao i Zakona o sukobu interesa. Poverenik podnosi izveštaj parlamentu tri puta godišnje. Stalni odbor za postupke i poslove prati sprovođenje Kodeksa, podnosi izveštaj o tom praćenju i predlaže njegove promene. Poverenik može da predlaže mere ukora, novčane kazne i isključenje.

⁵² Novi Južni Vels doneo je *Kodeks ponašanja poslanika*. Kodeksom ponašanja poslanika bavi se Savetnik za etiku u parlamentu. Savetnik ima sledeće funkcije: da pripremi predlog *Kodeksa*, da sprovodi obuku za primenu Kodeksa i da daje savete u pogledu etičkih standarda. Savetnik je dužan da jednom godišnje izvesti parlament o broju pokrenutih etičkih pitanja, broju poslanika koji su tražili savet, kao i o tome koliko je puta dao savet. Takođe, savetnik je dužan da daje podatke o vremenu koje je posvetio u razmatranju etičkih pitanja.

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja, kada su u pitanju poslanici, utiču na njihovu uzornost i u ponašanju i u vođenju dijaloga u parlamentu, odnosno utiču na podizanje nivoa demokratske političke kulture i njih samih i građana. U političkom životu zakonodavna vlast je svetište tog života, a poslanik kao subjekt najveći uzor i autoritet. Biti poslanik velika je čast, ali i velika odgovornost. Zbog toga je njihova uloga ne samo usko zakonodavna već i šira, jer utiče i na to kako će se građani, odnosno birači, ponašati u javnom prostoru. Oni su izoštreni deo političkog života koji uzornim ponašanjem može da podiže nivo političke kulture građana.

Kodeksima se postiže i tolerancija kao važno i moćno sredstvo u značenju prihvatanja i poštovanja razlika, ali i postizanja konsenzusa i kompromisa u političkom životu.

U kodeksima se označavaju i neprihvatljiva delovanja i ponašanja:

- diskriminacija po bilo kojem osnovu (polnom, rasnom, nacionalnom, religijskom, socijalnom i drugim);
- predrasude i stereotipi o drugima i drugačijima;
- govor mržnje;
- propaganda i praktikovanje nasilja; i
- omalovažavanje ljudskog dostojanstva.

Kodeksima ponašanja utvrđuju se i pravila ponašanja poslanika. Prvo, u izbornoj kampanji, drugo, njegove dužnosti u parlamentu, treće, šta se ne dozvoljava poslaniku, četvrto, odnos poslanika prema interesima (da saopšti svoj lični interes i da ne učestvuje u glasanju gde je njegov lični interes predmet odlučivanja), peto, da se pridržava zakona koji regulišu sukob interesa, kako javnog i privatnog tako i u okviru funkcija, šesto, da aktivno učestvuje u borbi protiv svih oblika koruptivnog delovanja i sedmo, da se disciplinovano ponaša u korišćenju i upravljanju budžetom, odnosno javnim sredstvima, prema načelima celishodnosti i ekonomičnosti u poštovanju i primeni zakonskih propisa.

U kodeksima ponašanja najpre se daju osnovna načela u kojima se ističe da poslanik treba funkciju da obavlja u javnom interesu, odnosno da iznad javnog interesa ne dolaze do izražaja lični, privatni, grupni ili stranački interesi. Drugo osnovno načelo jeste da je poslanik dužan da se podjednako odnosi i da ravnopravno tretira sve građane i da ne ispoljava bilo kakvu diskriminaciju ili privilegiju na osnovu srodstva, starosti, nacionalnosti, etičke ili socijalne pripadnosti, jezičkog ili rasnog porekla, političkih i verskih uverenja ili sklonosti, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, pola, bračnog ili porodičnog statusa ili po bilo kom drugom osnovu. Drugim rečima, jedino se ljudi mogu deliti na osnovu univerzalnih vrednosti: istine, pravde, dobra i slobode. Mogu se označavati kao ljudi koji govore i deluju prema istini i oni koji lažu i obmanjuju; oni koji se ponašaju pravedno i oni koji su nepravedni; oni koji rade i donose dobro, a ne zlo; i oni koji poštuju svoju slobodu i slobodu drugih i oni koji dovode u pitanje slobodu drugih. I ova podela može se vezati samo za pojedince, ali ne za grupe.

U osnovnim načelima ističe se da poslanik ne sme da koristi informacije koje saznaje obavljanjem funkcije, a koje bi mogle da mu posluže za sticanje finansijske ili neke druge koristi za sebe ili za druge s kojima je povezan. To znači da ne sme nikoga, kada su u pitanju informacije, da dovede u neravnotežan položaj.

Pored osnovnih načela, kodeks treba da sadrži i opšte etičke vrednosti i principe. Te vrednosti i principi su istina, pravičnost, poštenje, nepristrasnost, odgovornost, integritet i otvorenost. Središnji deo kodeksa treba da obuhvati razrađena pravila ponašanja koja se odnose na poslanikovo

učešće u izbornoj kampanji, uz naglašavanje da je pribavljanje glasova za sebe ili stranku rezultat samo ideja i programa za koje se zalaže. U izbornoj kampanji poslanik ne bi smeo da pribavlja glasove iznošenjem neistina, klevetanjem, pretnjama ili podsticanjem istomišljenika na nasilje, kao i nuđenjem i obećavanjem protivusluga. U okviru izborne kampanje poslanik ne sme da koristi funkciju, službena sredstva ili državnu imovinu.

U okviru pravila ponašanja, kodeks reguliše i pitanje savesnog i odgovornog obavljanja dužnosti prema Ustavu, zakonu i svih drugih pisanih akata. Takođe, kodeksom se naglašava da poslanik treba da bude pristojan, ljubazan i da s pažnjom i poštovanjem pristupa, kontaktira i odnosi se prema građanima. Jedno od pravila je i upozorenje da poslanici jedne druge uvažavaju, da jedni o drugima ne daju neistinite ili omalovažavajuće izjave. Kodeksom se zahteva da poslanici u javnim nastupima i za skupštinskom govornicom ne podstiču zavist, mržnju, pakost, strahove, strepnje, lukavstva, paniku i nasilje.

Kodeks upozorava da poslanici u javnom nastupu ne iznose predrasude i stereotipe, niti da koriste reči i pokrete tela uvredljive ili omalovažavajuće prema drugima, kojima se narušava ljudsko dostojanstvo. U njima se daju i upozorenja poslanicima da redovno prisustvuju sednicama parlamenta, da ne koriste tehnička sredstva koja ometaju rad zasedanja (mobilne telefone i druge uređaje), da ne prekidaju govornika koji je dobio reč i da ne koriste uređaje za snimanje ili fotografisanje ako im to nije dozvoljeno. U kodeksima se preporučuje i da se poslanici odevaju prikladno i uredno.

Jedan deo pravila ponašanja u kodeksu reguliše korišćenje državne imovine i pitanja i probleme vezane za interese, posebno zloupotrebe koje proizilaze iz forsiranja i nametanja ličnih ili grupnih interesa. Smatra se da poslanik ne bi trebalo da učestvuje u glasanju ako neki zakon ili odluka omogućavaju ostvarenje njihovog ličnog interesa. U okviru ovih pravila posebno se akcentuje poslanikovo aktivno učestvovanje u borbi protiv svih vidova korupcije.

Kodeksom se preporučuje da poslanici ne smeju da zloupotrebljavaju državne funkcionere ili zaposlene radi svojih ličnih interesa, kao i da pokazuju poštovanje prema zaposlenima u parlamentu, ne praveći nikakve razlike ili bilo koji oblik diskriminacije. Jedini kriterijum po kojem poslanik treba da se odnosi prema zaposlenima jeste njihova kvalifikovanost i kompetentnost. To je razlog da poslanici podstiču i omogućavaju sticanje znanja i iskustava profesionalnim usavršavanjem.

U kodeksu ponašanja u posebnom delu ističe se javnost rada poslanika, odnosno pitanja davanja informacija medijskim poslenicima gde će uvek isticati šta je odluka parlamenta, a šta njegov lični stav koji se razlikuje od zajedničke odluke. Takođe, u ovom delu ističe se značaj otvorenosti poslanika i parlamenta prema javnosti.

Kodeksom se regulišu i organi koji će pratiti primenu i sprovođenje kodeksa ponašanja. U poslednjem delu kodeksa saopštavaju se mere u slučajevima povrede kodeksa, ko određuje te mere i ko ih realizuje.

Za donošenje i iskreno prihvatanje kodeksa potreban je konsenzus svih političkih učesnika u parlamentarnom životu. Drugim rečima, potrebna je politička volja i politička podrška u donošenju kodeksa i ponašanja poslanika u skladu s njim. Moguće je i šire učešće javnosti prilikom donošenja kodeksa. Poželjno je da građani daju predloge ili komentarišu predlog kodeksa koji formulišu stručnjaci. Potrebno je uz kodeks izraditi i korisnički vodič, odnosno uputstvo o promeni kodeksa. To je dodatni akt koji treba da formulišu stručnjaci i usvoji parlament. Da bi kodeks bio uspešno primenjen potrebna je i praktična obuka poslanika koji prvi put ulaze u parlament. Kodeksom se

može regulisati i upotreba jezika u parlamentu, odnosno označavati prihvatljiv i neprihvatljiv govor i uopšte komunikacija između poslanika i poslanika i građana.⁵³ Ostaje pitanje ko će da nadzire i procenjuje upotrebu jezika i govora, odnosno komunikacije u parlamentu. Za sada su poznati različiti primeri i iskustva kad je u pitanju formiranje takvih organa. Najčešće se formira telo koje prati sprovođenje kodeksa, pa i komunikaciju u okviru parlamenta.⁵⁴

Jedan od problema, kada je u pitanju donošenje kodeksa, jeste – ko donosi kodeks? Iskustvo pokazuje da u parlamentima u kojima je donet kodeks ponašanja poslanika njega mogu da predlažu i donose spoljašnje telo, unutrašnje telo i hibridno telo.⁵⁵

Najčešće mere, odnosno sankcije koje proizilaze iz nepridržavanja kodeksa su opomena, privremena suspenzija iz rada parlamenta, novčane kazne i gubitak prava da se predsedava u organima parlamenta.

Države u kojima se primenjuje Kodeks ponašanja poslanika u parlamentu pokazuju primer kako se kultivisano, otvoreno i odgovorno ponašaju poslanici u parlamentu. Praksa tih država pokazala je da najveći broj poslanika drži do svog integriteta, odnosno poštuje visoke profesionalne standarde (kvalifikanost i kompetentnost), da drži do odgovornog ponašanja u javnom prostoru i da im je stalo do lične moralne kulture, odnosno moralnog zdravlja. Etički kodeksi ponašanja upravo im pomažu i podstiču ih da pred praktičnim izazovima i nagovorima ne dovedu svoj ugled u pitanje. Na taj način, podiže se i pojedinačni integritet i integritet parlamenta kao najznačajnije i najbitnije institucije u političkom životu jedne države.

⁵³ Iskustvo iz parlamentarnog života Srbije pokazuje da su često u parlamentarnim debatama *na delu prostačka dobacivanja, vulgare doskočice, sprdnje, uvrede, omalovažavanja, kletve, psovke, neukusna i neodmerena upoređivanja, začikavanja, i izazivanja. Neretko se izriču i pretnje, a dominiraju i pakost i mržnja... U istoriji srpskog parlamentarizma bilo je pokušaja da se verbalna agresija obuzda poslovnikom. U poslovniku iz 1905. godine tačno su navedene zabranjene reči. U slučaju da ih izgovore poslanici bi, zavisno od težine i načina izgovorene reči, kažnjavani ukorom, oduzimanjem reči, udaljavanjem sa sednica. Isto je primenjeno i u aneksu poslovnika iz 1921. godine. Radi povratka ugleda parlamenta i sada bi trebalo precizirati reči koje poslanici ne bi smeli da izgovaraju u debati. Demokratska politička kultura podrazumeva i kultivisan govor, posebno u javnom polju. Govor u parlamentu treba da uspostavlja poverenje i u okviru institucije i među građanima. Uslov za kultivisan govor je poštovanje i onih koji su u parlamentu i institucije parlamenta i javnosti. Treći uslov je odgovornost za reč izrečenu u javnom polju... Političkom scenom treba da dominiraju, odnosno dobijaju najveći značaj, političari kod kojih je podjednako uspostavljena ravnoteža između intelektualnosti (razumnosti, razboritosti, racionalnosti i stručnosti), osećajnosti i moralnosti. Dobra politika i politički život treba razumne, razborite i racionalne ličnosti kod kojih su karakter (moralna kultura i moralno zdravlje) i delo, odnosno uspeh, u uzajamnom odnosu. Opasni su na političkoj sceni rdavi, netrpeljivi, isključivi, ekstremisti, fanatici, demagozi, manipulatori i neznalice... Kultura parlamentarnog govora treba da bude disciplinovana (vremenski ograničena) bez ismevanja, upadanja u reč, optuživanja, učtkivanja i pretnji. (Čedomir Čupić, Kultura govora u parlamentu, u Dileme i izazovi parlamentarizma (pr. Vukašin Pavlović, Slavša Orlović), Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 219-221.*

⁵⁴ U predlogu kodeksa koji je sačinila radna grupa formirana od Misije OEBS u Srbiji, Narodne skupštine Republike Srbije i USAID-a predviđa se formiranje Etičkog saveta koji bi pratio primenu i davao mišljenja o primeni kodeksa ponašanja. Etički savet činila bi dva predstavnika odbora koji se bave administrativno-budžetskim i mandatno-imunitetskim pitanjima, dva predstavnika odbora koja se bave pitanjima pravosuđa državne uprave i lokalne samouprave i dva predstavnika odbora u čijem delokurugu su pitanja ljudskih i manjinskih prava i tri ugledna stručnjaka koji se bave etičkim pitanjima i problemima. Predsednika i članove Etičkog saveta birala bi Narodna skupština na predlog Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja. Etički savet birao bi predsednika iz svog sastava. Članovi Etičkog saveta biraju se na četiri godine, odnosno do kraja saziva Narodne skupštine koja ih je birala.

⁵⁵ Primer donošenja kodeksa od spoljašnjeg tela jeste da se to najčešće daje predstavnicima sudske vlasti ili nezavisnim ekspertima. Kada je u pitanju predlaganje i donošenje od unutrašnjeg tela najčešće to čine predsednik parlamenta, odbor ili komitet sastavljen od poslanika. Hibridno telo koje predlaže i donosi kodeks najčešće je sastavljeno od poslanika i predstavnika sudske vlasti. U Srbiji na formulisanju predloga kodeksa ponašanja narodnih poslanika radila je radna grupa koja je formirana u okviru Misije OEBS-a u Srbiji, uz učešće prestavnika Narodne skupštine i USAID. Radnu grupu činili su predstavnici Skupštine Srbije, eksperti, predstavnica Kancelarije za evropske integracije i Misije OEBS-a u Srbiji. U Radnoj grupi bili su Mirjana Radaković, pomoćnik sekretara Narodne skupštine Republike Srbije, Svetlana Dedić, sekretar Administrativnog odbora Narodne skupštine Republike Srbije (predsednica Radne grupe), Čedomir Čupić, profesor Fakulteta političkih nauka, Nemanja Nenadić, izvršni direktor Transparentnosti Srbije, Ivana Davidović, Kancelarija za evropske integracije i Jaroslava Božanić, OEBS – Misija u Srbiji. Radna grupa je otpočela rad u martu 2011, a završila konačni predlog kodeksa krajem juna 2011. godine. Predlog kodeksa predat je 30. 7. 2011. generalnom sekretatu Narodne skupštine Republike Srbije. Nažalost, taj predlog nije razmatran na zasedanjima Narodne skupštine Republike Srbije do današnjeg dana.

LITERATURA:

1. Čupić, Čedomir, Kultura govora u parlamentu, u Dileme i izazovi parlamentarizma (pr. Vukašin, Pavlović, Slaviša Orlović), Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.
2. Čupić, Čedomir, Politika i odgovornost, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010.
3. Čupić, Čedomir, Medijska etika i medijski linč, Čigoja štampa, Beograd, 2010.
4. Čupić, Čedomir, Joković, Milica, Značaj obrazovanja za formiranje obrazaca kulture dijaloga, tolerancije i pozitivnih emocija, u Obrazovanje i razvoj (ur. Veselin Vukotić), Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, Beograd, 2013.
5. Dej, Luis Alvin, Etika u medijima, Klub Plus, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
6. Di Džordž, Ričard T, Poslovna etika, Filip Višnjić, Beograd, 2003.
7. Kornj, Daniel, Etika informisanja, Clio, Beograd, 1999.
8. Raz, Džozef, Etika u javnom domenu, CID, Podgorica, 2005.
9. Saračević, Nermina, Uloga parlamenta u modernim demokracijama, u Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini, (pr. Saša Gavrić, Damir Banović), Sarajevski otvoreni centar, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2012.
10. Singer, Piter, Praktična etika, Signature, Beograd, 2000.
11. Tompson, Denis F, Politička etika i javna služba, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

VELIKA BRITANIJA :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/pdfs/ukpga_20090013_en.pdf

SEVERNA IRSKA:

<http://www.niassembly.gov.uk/Your-MLAs/Code-of-Conduct/The-Code-of-Conduct-together-with-the-Guide-to-the-Rules-Relating-to-the-Conduct-of-Members-amended-and-reissued-by-the-Committee-on-Standards-and-Privileges-for-2013-14/>

REPUBLIKA IRSKA:

<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2001/en.act.2001.0027.pdf>

<http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/>

SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE:

http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=efa7bf74-4a50-46a5-bb6f-b8d26b9755bf

http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=1aec2c45-aadf-46e3-bb36-c472bcbed20f

<http://www.ethics.senate.gov/downloads/pdf/manual.pdf>

<http://ethics.house.gov/publication/code-official-conduct>

KANADA:

<http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=94&lang=en>

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-1/>

NOVI JUŽNI VELŠ – AUSTRALIJA:

<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/LABP11>

THE IMPORTANCE AND ROLE OF CODES OF ETHICS AND CODES OF CONDUCT FOR MEMBERS OF PARLIAMENT*

Abstract: *Codes of ethics and codes of conduct set standards and promote the following: standards of conduct; quality performance of duties; open and fair problem solving; just treatment; respect for other participants in communication; and responsibility for what one is doing and saying. Codes of conduct prevent one from being tempted or persuaded into committing any kind of illegal activity or abuse. They define unacceptable actions and behaviour, particularly discrimination on any grounds whatsoever, prejudice or stereotyping those who are different, as well as hate speech, propaganda, violent practices and the undermining of human dignity. Such codes establish rules of conduct in election campaigns in terms of interests, use of public property and active participation in fighting all forms of corruption. The paper lists examples of countries (the United Kingdom, Northern Ireland, the United States of America, Canada, New South Wales – Australia) where such codes are in place, including methods of adoption and application thereof. Special focus is placed on those authorities that are in charge of supervising and proposing measures of monitoring and the implementation of codes of conduct for MPs.*

Keywords: *code, conduct, ethical values, principles, rules, MPs, parliament, responsibility, integrity, political culture.*

* This paper was presented at an international scientific conference entitled "Stronger parliament - stronger democracy", which was co-organized by the Centre for Democracy at the Faculty of Political Sciences - University of Belgrade, and The Friedrich Ebert Foundation, and held at the "Metropol Palace" hotel in Belgrade on June 7, 2013. It was drafted as part of the scientific research project "Serbia's Political Identity in a Regional and Global Context" (No. 179076), implemented by the Faculty of Political Sciences - University of Belgrade, and funded by the Serbian Ministry of Education, Science and Technological Development.

ODNOS PARLAMENTA I SAMOSTALNIH KONTROLNIH TELA

Sažetak: Autor se u ovom tekstu bavi samostalnim regulatornim i kontrolnim telima. U prvom delu teksta se razmatraju načelna pitanja o regulatornoj državi, nastavnku i funkcionisanju samostalnih regulatornih tela i njihovom mestu u savremenoj državi. U drugom delu rada se razmatra odnos Narodne skupštine i samostalnih kontrolnih tela u Srbiji u oblasti borbe protiv korupcije, zaštite prava građana i kontrole državnih organa. Posebno se razmatraju permanentni i sistemski problemi u njihovom funkcionisanju, kao i njihovo realno mesto s obzirom na ciljeve kojima služe. Na kraju se izvode zaključci i predlozi za bolje uređenje uzajamnog odnosa Skupštine i ovih tela.

Ključne reči: regulacija, regulatorni kapitalizam, regulatorna država, samostalna regulatorna tela, samostalna kontrolna tela, Državna reviziono institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Narodna skupština.

NASTANAK, RAZVOJ I VRSTE SAMOSTALNIH REGULATORNIH TELA

U poslednje dve decenije došlo je do suštinskih promena u državi i konceptu vladavine, koje se ogledaju u prelasku sa hijerarhijskog i integrisanog koncepta vladanja (eng. government) na horizontalni i fragmentisani koncept upravljanja (eng. *governance*), što u savremenoj demokratiji podrazumeva, pored klasičnih institucija države, uključivanje i ekonomskih i društvenih aktera u vladavinske procese.⁵⁶ Država se od pozitivne transformiše u *regulatornu državu*,⁵⁷ koju karakteriše deregulacija, denacionalizacija i decentralizacija, sa osnovnom promenom u načinu regulacije od centralne komande i kontrole na veću regulaciju od strane autonomnih regulatornih agencija. Ali, paradoksalno, dok smo pretpostavljali da živimo u *eri deregulacije*, regulacija je nasuprot očekivanjima i retorici, eksplodirala.⁵⁸ A to se odvija tako što je država zamenila svoje funkcije obezbeđivača dobara i usluga i direktnog intervencionizma u ekonomiji u korist indirektnijeg regulatornog pristupa. Tako je tradicionalnu kenzijsku državu blagostanja, sa širim ciljevima pomirenja sukobljenih interesa komandno-kontrolnim stilom vladanja, javnim vlasništvom, sveobuhvatnom kontrolom i nacionalizacijom, zamenila regulatorna država, koja je prešla na uže ciljeve unapređenja ekonomske efikasnosti, podsticanja konkurencije i zaštitu građana.⁵⁹ Ali delegiranje ovlašćenja regulatornim telima umesto da je promenom oblika i subjekta regulacije

⁵⁶ Tom Christensen Per Laegreid, *Regulatory Reforms and Agencification*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 6, 2005 at: <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/tchristensen.pdf>

⁵⁷ Ovu tezu je postavio Diandomeniko Majone u: Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe," *West European Politics*, Vol. 17, Issue 3, 1994, pp. 77-101; up. i: Giandomenico Majone, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance." *Journal of Public Policy*, Vol. 17, Issue 2, 1997, pp. 139-167 at: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/4007608?uid=3738928&uid=2&uid=4&sid=21102616028277>

⁵⁸ O tome up. David Levi-Faur, "The Global Difusion of Regulatory Capitalism," *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol.598, No. 1, 2005, pp. 12-33, dostupno na: <http://poli.haifa.ac.il/~levi/levifaur-framework.pdf>; i: John Braithwaite, *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

⁵⁹ Tom Christensen, Per Laegreid, nav. članak, p. 4.

dovelo do smanjenja regulacije, regulacija je ne samo transformisana, nego i uvećana i po opsegu i po dubini. Došlo je do nove *nedržavne* regulacije i ona je u poslednje dve dekade postala jedna od glavnih formi upravljanja, šireći se u sve više oblasti javnih politika i u sve veći broj zemalja. To je ponukalo neke autore da zakluče da je došlo do promene tipa kapitalizma, pa umesto starog oblika *kapitalizma blagostanja* ulazimo u novi oblik, *regulatornog kapitalizma*,⁶⁰ što se kao izraz sve češće počinje koristiti umesto naziva neoliberalizam. Ovo je značilo duboku i dalekosežnu reorganizaciju savremene države i privrede, kao i njihovog međusobnog odnosa. Dok se uobičajilo da se govori o tome da živimo u tzv. neoliberalnoj eri i pod *neoliberalnom hegemonijom*, stvarnost je znatno drugačija i mnogo složenija.

Naime, dok tzv. neoliberalizam propagira deregulaciju, izgleda da je širi i produbljuje. On je podrazumevao reafirmaciju minimalne države kroz uklanjanje prevelike regulacije koju je uspostavila država blagostanja i nametao se kao alternativa koja smanjuje regulaciju, ali je umesto implementacije takvih deregulativnih reformi u poslednjih dvadeset godina došlo do suprotnih procesa i možemo govoriti o eri ponovne ili dodatne regulacije. Zato, posmatrano iz ugla neoliberalnih obećanja i stepena regulacije koja je uspostavljena pod *dominacijom neoliberalnih politika*, *neoliberalizam* je jedno promovisao, a drugo se desilo, pa možemo reći da su *neoliberalne* politike negirale samu suštinu i cilj *neoliberalne reforme*. Umesto obećanja neoklasičnog liberalizma i hajekovsko-miltonovski inspirisanih *neoliberalnih* politika koje bi podrazumevale privatizaciju i deregulaciju, usledilo je suprotno: privatizacija i regulatorni rast.

Ovaj regulatorni kapitalizam se zasniva na delegiranju regulatornih ovlašćenja telima koja su delimično nezavisna od neposredne političke kontrole (otud i naziv: nezavisne regulatorne agencije ili samostalna regulatorna tela - SRT). Ona se pojavljuju kao deo regulatorne države, tako što se regulativna funkcija odvaja od vlasništva i kreiranja javnih politika. Tako se nezavisni regulatori uspostavljaju kao ključni akteri u modernoj regulatornoj državi. Za razliku od državne regulacije gde je država direktni regulator, pa pravila ponašanja postavlja direktno, sprovođenje regulacije kroz regulatorna tela kao samostalne organe, koji su funkcionalno odvojeni od države i nisu direktno odgovorna građanima, podrazumeva indirektnu regulaciju.⁶¹

Modernizacija uprave i upravljanja je dovela do sve većeg delegiranja ovlašćenja na regulatorna tela, prenošenjem onih poslova koji mogu bolje, brže i jeftinije da se obavljaju od organa državne uprave, što istovremeno doprinosi njihovom rasterećenju. Ali je širenje samostalnih regulatora dovelo do toga da sve širi opseg ljudskih života oblikuju odluke koje donose ustanove koje nisu izabrane i nisu pod neposrednom kontrolom izabranih političara i tela, što ima važne posledice po demokratsku odgovornost oblikovanja javnih politika.

Samostalna regulatorna tela imaju dugu tradiciju u Americi (još pre II sv. rata),⁶² ali su u Evropi relativno nove institucije. Ova regulatorna tela su prvo osnivana u posebnim sektorima (poput finansijskih tržišta) i u pojedinim zemljama (SAD), ali sada su postale uobičajene u mnogim oblastima javnih politika i u svim zemljama, šireći se iz Amerike u Evropu, a potom i u postkomunističke zemlje i zemlje u razvoju, Južnu Ameriku, Australiju, Istočnu Aziju, Novi Zeland, Japan, Kanadu, Republiku Koreju, Island i Kubu i dalje u zemlje u razvoju uopšte.⁶³

⁶⁰ David Levi-Faur, "Regulation and Regulatory Governance" in: *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, Working Paper, No 1, February, 2010, <http://levifaur.wiki.huji.ac.il/images/Reg.pdf>;

⁶¹ Uopšte o regulaciji i tri značenja regulacije up. Jacint Jordana and David Levi-Faur, *The politics of regulation in the age of Governance*, Edward Elgar Publishing, 2004, ch I, pp. 1-28.

⁶² Prvo regulatorno telo u Americi je stvoreno još krajem 19. veka, kada je 1887. godine osnovana *Interstate Commerce Commission* koja je bila nadležna za železnički i kasnije drumski saobraćaj, da bi tridesetih godina došlo do osnivanja i komisije za telegraf, telefon i radio veze. (Up. Miodrag Radojević, "Nezavisna (regulatorna) tela i institucije u Srbiji, Nova srpska politička misao, br. 4/2010, fn. 1, str. 54).

Vremenom su ova tela postala visoko specijalizovane agencije koje poseduju značajna ovlašćenja javne vlasti, institucionalno i organizaciono su odvojene od upravne vlasti, a konstitucionalno od izabranih političara i imaju ogromnu diskrecionu moć u javnom sektoru.⁶⁴ Razlozi za njihovo osnivanje u modernim državama su ekonomski (efikasnost, stručnost, bolji kvalitet usluga, jeftinije usluge, jačanje konkurencije i tržišta), upravni (bolje organizovanje složenih zadataka upravljanja) i politički (oslobađanje od kratkoročnih političkih ciljeva vlade, obezbeđenje veće transparentnosti, efikasnija javna kontrola). Time se prenose poslovi državne uprave i poslovi regulacije na nezavisna tela koja mogu bolje, brže i jeftinije da ih obavljaju. U tom smislu posebnu važnost ima kredibilno obavezivanje koje obezbeđuje da se odabrane politike sprovede bez obzira na smenu vlasti, što je posebno važno za održanje i uvećanje investicija. Konačno, time se ubrzava i čini kvalitetnijim i stručnijim pružanje usluga korisnicima, čime se racionalnije koriste sredstva i vrši efikasnije zadovoljenje potreba, ali istovremeno i jača javni nadzor. Političari se ovim delegiranjem ovlašćenja nezavisnim i od građana neizabranim telima (koje se zbog toga često zovu nevećinska institucije) oslobađaju odijuma koji kod građana izazivaju nepopularne mere. Pored toga, političari nemaju ni stručnost oblikovanja konkretnih politika u pojedinostima, niti kapacitet da ih prilagođavaju posebnim okolnostima, što poseduju nezavisni stručnjaci.

Pored koristi za demokratsko upravljanje koje su evidentne, postoje i brojni prigovori i kritike regulatornih tela. Tu je pre svega demokratski deficit, koji zadire u problem legitimnosti, a sastoji se u tome da regulatorna tela nisu direktno odgovorna građanima, iako donose ključne odluke od javnog interesa i troše budžetska sredstva.

Međutim, brojni su i drugi problemi do kojih dovodi sveopšta agencifikacija, jer ova indirektna regulacija umnožava administrativne procedure, dovodi do inflacije propisa i često do njihove uzajamne neusklađenosti, što parališe funkcionisanje pravnog sistema. Tako hiperprodukcija nezavisnih tela vodi prenormiranosti,⁶⁵ koja kada nije usklađena dovodi do dodatnih problema u regulatornom sistemu, uvećava se broj propisa i administriranja, proliferuju se razna dodatna akta, dolazi do brojnih neusklađenih propisa i do svojevrsnog kočenja funkcionisanja pravnog sistema. Proliferacija svih vrsta nezavisnih tela, sa nejasno omeđenim nadležnostima, nedovoljno garantovanom odgovornošću i neadekvatnim sredstvima kontrole njihovog rada, dovodi do situacije nedovoljne uređenosti ovog važnog segmenta društvenog upravljanja.⁶⁶

Pored toga postavlja se pitanje njihove nepristrasnosti i nezavisnosti, kako u odnosu na principala i izvršnu vlast, tako i u odnosu na stečena prava i na brojne ekonomske interese i upliv zainteresovanih strana. Nije zanemarljiv problem ni lične odgovornosti *stručnjaka* i njihove zavisnosti od interesa krupnog kapitala. Nedovoljno se vodi računa o činjenici da jednako kao što i političari mogu da zloupotrebe svoju vlast, tako isto mogu i *stručnjaci*. Kao da se ranija socijalistička predrasuda o političarima kao onima koji su po definiciji okrenuti javnom interesu,

⁶³ Jordana, Jacint, David Levi-Faur, Xavier Fernández-i-Marín, "Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion" *Comparative Political Studies*, Vol. 44, No. 10, 2011, pages 1343-1369. Up. pregled podataka za 48 zemalja i 15 sektora analiziranih u ovom radu, za period od 1966 do 2007. Zanimljivo je da se Kuba kao komunistička zemlja priključila drugim zemljama uglavnom devedesetih godina prošlog veka. Kuba je prvu regulatornu agenciju za farmaceutiku osnovala 1989, a Poljska za ekologiju 1981. U postkomunističkim zemljama su agencije nastajale devedesetih. Sam pregled je moguće naći na sajtu <http://www.globalreg-project.net/cps-2011/>

⁶⁴ Mark Thatcher, "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation" in: *West European Politics Vol. 25 No. 1* 2002: 125-147.

⁶⁵ Evropska ekološka regulacija je već 1996. godine iznosila više od 200 propisa (Giandomenico Majone, "Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions", European University Institute, *Working Paper RSC*, No 96/57, 1996, p.4. Dostupno na: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1472/RSCAS_1996_57.pdf?sequence=3). Do danas je taj broj znatno uvećan

⁶⁶ U Srbiji je još uvek nedovoljno uređeno ovo polje, a ne postoji ni jedna svestrana i sveobuhvatna analiza rada ovih tela. O tome up. *USAID Serbia and Balcan Centere for Regulatory Reform, Agencies in Serbia. Analysis and Recommendations for Reform*, march 2013, p. 44). O svemu tome dovoljno govori činjenica da se ne zna ni tačan broj ovih tela, već se govori od 130 do 170 samostalnih regulatornih tela u Srbiji.

nekako vremenom prenela na *stručnjake*, kao da su oni rođeni altruisti, koji će sada da budu savest društva i bez rezerve biti podstaknuti samo javnim, a nikako privatnim interesima. I kao što je vremenom o političarima počelo da se razmišlja na taj način da im se postave prepreke i kočnice za eventualnu zloupoterebu, isto to je neophodno učiniti sa stručnjacima, jer se može desiti da oni koji su kočnica ličnim interesima i zloupotrebama političara i sami postanu podložni tome. U tom smislu najveći problem predstavljaju prevelika diskreciona ovlašćenja samostalnih regulatornih tela, da ne bismo došli u situaciju da kontrolišući političare sami *kontrolori* postanu nekontrolisani centri moći, čineći od značajnog sredstva vladavine prava gospodara koji je ugrožava. S druge strane, dakle, vreba druga opasnost, da regulatorne agencije budu zarobljene od strane krupnog kapitala i tako da donose odluke koje su u korist nekih od njihovih klijenata. Ovo ukazuje na jednu činjenicu koja se često zanemaruje u opštoj euforiji agencifikacije, a to je da je možda lakše podmititi donosioce odluka u agencijama nego ministarstvima, iz tog razloga što se agencije ne plaše budućih izbora, kao političari. Mada ni članovi agencija nisu imuni od razmišljanja o svom drugom mandatu.

U medijima, a ponekad i u stručnoj literaturi, mogu se naći kritike o nedovoljnom nivou profesionalnosti članova samostalnih tela, njihovoj političkoj i interesnoj zavisnosti, nedovoljnoj odlučnosti, niskim etičkim standardima i slično. Kritike su često neopravdane i motivisane interesima onih koji na taj način pokušavaju izvršiti nelegitimni uticaj na nezavisna regulatorna tela, ali mogućnost takvog uticaja svakako postoji i nije isključeno da deluje. Načini predupređenja ovakvih situacija su brojni: od obaveze da tela uključe zainteresovane strane u proces odlučivanja za određene krupne i ključne odluke putem javne rasprave od mesec i više dana, na koji način se informiše javnost i zainteresovane strane čiji se rad reguliše, preko obaveštavanja parlamenta i ministarstava o pripremi donošenja ključnih strateških odluka, čime se kroz oba mehanizma povećava transparentnost odluka, do sudske revizije odluka agencija, pri čemu sudovi mogu da obustave ili ukinu određene odluke regulatora ako nalaze da krše neke principe. Ali to već zahteva specijalizovane sudove u oblasti regulacije. Konačno, ovde stoji na raspolaganju i tzv. požarni alarm sa unapred određenim slučajevima kada oštećene strane mogu da obustave sprovođenje odluka agencije ukoliko one dovode do negativnih posledica, obaveštavanjem parlamenta ili suda o tome, pa je na sudu da odluči.

Samostalna regulatorna tela se znatno razlikuju u pogledu pravnog statusa, načinu izbora i razrešenja njihovih članova, nadležnostima, načinu, odnosno izvorima finansiranja i stepenu samostalnosti. Dve su grupe ovih agencija ili tela. Prve su agencije koje regulišu konkurenciju. Primeri su regulacija usluga, opšta konkurencija i finansijska tela, zaštita potrošača, itd. One imaju moć nad takvim stvarima kao što su: istraživanje i sprečavanje nefer konkurencije, izdavanje i obnavljanje licenci. Nekada se zovu ekonomski ili tržišni regulatori, mada imaju moć i nad društvenim stvarima. Druga grupa tela su tzv. društveni regulatori koji su odgovorni za promociju javnog interesa, a ne za konkurenciju. Dok je cilj ekonomskih regulatora da neguju ili uvećavaju konkurenciju, cilj društvenih regulatora je da učine naš život bezbednijim, eliminisanjem ili smanjenjem rizika ili izloženosti riziku. Ali kao što u prethodnoj grupi ekonomski regulatori imaju moć i nad društvenim poslovima, tako i ovde odluke društvenih regulatora imaju ekonomske posledice. Otud je sama ova podela veoma uslovna. I jedni i drugi imaju takvu diskrecionu moć da postavljaju standarde, izdaju dozvole, osnažuju zakonske zahteve i obezbeđuju informacije.

Moguća je i drugačija podela, na regulatorna tela u pravom smislu reči i na kontrolna i korektivna tela. *Regulatorna u pravom smislu reči* se prvenstveno bave regulacijom, bez obzira na to da li stvaraju, implementiraju i nadziru regulaciju ekonomske ili društvene prirode, da li se bave telekomunikacijama, energetikom, konkurencijom, radiodifuzijom ili zaštitom životne sredine.

Za razliku od njih ona tela koja štite prava građana i kontrolišu rad organa državne uprave, obezbeđuju pravo na dostupnost informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, štite ravnopravnost građana, obavljaju reviziju javnih troškova i doprinose borbi protiv korupcije, njih nazivamo kontrolnim telima. Kod nas se odomaćio izraz nezavisna ili samostalna tela, kao što su: Državna revizionarna institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja. U nastavku teksta razmatra se odnos kontrolnih i korektivnih tela i Narodne skupštine. Njihovo delovanje i funkcionisanje je neobično važno za funkcionisanje demokratije i vladavinu prava, služe zaštiti ljudskih prava i kontrolišu vlast.

NEZAVISNA KONTROLNA TELA I PARLAMENT U SRBIJI

Posle usvajanja Ustava 2006. godine i donošenja Zakona o Narodnoj skupštini, donesen je Poslovnik Skupštine (2010. godine) kojim su predviđeni postupci i procedure koje se tiču nadzora nad radom onih organa i tela koje Narodna skupština bira, zato što nije ranije bilo utvrđeno na koji način se razmatraju izveštaji ovih tela i koju vrstu akata donosi Skupština nakon razmatranja izveštaja. Tako je u članu 237 Poslovnika, u stavu 1, pisalo: "Predsednik Narodne skupštine dostavlja izveštaje koji su državni organi, organizacije i tela, u skladu sa zakonom, podneli Narodnoj skupštini, narodnim poslanicima i nadležnom odboru." Tu je predviđeno i da nadležni odbor može i da *ne prihvati izveštaj i pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti funkcionera u državnom organu, organizaciji, odnosno telu*. Još 2009. godine se govorilo o potrebi bolje saradnje regulatornih tela i parlamenta, kada se najavljivalo da će novim poslovníkom Skupštine biti bolje regulisana ta saradnja i osnovati se posebno telo koje bi se savetovalo sa njima i bavilo se kvalitetom njihovog rada. Ovo je bio odgovor na česte primedbe iz Evropske komisije. Međutim, Poslovnik koji je usvojen 2010. godine, ne samo da nije omogućio bolju saradnju, nego je doveo u pitanje jednu od osnovnih odlika ovih tela: njihovu nezavisnost. Članom 237 Pravilnika bilo je predviđeno da neusvajanje godišnjeg izveštaja ovih tela od strane Parlamenta povlači za sobom pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti funkcionera u njima, što bi praktično značilo, ako ništa drugo bar pretnju smenom rukovodećeg organa nezavisnog tela. Time je faktički omogućen politički pritisak na regulatorna tela i ugrožena ustavno i zakonski predviđena nezavisnost. Parlament je umesto implementacije ustavno predviđene samostalnosti i stvaranja mogućnosti da samostalna tela dobiju odgovarajuće pretpostavke za svoju nezavisnost i tako ostvarivanje njihovih nadležnosti bez pritiska sa strane, predvideo posebnu vrstu ocene njihovog rada raspravom na sednicama nadležnog odbora (čl. 237–240)⁶⁷ i eventualnom preporukom Narodnoj skupštini da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti funkcionera kontrolnog tela, ako nadležni odbor utvrdi da funkcioner ne vrši funkciju u skladu sa zakonom. Time je odredba podzakonskog akta dovela u pitanje samostalnost rada tela nevođenjem računa o posebnoj prirodi i mestu samostalnih regulatornih tela u političkom sistemu, odnosno, o smislu i svrsi kontrolnih tela u njihovoj funkciji zaštite prava građana i kontrole vlasti, pa tako obezbeđenja vladavine prava, što jeste i osnov za njihovo nezavisno delovanje. Tako je parlamentarcima data mogućnost da ako im se izveštaji ne dopadaju iz političkih razloga, jer postavljaju pred vlast zahteve za samoograničenje, jednostavno dođe do zaključka da se izveštaj odbaci, a rukovodilac kontrolnog tela smeni. Pored ove otvorene mogućnosti da se po vladajuću većinu neugodni nalazi i preporuke iz izveštaja kontrolnog tela zaobiđu postavljanjem pitanja o

⁶⁷ Službeni glasnik RS, br. 52/10.

radu funkcionera, ovakvom odredbom je uspostavljena neka vrsta *tihe pretnje* funkcionerima da u tom slučaju mogu da budu smenjeni, čime se utiče na njihovu samostalnost.

Zato je u skladu sa preporukama Evropske komisije odnos drugačije regulisan usvajanjem promena Pravilnika 2011. godine:

„Izveštaj koji, u skladu sa zakonom, Narodnoj skupštini podnosi nezavisni državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja; obezbeđuje pravo na dostupnost informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; štiti ravnopravnost građana; obavlja reviziju javnih sredstava, kao i državni organ za borbu protiv korupcije, razmatra nadležni odbor.

Nakon razmatranja izveštaja iz stava 1. ovog člana, nadležni odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini, s predlogom zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima.

U radu na sednici nadležnog odbora i sednici Narodne skupštine, učestvuje predstavnik nezavisnog državnog organa čiji se izveštaj razmatra.

Narodna skupština razmatra izveštaj nezavisnog državnog organa i izveštaj nadležnog odbora, s predlogom zaključka, odnosno preporuke.

Narodna skupština, po zaključenju rasprave, odlučuje o predlogu zaključka, odnosno preporuka sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima, većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.”⁶⁸

Dakle, tek je 2011. godine i to na inicijativu Evropske komisije – koja je u svojim izveštajima od 2009. godine stalno naglašavala da je to gorući problem u Srbiji – došlo do otklanjanja određenih *nejasnoća* oko izveštaja koje regulatorna tela podnose Skupštini i, u skladu sa preporukama Evropske komisije, odnos drugačije regulisan. Kako bi se, zbog loših rešenja u Pravilniku, uklonila moguća zloupotreba, odnosno politički pritisak na samostalna kontrolna tela (pre svega se to odnosilo na Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja), izmenom Pravilnika je praktično ojačana kontrolna funkcija Skupštine u odnosu na Vladu i na regulatorna tela. Kao najviše predstavničko i zakonodavno telo u Republici Srbiji, Skupština ima važnu kontrolnu (nadzornu) ulogu u odnosu na organe izvršne vlasti. U ostvarivanju ove kontrole ključnu ulogu imaju regulatorna tela koja bira Narodna skupština.

U određenim slučajevima nezavisna kontrolna tela mogu imati i kontrolna ovlašćenja nad upravom, pa su stoga, pored parlamenta, važan faktor nadzora nad upravom, zbog čega se o njima govori kao o četvrtoj vlasti. Tako ona ne samo da doprinose boljoj ravnoteži vlasti, već i direktno učestvuju u zaštiti ljudskih prava, a indirektno i u funkcionisanju podele vlasti, te su stoga važan faktor uspostavljanja i očuvanja vladavine prava. Ona obezbeđuju, s jedne strane, ukazivanje na narušavanja, daju preporuke i regulišu zaštitu prava građana, a sa druge, obezbeđuju kontrolu državnih organa i posebno obuzdavaju izvršnu vlast, čime su direktno doprinose vladavini prava i svojevrsnoj ravnoteži vlasti. Kao tela koja bira parlament, ona predstavljaju “produženu

⁶⁸ Čl. 238 Poslovnika Narodne skupštine.

ruku" parlamentarne kontrole izvršne vlasti čime se ravnoteža i kontrola vlasti čini izvesnijom, transparentnijom, kvalitetnijom i stabilnijom.

Za odnos države prema regulatornim telima ilustrativan je spor do koga je došlo između državnih funkcionera i Agencije za borbu protiv korupcije 2010. godine. Radi se o sporu oko tumačenja čl. 82 Zakona o Agenciji, prema kome se zahteva od državnih funkcionera koji obavljaju više funkcija, ako su u sukobu interesa, da se odluče koju od njih će vršiti i da o tome obaveste Agenciju.⁶⁹ Od oko 1.800 funkcionera u sukobu interesa, svega desetak je u roku, do 1. septembra 2010. godine ispunilo ovu obavezu, a umesto da kršenje zakona bude sankcionisano, napravljen je mađioničarski politički trik, tako što je sporni član jednostavno izmenjen, uprkos negodovanju Agencije i javnosti i tako nosiocima više javnih funkcija omogućeno da okončaju mandate na svim tim funkcijama, jer je dopušteno da funkcioner *može da nastavi obavljanje jedne javne funkcije, a uz nju i javne funkcije na koje je izabran neposredno od građana, kao i javne funkcije koju je zakonom i drugim propisom obavezan da obavlja.*⁷⁰ Na taj način ne samo da je dezavuisana Agencija i pokazan stav Parlamenta prema nezavisnosti regulatornih tela, nego je došlo do flagrantnog narušavanja vladavine prava i ustavnih principa podele vlasti i jednakosti pred zakonom. To nije moglo da promeni ni obraćanje Agencije Predsedniku Republike da iskoristi svoje pravo veta i spreči promenu spornog člana Zakona, niti obraćanje Ustavnom sudu sa predlogom za ocenu ustavnosti.

Politička opstrukcija nešto drugačije vrste je praktikovana i što se tiče Državne revizorske institucije. Uprkos zakonski postavljenih visokih standarda njene nezavisnosti, oni se u praksi nisu poštovali. Pored prekoračenja ustavnih i zakonskih rokova i tako kašnjenja sa osnivanjem i obezbeđivanjem uslova za rad (što je bio slučaj i sa drugim kontrolnim telima), ova agencija je osnovana sa dve godine zakašnjenja i počela je sa radom tek 2009. godine, iako su rokovi za osnivanje istekli još 2006. godine,⁷¹ a trebalo je čitavih 16 meseci da se obezbede prostorije za rad, dok je Narodna skupština kasnila godinu dana u potvrđivanju njenog Poslovnika o radu. Slično se događalo i sa drugim kontrolnim telima, koja do danas nisu adekvatno kadrovski i prostorno obezbeđena. Očigledno je da se ovde nije radilo ni o kakvim objektivnim smetnjama, već o tipičnom primeru opstrukcije. To pokazuje i prvi izveštaj o završnom računu za 2008. godine, koji je podnela državna revizija Narodnoj skupštini u maju 2009. godine, kada zbog nedostatka kadrova i drugih uslova nije mogla da izvrši kontrolu svih budžetskih korisnika. Kontrolisala je trošenje budžetskih sredstava samo sedam ministarstava i tri javna preduzeća! Dodatni problem predstavlja i to da inicijativu za razrešenje člana Saveta (koji bira Narodna skupština) može da podnese dvadeset poslanika ili nadležni odbor skupštine (čl. 23), što otvara nesumnjivo prostor za politički uticaj na DRI i predstavlja moćno sredstvo uticaja na njen rad.

Slično se događalo i sa Zaštitnikom prava građana. Ni on nije izabran u zakonskom roku od šest meseci, već se čekalo do jula 2007. godine, a zamenike je Skupština izabrala tek oktobra 2008. godine, dok su prostorije i oprema za rad obezbeđeni tek nakon šest meseci. Što se tiče Poverenika on je, zbog skućenog prostora za rad, do aprila 2009. godine imao samo šest zaposlenih. Pored

⁶⁹ Član 82: „Funkcioner koji je vršio više javnih funkcija na dan 1. januara 2010. godine, a nije se do 1. aprila opredelio koju će javnu funkciju nastaviti da obavlja, dužan je da najkasnije do 1. septembra 2010. godine obavesti Agenciju koje sve funkcije obavlja. Agencija, po prijemu obaveštenja iz stava 1. ovog člana, utvrđuje da li se vršenjem više javnih funkcija ugrožava nepristrasno vršenje javne funkcije, odnosno da li to predstavlja sukob interesa. Ako utvrdi da se vršenjem više javnih funkcija ugrožava nepristrasno vršenje javne funkcije, odnosno predstavlja sukob interesa, Agencija donosi odluku kojom određuje rok, koji ne može biti duži od 30 dana, u kojem je funkcioner dužan da prestane sa vršenjem nespojivih funkcija.“ (Sl. glasnik RS, br. 53/2010).

⁷⁰ „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije,“ čl. 29, Službeni glasnik RS, br. 53/10.

⁷¹ „Zakon o državnoj revizorskoj instituciji,“ čl. 58 i 62 (Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010).

toga, važan nedostatak i realno ograničenje njegovog rada je i to što, iako je rešenje koje on donosi izvršno, ukoliko organ ne postupi po njegovom rešenju, izvršilac Vlada.

ZAKLJUČAK

Ne male teškoće za istraživanje regulatornih agencija proizilaze iz činjenice velike raznorodnosti ovih tela s obzirom na nadležnosti, načine finansiranja, delegiranje ovlašćenja, stepen i obim samostalnosti, itd. Kod nas je tek u povelju istraživanje njihovih prednosti i nedostataka. U tom smislu je nešto više urađeno u pogledu istraživanja njihove formalne nezavisnosti.⁷²

Za razliku od regulatornih agencija, čija je samostalnost vrlo različita, samostalnost razmatranih kontrolnih tela je relativno slična, ali i tamo gde govorimo o velikom stepenu samostalnosti, ona nije apsolutna, zbog stepena odgovornosti, koju tela imaju, kako u pogledu vertikalne odgovornosti u odnosu na svog osnivača i svoje unutrašnje odgovornosti za rad, tako i u pogledu šire društvene odgovornosti ili tzv. horizontalne odgovornosti, kao odgovornosti prema drugim organizacijama i javnosti. Njihova samostalnost se odnosi pre svega na samostalnost u pogledu organizovanja i delovanja u odnosu na izvršnu vlast, ali i s obzirom na ingerencije Parlamenta koji vrši izbor i razrešenje njihovog organa, kao i nadzor nad njihovim radom putem razmatranja, ocene i usvajanja godišnjih izveštaja i preporuka. Ona dobijaju neophodna sredstva iz budžeta i tehničke i prostorne pogodnosti za svoj rad, imaju pravo da donose podzakonske akte o unutrašnjoj organizaciji i samostalno odlučuju o *regrutovanju* eksperata i ostalog osoblja. Pored toga, njihova samostalnost se ogleda i u depolitizovanosti, to jest nespojivosti rada u regulatornom telu i članstvu u strankama. Lična nezavisnost se obezbeđuje *stalnošću* u smislu trajanja mandata i određivanju plata.

Dakle, samostalna kontrolna tela jesu načelno samostalna, rade po posebno donetim zakonima, ali to ne znači, da je njihova nezavisnost apsolutna. Ona su nezavisna i samostalna u radu i delovanju, ali su podložna kontroli njihovog rada od strane osnivača. Ova kontrola, opet nije samo kontrola delovanja od strane principala, nego služi da se zajednički ostvare ciljevi zaštite prava građana i zakonitog rada organa uprave. Kontrolna i korektivna tela zato podnose godišnji izveštaj Skupštini o svojim aktivnostima, rezultatima, stanju u tim oblastima, ali i ukazuju na uočene nedostatke, slabosti i probleme i predlažu mere za njihovo prevazilaženje. Skupština treba da obezbedi procedure i mehanizme za primenu preporuka ovih tela, inače će usvajanje izveštaja ostati na pukoj formalnosti. Najznačajniji deo izveštaja samostalnih tela jesu upravo preporuke, koje moraju biti delotvorne, a delotvornima ih čine upravo jasne procedure i instrumenti za njihovu primenu. Ovi izveštaji treba da se koriste i kao dodatni elemenat parlamentarne kontrole izvršne vlasti, pa su tako dvostruko korisni.

S obzirom na to treba govoriti o međusobnom odnosu parlamenta i samostalnih regulatornih tela, jer se ne radi o jednostranom odnosu, po kome bi samo parlament vršio kontrolu nad radom kontrolnih tela. Zato zajednički rad parlamenta i kontrolnih tela podrazumeva zajedničko određivanje odgovarajućih instrumenata za nadgledanje i obezbeđenje primene njihovih preporuka. Potrebno je, svakako, uspostavljanje dvosmerne komunikacije između Narodne skupštine i nezavisnih tela, radi boljeg sagledavanja problema u pojedinim oblastima. U tom smislu ona treba parlamentu da podastiru izveštaje, ali i daju informacije i preporuke, ukazuju na neuralgične tačke i probleme u pojedinoj oblasti i predlažu mere za njihovo rešavanje. Isto tako kontrolna i korektivna tela treba

⁷² O formalnoj nezavisnosti koja je relativno velika u slučaju RATEL-a, RRA, Agencije za energetiku i Komisije za zaštitu konkurencije up. Slobodan Tomić, Aleksandar Jovančić, „Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?“, *Političke perspektive*, br. 2/2012, str. 34. Isto tako i Mijatović. Ostaje međutim problem stvarne nezavisnosti, kao pokazuju gore navedeni primeri.

da budu uključena u zakonodavne procese, kada se radi o polju njihovog delovanja i nadležnosti. Parlament treba da ih obaveštava kad pristupi izradi propisa iz njihovog delokruga i uključi ih u javna slušanja kada se radi o pitanjima iz njihove nadležnosti. A to je naročito važno kada su u pitanju promene i dopune zakona iz njihove nadležnosti, pri čemu treba uključiti sve zainteresovane strane. U tu svrhu parlament treba da izradi procedure za uključivanje samostalnih tela u zakonodavni proces i to u sve njegove faze. Time će se izbeći da se stvaraju uzajamno inkompatibilni zakoni i prevelika regulacija, koja može gušiti adekvatno ostvarivanje funkcija tela. Pored toga, njihovo konsultovanje podrazumeva da će se bolje sagledati realno stanje u nekoj oblasti, s obzirom na to da su za to specifično određena tela najbolje o tome informisana i da imaju neophodnu ekspertizu.

Postoje različiti modeli saradnje i institucionalnih veza parlamenta i nezavisnih tela.⁷³ Na osnovu sprovedene analize, iskustava drugih zemalja, i naše pravne regulacije, ali uzimajući u obzir i evropsku regulaciju, te rizike koji su značajni, kako za zajednicu, tako i za građane pojedinačno - mogu se formulisati određeni predlozi za unapređenje situacije u Srbiji, što se tiče samostalnih regulatornih tela uopšte i kontrolnih tela posebno:

Prvo, postojeći sistem agencija u Srbiji je nejasan, nekonzistentan, skup i neefikasan, te tako neodrživ na duži rok, a postoje i brojni problem vezani za njihov pravni status, nadležnosti i kontrolu. Do sada je uspostavljanje regulacije preko regulatornih tela konfuzno, bez jasno definisanih kriterijuma i tela odgovornih za implementaciju i koordinaciju. Veliki deo problema leži u komplikovanom i zastarelom pravnom okviru za delegiranje ovlašćenja samostalnim regulatornim telima. Postoji značajna diskrepanca između širokih nadležnosti tela i njihovog skromnog kapaciteta. A i njihova transparentnost (izuzimajući one u javnosti najekspoziranije kao što su kontrolna tela Poverenika i Ombudsmana npr.) nije na zadovoljavajućem nivou.

Drugo, u Srbiji još uvek nema šireg pravnog okvira koji bi regulisao temeljna pitanja novih regulatornih tela i tako predstavljao regulaciju regulatora.⁷⁴ Takav zakon postoji u Sloveniji još od 2002. godine. On bi rešio brojne probleme, pre svega nesklad koji postoji između različitih zakona koji regulišu oblasti u kojima se regulatorna tela preklapaju. Ipak, dok se takav zakon ne donese treba za pitanja koja su nedovoljno regulisana postojećim zakonima nalaziti odgovore koji ne krše zakone i druge propise, ali ipak omogućavaju da samostalna regulatorna tela ostvaruju svrhu za koju su osnovana.

Treće, regulatorna tela često nemaju pravo da predlažu zakone parlamentu, a upravo bi njihovo iskustvo i ekspertiza bili dobrodošli za pisanje nacrtu zakona i njihovo predlaganje skupštini, a ne da prolaze kroz ministarski pregled i proces odobravanja njihovih predloga u ministarstvima.

Četvrto, promenom Pravilnika člana 237 je samo istisnuta očita mogućnost političkog pritiska i regulisana procedura postupanja sa godišnjim izveštajima kontrolnih tela kao glavnim sredstvom nadzora od strane Parlamenta, ali je ispušteno da se obezbede jasne procedure, odgovornosti i rokovi za efektivnije iskorišćavanje nalaza i preporuka iz ovih izveštaja. Nalazi i preporuke kontrolnih tela bi puno više doprinosili nadzoru parlamenta nad vladom, a da bi imale stvarni efekat potrebna je detaljnija razrada procedure za postupanje sa nalazima i preporukama.

⁷³ Up. analizu: Saradnja parlamenta i nezavisnih institucija, Odeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove Narodne skupštine, 25. 10. 2010, dostupno na sajtu Skupštine: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/organizacija-i-strucna-služba/informativno-istrazivacki-poslovi.932.html>

⁷⁴ Da bi se obezbedila veća uniformnost agencija Evropska komisija je još 2002. godine predložila uspostavljanje opšteg pravnog okvira sa pravilima i principima primenjivim na agencije koji bi se pre svega odnosili na nezavisnost, odgovornost i transparentnost.

Peto, ne treba da se čeka na godišnji izveštaj nego da se saradnja tela i Skupštine ostvari i tako što će tela kada nalaze za shodno dostavljati Skupštini i neki poseban izveštaj, ukoliko postoji alarmantno stanje u nekoj oblasti i obezbede Parlamentu neophodne informacije i preporuke. Na ovaj način bi samostalna regulatorna tela bila i sama efikasnija i odgovornija i uopšte bi ceo kompleks regulacije u domenu zaštite ljudskih prava i kontrole državnih organa predstavljao stvarni doprinos ostvarenju vladavine prava.

Dakle, nije u pitanju samo problem adekvatne kontrolne funkcije Parlamenta u odnosu na kontrolna tela i s druge strane njihove relativne autonomije, nego je potrebno stvaranje partnerskog odnosa u cilju ostvarenja dobre regulacije, primene zakona i obezbeđenja sprovođenja preporuka i drugih akata regulatornih tela. Razmatranjem izveštaja nezavisnih organa Skupština vrši jednu od osnovnih funkcija, kontrolnu, i ti joj izveštaji pomažu u vršenju njene funkcije, a s druge strane, ona razmatra ispunjavanje svrhe i ciljeva kontrolnih tela, odnosno njihove odgovornosti. Kontrolnim telima je potrebna pomoć i podrška izvršne vlasti i parlamenta da bi se ostvarivala vladavina prava, a to upravo izostaje. Stoga, nije parlament jedini koji treba da menja odnos prema kontrolnim telima, već i izvršna vlast, koja u velikoj meri može da sputava i ometa rad ovih tela, posebno kada je u pitanju sukob interesa ili načini trošenja budžetskih sredstava. U tom slučaju je kontrola marginalizovana, nejasna, kontrolišu se nevažne stvari, a ostavljaju po strani krupne zloupotrebe.

LITERATURA:

1. **Braithwaite, John**, *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.
2. **Christensen, Tom, Lægreid, Per**, *Regulatory Reforms and Agencification*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 6, 2005.
3. **Jordana, Jacint and Levi-Faur, David**, *The politics of regulation in the age of Governance*, Edward Elgar Publishing, 2004.
4. **Jordana, Jacint, Levi-Faur, David, Fernández-i-Marín, Xavier**, *Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*, *Comparative Political Studies*, Vol. 44, No. 10, 2011.
5. **Levi-Faur, David**, *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol.598, No. 1, 2005.
6. **Levi-Faur, David**, *Regulation and Regulatory Governance*, in: *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, Working Paper, No 1, February, 2010.
7. **Majone, Giandomenico**, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, *West European Politics*, Vol. 17, Issue 3, 1994, pp. 77-101.
8. **Majone, Giandomenico**, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, *Journal of Public Policy*, Vol. 17, Issue 2, 1997, pp. 139-167.
9. **Majone, Giandomenico**, *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, *European University Institute*, Working Paper RSC, No 96/57, 1996.
10. **Radojević, Miodrag**, *Nezavisna (regulatorna) tela i institucije u Srbiji*, *Nova srpska politička misao*, br. 4/2010, fn. 1, str. 54).
11. **Thatcher, Mark**, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, in: *West European Politics* Vol. 25 No. 1 2002: 125-147.
12. **Tomić, Slobodan, Jovančić, Aleksandar**, *Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domaće ili eksterne determinante?*, *Političke perspective*, br. 2/2012.

13. USAID Serbia and Balcan Centere for Regulatory Reform, Agencies in Serbia. Analysis and Recommendations for Reform, march 2013.

DOKUMENTA:

1. Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. godinu, 28. 03. 2013.
2. Izveštaj o radu Državne revizorske institucije za 2012. godinu, mart, 2013. godine.
3. OECD Working Party on Regulatory Management and Reform, Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quasiltz Regulation, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005.
4. Poslovnik Narodne skupštine RS.
5. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu, mart, 2013.
6. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, 15. mart 2013.
7. Saradnja parlamenta i nezavisnih institucija, Odeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove Narodne skupštine, 25. oktobar 2010.
8. „Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije,“ Službeni glasnik RS, br. 97/08, 53/10, 66/11-US I 67/13-US.
9. „Zakon o državnoj revizorskoj instituciji,“ Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

ILIJA VUJAČIĆ

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

RELATIONSHIP BETWEEN THE PARLIAMENT AND INDEPENDENT REGULATORY BODIES

Abstract: *The paper deals with independent regulatory and controlling agencies. Part one of the paper addresses, in principle, issues pertaining to the regulatory state, continuation and functioning of independent regulatory bodies and their position in a modern state. Part two addresses the relationship between the National Assembly and independent controlling agencies in Serbia in terms of anti-corruption issues, civil rights protection and the control of public bodies. A special focus is placed on permanent and systemic problems related to their respective functioning and their actual position, given the purposes that they serve. Finally, the paper offers conclusions and suggestions on how to better regulate the relationship between the parliament and these authorities.*

Keywords: *regulation, regulatory capitalism, regulatory state, independent regulatory bodies, independent controlling agencies, State Audit Institution, Anti-Corruption Agency, Ombudsman, Public Information Commissioner, National Assembly.*

ISKUŠENJA PARLAMENTARIZMA
DRUGI DEO

JAVNOST RADA PARLAMENTA KAO SREDSTVO PROMOCIJE PARTIJA I POLITIČARA*

Sažetak: U radu se tematizuje stav da, čak i ako jesu u pravu oni koji tvrde da parlament nikada nije imao moć, ugled i funkcije koje mu se pripisuju, ako se za parlament ne može reći da je zadnjih decenija centralna politička institucija zbog jačanja uloge izvršne vlasti, prezidencijalizacije premijerske funkcije, smanjivanja uloge nacionalnih parlamentata u sistemu međunarodnih institucija, jačanja uloge partija i pooštavanja partijske discipline, povećanja uloge medija u političkom komuniciranju i sl., parlament je uvek bio i ostao veoma atraktivan pre svega kao sredstvo besplatne promocije partija i političara. Na primeru funkcionisanja parlamenta u Srbiji identifikuju se raznovrsni oblici političkog komuniciranja unutar i povodom parlamenta i u njima se razotkriva funkcija promocije partija i političara, koja je toliko naglašena da nepovratno degradira ne samo jednu od osnovnih funkcija parlamenta - deliberativnu funkciju, već i samu ideju parlamentarizma.

Ključne reči: parlament, partije, poslanici, političko komuniciranje, politička presuazija.

PARLAMENT - JEDAN OD NAJVEĆIH PROPAGANDNIH INSTRUMENTA NA SVETU (S. I. JENNINGS)

Parlament se smatra centralnom političkom institucijom savremenih demokratskih država, glavnom scenom političkog života prema kojoj se usmerava celokupno delovanje partija, političkih i nepolitičkih aktera i određuje javno mnjenje. Opšte je mesto u literaturi da je reč *parlament* izvedena iz francuske reči *parler*, čije je prvo značenje govoriti, što upućuje na sasvim određeno mesto na kome se okupljaju ljudi da bi razgovarali o važnim pitanjima, razmenjivali mišljenja i savetovali se. Čitava delatnost parlamenta odvija se u brojnim, raznovrsnim i intenzivnim procesima komuniciranja. Zbog toga se jedan od modernijih pristupa izučavanju parlamentarizma (Vasović, 2007:15) fokusira na načine na koje partije i njihovi predstavnici komuniciraju povodom, unutar i posredstvom njega.

Na tragu ovog pristupa, koji su kasnije pokušali prilično nesistematski da razrade Andeweg i Nijzing (1995), moguće je identifikovati *pravo bogatstvo oblika komuniciranja unutar, posredstvom i povodom parlamenta*. Najpre, pretpostavka svih oblika komuniciranja unutar, posredstvom i povodom parlamenta jeste intrapartijsko komuniciranje, komuniciranje rukovodstva, aktivista, pa i članova partija u cilju zauzimanja stavova sa kojima će partijski predstavnici nastupati u parlamentu, kao i u drugim državnim organima i javnosti povodom parlamenta. U parlamentu i u javnosti je najuočljivije međusobno komuniciranje poslanika u parlamentu, odnosno interpartijsko komuniciranje.⁷⁵ Na ovaj vid komuniciranja naslanja se komuniciranje poslanika sa vladom, mada

* Rad je nastao u okviru projekta IDN *Tranzicija društva i privrede Srbije u procesu globalizacije i regionalizacije*, koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnologiju Srbije u periodu 2011.-2014. godine.

⁷⁵ Naravno da stranke i njihovi predstavnici komuniciraju i van parlamenta, posredstvom drugih državnih organa i različitih organizacija, u različitim prigodnim prilikama, organizovanim događanjima, posredstvom medija itd., ali to nije tema ovog rada.

vlada i parlament komuniciraju i kao kolektivni subjekti, dakle bez posredstva partija.⁷⁶ Pored ovih vidova komuniciranja, u parlamentu se i formalno komunicira - u slučaju kada su pravilima propisani subjekti, sadržaji, načini i kanali, ali i neformalno - neinstitucionalizovano, spontano komuniciranje koje ne podleže formalnim ograničenjima. Komuniciranje u parlamentu može da bude jednosmerno i dvosmerno, vertikalno i horizontalno, javno, nejavno, pa čak i tajno, ili direktno i medijski posredovano, verbalno i neverbalno komuniciranje, itd.

Međutim, francuski glagol *parler* u opštem značenju *govoriti* može da ima značenje ne samo iskazivati mišljenje (sopstveno ili onih koje govornik reprerzentuje), već i zalaganje da ono bude prihvaćeno, iznošenje argumentacije njemu u prilog, osporavanje drugačijih stavova, ubeđivanje drugih u nešto, promovisati nešto ili nekoga, itd. A, time smo već tu na tragu ideje o parlamentu kao sredstvu promocije stavova, ideja i njihovim nosilaca. Mnogi autori su identifikovali brojne funkcije parlamenta, kao na primer funkciju političkog informisanja i edukovanja, izbornu funkciju, funkciju legitimizacije ne samo politike vlade, već i delovanja parlamentarne većine, ali i opozicije, reprezentativnu funkciju, parlament kao arena za debatovanje, funkcija komuniciranja sa javnošću i širokom publikom, itd. i sve njih dovode u vezu sa legislativnom funkcijom, odnosno sa funkcijom donošenjem ključnih odluka za jednu modernu državu. Ipak, oni nedovoljno prepoznaju da se kroz sve navedene funkcije parlamenta, a naravno i kroz zakonodavnu funkciju, *realizuje promocija određenih stavova i ideja i njihovih političkih i socijalnih nosilaca, odnosno partija i političara*. U parlamentu se, dakle, govori da bi se drugi ubedili da prihvate određeni stav i da ga pretoče u zakonsku normu. Zato čudi što retko koji bi tvrdili da je *parlament ... jedan od najvećih propagandnih instrumenata na svetu*, kao je to činio još davno S. I. Jennings (1957: 526). U pitanju su, verovatno, teške predrasude onih za koje je propaganda na lošem glasu (jer je svode na obmanu, laž, manipulaciju), pa teško može da se dovede u vezu sa *najvišom, centralnom* institucijom političkog sistema, *alfom i omegom* demokratije... Naravno, niti je propaganda samo obmana i laž, niti demokratija počinje i završava sa parlamentom, pa ovakve raširene i duboko ukorenjene predrasude ništa ne menjaju na stvari u pogledu realnog funkcionisanja parlamenta.

Najpre, sama ideja parlamentarizma,⁷⁷ ali i dinamična parlamentarna aktivnost postaju značajnim sadržajem političke propagande. Zatim, parlament, dakle, nije samo *arena u kojoj se komunicira i sredstvo komuniciranja*, sredstvo pomoću koga predstavnici državnih organa, stranke i poslanici jedni drugima i javnosti plasiraju političko-propagandne poruke. Parlament i kao kolektivno telo jeste veoma *važan subjekt političkog komuniciranja i propagande*. Ipak, bez obzira na to kako videli mesto parlamenta, *zbirno uzeto partije jesu najznačajniji kolektivni subjekti političkog komuniciranja*. Takav njihov značaj u političkom komuniciranju proizlazi iz njihove uloge u političkom životu, odnosno uloge u konstituisanju i funkcionisanju države. Na osnovu rezultata izbora partije konstituišu parlament, a posredstvom njega i neke druge državne organe, hrane ih inicijativama da se na određen način uredi odnosi u društvu i reše konkretna pitanja, obezbeđuju kadrove za državne funkcije, uspostavljaju sasvim određenu alokaciju vrednosti, a sve to se odigrava

⁷⁶ Ovaj način komuniciranja R. B. Andreweg i L. Nijzing (1995) pripisuju modelu organizacije vlasti u kojem vlada i parlament figurišu kao dva odvojena organa. Sa komunikološkog stanovišta reč je o modelu formalnog komuniciranja dva kolektivna organa (donošenje zakona i njihovom upućivanje vladi na sprovođenje, donošenje odluka parlamenta o konstituisanju pojedinih državnih organa, imenovanje pojedinaca na određene državne položaje, podnošenje izveštaja vlade i pojedinih ministarstva parlamentu i njegovim radnim telima itd).

⁷⁷ *Parlamentarni romantizam* predstavlja propagandno obrađenu ideju parlamentarizma, sa različitim funkcijom u propagandi partije na vlasti i propagandi opozicionih partija u vreme nekoliko prvih višestranačkih izbora u Srbiji. Na načelnom planu, vladajuća partija njenim širenjem teži legitimizaciji postojećeg parlamenta kao realizacije ideje parlamentarizma uopšte, čak i šire, kao oličenja demokratije uopšte. Na konkretnom planu ona joj služi kao pokrivač za legitimizaciju svake svoje odluke kao *volje naroda*. Opozicija širi *parlamentarni romantizam* u cilju diskreditovanja postojećeg parlamenta zbog njegovog sastava, marginalizacije izuzetnim ovlašćenjima predsednika republike i/ili vlade, zbog preglasavanja kao metoda rada, sve do nepoštovanja poslovničke procedure. Pri tome se prikrivaju opšte tendencije, uočene i u drugim parlamentarnim sistemima, koje ugrožavaju smisao same ideje parlamentarizma (neefikasnost rada parlamenta, nekompetentnost, jačanje egzekutivne vlasti, pojave delegiranja zakonodavne vlasti, legitimizacija dogovora partijskih oligarhija, itd).

u intenzivnim i raznovrsnim, manje ili više javnim, unutar i međuorganizacijskim procesima političkog komuniciranja. Značaj partija kao subjekata političkog komuniciranja zasniva se ne toliko na odlukama, saopštenjima i sl. kojima se obraćaju javnosti, već mnogo više na tome što partijski programi, odluke i stavovi predstavljaju platformu za delovanje mnogih aktera javnog komuniciranja - članova partije (državnih i partijskih funkcionera, članova mnogih kolektivnih organa i tela, sve do običnih članova partija) i njihovog interorganizacijskog komuniciranja (komuniciranje među partijama, partije i pojedinih državnih organa i organizacija, komuniciranje sa sindikatima, unijama poslodavaca, institucijama civilnog društva, itd.). *Osnovni cilj sa kojim partija ulazi u procese političkog komuniciranja je da obezbedi podršku pristalica*, odnosno da pridobije, poveća ili održi podršku birača kako bi ostvarila što bolje izborne rezultate, povećala ili održala parlamentarnu snagu i realizovala tzv. upravljačke potencijale, pa su sve raznovrsne inter- i ekstra-organizacijske aktivnosti u osnovi podređene ovom cilju. Kako nema političke aktivnosti bez komuniciranja, posebno bez komuniciranja usmerenog ka javnosti, brojni su i povodi i vidovi komuniciranja koje stranke koriste.

JAVNOST RADA PARLAMENTA KAO SREDSTVO PROMOCIJE PARTIJA I POLITIČARA U SRBIJI

Uspostavljanje višestranačkog parlamenta od 1990. godine SPS je koristio da se legitimizuje najpre kao pristalica parlamentarizma i demokratije uopšte, a zatim i kao jedina državotvorna partija – artikulatorka državnog i nacionalnog interesa. Time je pokušavao da obezbedi podršku građana svojoj politici, ali još i više, da demonstrira svoju snagu. Međutim, hipertrofirana parlamentarna snaga SPS-a, mogućnost donošenja bilo kakvih zakona i odluka, postavljanja i smenjivanja vlastitih vlada i ministara, često bez valjanih, a po nekada i bez ikakvih argumenata donose neviđenu aroganciju, a na momente i neskriveni cinizam partije na vlasti, i to ne samo u odnosu na opoziciju, već i u odnosu na javnost.⁷⁸ SPS i ne pokušava da stvori atmosferu demokratskog dijaloga i međusobnog uvažavanja, a *težina broja odstranjuje raspravu* (G. Burdo). Ostvarujući kontinuitet vlasti iz jednostranačkog sistema, SPS nije ni pokušao da promeni način vladanja u višestranačkom sistemu. Sa druge strane, neadekvatno predstavljena u parlamentu i bez mogućnosti da utiče na odluke državnih organa, opozicija deluje uglavnom kao *neodgovorna opozicija* – osporava sve što dolazi iz vladajuće stranke, bavi se njenim diskreditovanjem, pokušava sa opstrukcijama rada parlamenta i sl. Njeno političko-propagandno delovanje u parlamentu više je usmereno ka javnosti nego ka parlamentu i jednopartijskoj vladi. Ipak, parlament pruža nove mogućnosti promocije opozicionim parlamentarnim partijama. Njihovi poslanici su u mogućnosti da javno iznesu svoje stavove ne samo o pitanjima o kojima se odlučuje, već gotovo o svemu o čemu žele. Mnoga poslanička izlaganja idu mimo dnevnog reda, a poslanici ih često započinju rečima *u cilju potpunijeg informisanja javnosti...* Otuda i mnoga međusobna optuživanja poslanika vlasti i opozicije za demagogiju, prebacivanja da se parlamentarna govornica koristi za *sticanje poena u javnosti, za izbornu propagandu, za jeftin politički marketing* i sl.

Direktnim TV prenosima, koji je opozicija iznudila martovskim demonstracijama 1991. godine, parlamentarna zasedanja su izložena oku javnosti, ali se čini da su njihovi neposredni propagandni efekti kontradiktorni. Najpre, uočeno je i u drugim državama da poslanici koriste parlament kao neku vrstu teatra i da u parlamentarnoj debati dominiraju poslanici koji poseduju *lažni sjaj retoričke i demagoške veštine* (Kingdom, 1999:384–5), ali i koji su spremni da koriste verbalni ekstremizam, jezik netolerancije, neosnovane optužbe. Novija parlamentarna praksa u Srbiji prepuna je primera ne

⁷⁸ Na primer, vest o ostavci predsednika vlade Srbije, D. Zelenovića (11. 12. 1991) biva puštena u javnost bez ikakve informativno-propagande obrade, odnosno bez ikakvog obrazloženja.

samo demagogije i isprazne slatkorečivosti, već i javnog klevetanja i blačenja oponenta, podmetanja, iznošenja laži i neistina, uvreda, pretnji, vulgarnosti, elementarnih prostakluka, psovki i sl. (detaljnije u: Slavujević: 2013). Zbog toga, prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja, parlament decenijama ne uživa gotovo nikakvo poverenje građana,⁷⁹ a poslanici kao da se svim silama trude da ga još više iskompromituju. Osim toga, preobimni dnevni redovi, neefikasan rad parlamenta, loše vođenje sednica, ekstenzivne i za dnevni red često nevezane rasprave, ali i onemogućavanje rasprave o pojedinim pitanjima preglasavanjem parlamentarne većine, zatvaranje sednica za javnost kada se raspravlja o najvažnijim državno-političkim pitanjima, ali i iscrpljivanje na sporednim pitanjima i na detaljima i sl. nisu u stanju da vežu širi krug građana za ove prenose. Znatno su veći propagandni efekti izveštaja medija sa parlamentarnih zasedanja koji se emituju u udarnim terminima u elektronskim medijima, a u štampanim medijima naglašeno redakcijski opremaju (najave, naslovi, nadnaslovi i podnaslovi). Ipak, u medijskom izveštavanju selekcionišu se poruke i formira usmerena predstava o parlamentarnoj aktivnosti i pojedinim njenim učesnicima, sa posebnim naglaskom na incidentne situacije ili trivijalne događaje. Iako ni vladajuća partija ni opozicija do sada nisu znale i dalje ne znaju da iskoriste sve mogućnosti direktnih prenosa, javnost rada parlamenta je razgoltila bezgranično vlastoljublje svih partija na vlasti, nemoć opozicije, nedopustivo nizak nivo političke kulture predstavnika naroda, nepremostivo međusobno nepoverenje, česta nepoštovanja poslovničke procedure, montiranje kvoruma potrebnog za izglasavanje pojedinih odluka, falsifikovanje rezultata glasanja.⁸⁰ Ako ništa drugo, javnost rada razgoltila je svu bedu dominantnih aktera parlamentarnog života, pa su i režim S. Miloševića i kasniji tzv. demokratski režimi nekoliko puta pokušali da ukinu i ukidali prenose skupštinskih zasedanja,⁸¹ što će biti praćeno protestima opozicije, napuštanjem parlamenta,⁸² čak i finansiranjem TV prenosa na račun predstavnika opozicije u skupštinama.⁸³

Problemi sa obezbeđivanjem kvoruma vladajuće većine, koji su pokušani da budu rešeni promenom poslovnika o radu skuštine i uvođenjem *dana za glasanje*, odnosno vremensko razdvajanje debate o predlozima zakona i drugih odluka od glasanja o njima značilo je obesmišljavanje parlamenta kao mesta debatovanja, a time i TV prenosa skupštinskih zasedanja. *Debata* se vodi u praznoj

⁷⁹ Na primer, sredinom 2009. poverenje u parlament imalo je svega 5% građana Srbije, a krajem 2010. godine 14% (Slavujević, 2010). Bolja situacija nije bila ni ranijih godina (Slavujević, Mihailović 1996, Slavujević 1998).

⁸⁰ Jedan od najkarakterističnijih primera predstavljalo je izglasavanje amandmana na Ustav RS 11. 10. 1992. godine, kojim je, posle potvrde na referendumu, trebalo omogućiti prevremene izbore. Nategnuto tumačenje Ustava o neophodnosti referenduma od strane parlamentarne većine nije naišlo na prihvatanje opozicije. Prepodnevna sednica je prekinuta zbog nedostatka kvoruma za rad, a popodnevna, koja je počela sa zakašnjenjem (čekalo se okupljanje poslanika vladajuće većine), nije ni imala na dnevnom redu izglasavanje amandmana – iako je imala kvorum za rad, vladajuća većina nije mogla da obezbedi dvotrećinsku većinu, potrebnu da se amandman izglasa. Najzad, sutradan je amandman izglasao, opozicija je odmah stavila prigovor da su falsifikovani rezultati glasanja, ali on nije uvažan. Jedan drugi primer odigrao se zadnjih dana 2001. godine kada je izbila afera da li je poslanik DS-a B. Novaković glasao u skupštini za Zakon o radu ili je bio u Solunu. TV B92 emitovala je snimak, koji joj je dostavio jedan od učesnika konferencije koja je održana u Solunu, a na kome se Novaković vidi na otvaranju konferencije oko 16:30, samo 3 sata posle glasanja u skupštini Srbije. DSS je tada insistirala na razjašnjenju ovog slučaja, ali slučaj nije razjašnjen, niti je imao bilo kakav sudski epilog (B92 24. 12. 2001). Najpoznatiji primer bila je, pak, "afera Bodrum", odnosno glasanje u skupštini Srbije 22. 7. 2003. godine o izboru K. Udovički za guvernerku NBJ, kada su poslanici DOS-Reforme glasanjem karticama odsutnih poslanika obezbedili većinu.

⁸¹ Pokušaji ukidanja TV prenosa sednica skuštine od strane vladajuće većine ponavljaju se i tokom 2009. i 2010. godine, ali u sofisticiranijem vidu – pravilnina koja reguliše rad RTS-a kao javnog servisa nije eksplicitno predviđena obaveza prenosa skupštinskih zasedanja, a ova medijska kuća je uslovila prenose plaćanjem od strane skuštine. Kako u budžetu skuštine nisu predviđana sredstva za TV prenose sednica, a pod pritiskom poslanika opozicionih stranaka koji su najavljivali, a delom i sproveli bojkot sednica, pregovori rukovodstva skuštine su vođeni ne samo sa RTS-om, već i sa drugim TV stanicama, ali zainteresovanih nije bilo, RTS je nastavio sa prenosima na II programu, i tako sve po starom.

⁸² Skupština Srbije je ukinula TV prenose sednica 27. 8. 1995. na predlog SPS-a, mimo dnevnog reda i bez prisustva poslanika opozicionih stranaka. To će biti razlog da poslanici opozicionih stranaka ne učestvuju dve godine u radu parlamenta. Poslanici SRS-a su se vratili u parlament krajem 1996, a poslanici DS-a, DSS-a i SPO-a juna 1997. godine. Sredinom 2001. godine (12. 7. 2001) opozicija u Veću građana saveznog parlamenta podnela je na usvajanje Deklaraciju o zaštiti ustavnog poretka kojom se osuđuje izručenje S. Miloševića Haškom tribunalu, ali je sednica nije održana zbog nedostatka kvoruma – predlagači su napustili sednicu jer nije bio obezbeđen direktan prenos zasedanja. I nekoliko godina kasnije, posle parlamentarnih izbora 2007. na žestoke kritike opozicionih partija LDP-a i SPS-a naićiće povremene obustave prenosa skupštinskih zasedanja od strane RTS-a zbog direktnih prenosa nekih važnih sportskih događaja, poslanici opozicionog SRS-a napuštaće zasedanja, a skuština će prekidati sa radom.

⁸³ Odbornici opozicije u SO Prijepolje odrekli su se polovine dnevnika kako bi omogućili da TV Forum prenosi sednice lokalnog parlamenta. Novi Poslovnik o radu SO nije predviđao obavezu da se iz budžeta plaća direktan TV prenos skupštinskih zasedanja, pa se svaki od 24 opoziciona odbornika odrekao polovine dnevnice da bi omogućili građanima da prate skupštinska zasedanja. Naknade odbornicima SO Prijepolje su 2.000 dinara po danu zasedanja (Beta 11. 8. 2009).

sali, a prisustvuju joj uglavnom predsednici poslaničkih grupa koji izlažu partijske stavove i zaduženi partijski gladijatori koji vrebaju priliku da se razračunavaju sa neistomišljenicima pred TV kamerama.⁸⁴ Sa druge strane *dani za glasanje* pretvaraju se u besomučno dizanje ruku poslanika u skladu sa partijskim direktivama, što sve ostavlja ne samo tužan, već i mučan utisak – prenosi skupštinskih zasedanja pre iritiraju gledaoce nego što zadovoljavaju želju da budu informisani. *Niko više u Srbiji ne dovodio u pitanje TV prenose skupštinskih zasedanja, mada su oni postajali sve besmisleniji.* Ipak, i pored opravdane pretpostavke da je gledanost TV prenosa skupštinskih zasedanja veoma mala, teškoće da se dobiju podaci o njihovoj gledanosti *onemogućuje perciznije zaključivanje o značaju parlamenta kao sredstva promocije stranaka i političara.* Situaciju popravljaju medijski izveštaji u informativnim emisijama i gostovanja političara u medijima povodom važnijih pitanja o kojima se odlučuje u parlamentu. Pored toga i same stranke pokušavaju da poprave situaciju tako što pune veb-sajtove i društvene mreže diskusijama svojih poslanika u parlamentu. No, nema pouzdanih podataka ni o gledanosti ovakvih priloga na Internetu, pa se i za njih se može opravdano pretpostaviti da privlače pažnju malog broja partijskih aktivista.

Sa javnošću rada parlamenta stvorena je mogućnost da se *inicijative i rasprave o poverenju vladi*, predsedniku države, parlamenta ili pojedinim ministrima, odnosno *zahtevi za opoziv*. Ovo je jedan od, inače brojnih, oblika tzv. *propagande akcijom* koji se zasniva na persuazivnosti događanja kao takvog – na korišćenju događaja koji svojim značajem, masovnošću, spektakularnošću, očiglednošću smisla i sl. izazivaju propagandne efekte, odnosno na korišćenju događanja koji se preduzimaju prvenstveno u cilju obezbeđivanja publiciteta. Inicijative za glasanje o poverenju vladi, predsedniku države i drugim državnim funkcionerima koje bira parlament su bile brojne i češće su pokretane da bi se obezbedio publicitet kritici vlasti posredstvom prenosa skupštinskih zasedanja i publiciteta, nego što su postojale realne mogućnosti da joj se izglasa nepoverenje.⁸⁵

⁸⁴ Jedino su poslanici SRS-a redovno dolazili na zasedanja i koristili svoje poslovničko vreme za raspravljanje.

⁸⁵ Podsećanja radi navešću nekoliko slučajeva koje je pratio izuzetan medijski publicitet. Prvu inicijativu za glasanje o poverenju Vladi Srbije podneli su poslanici opozicije 25. 6. 1992, ali je poslanička većina SPS-a i SRS-a izglasala vladi poverenje.

Savezna vlada M. Panića bila je suočena sa većim brojem inicijativa SRS za smenu: najpre 31. 8. 1992, ali inicijativa nije dobila podršku većine; ponovo mesec dana kasnije, ali je Veće građana odbilo predlog; na inicijativu SRS-a i uz podršku poslanika SPS-a Veće građana savezne skupštine 16. 10. 1992. izglasalo je razrešenje vlade M. Panića, ali se tome suprotstavilo Veće republika; Veće građana je ponovo izglasalo nepoverenje vladi M. Panića 2. 11. 1992, ali je Veće republika ponovo izglasalo poverenje; konačno 29. 12. 1992. bila je oborena savezna vlada.

Poslanička grupa SRS u saveznoj skupštini 11. 2. 1993. pokrenula je inicijativu da se smeni predsednik SRJ D. Čosić zbog 10 povreda Ustava SRJ, ali nije dobila podršku, ali je posle četiri meseca aktivirana inicijativa Čosić je smenjen u noći 31. 5/1. 6. 1993, a prethodno je morala biti ukinuta odredba Zakona o izboru Predsednika SRJ prema kojoj je za smenu predsednika SRJ neophodno mišljenje Saveznog ustavnog suda.

Na zahtev poslanika opozicije 18. 7. 1993. glasalo se u skupštini Srbije o poverenju vladi N. Šainovića, ali joj je izglasano poverenje. Malo kasnije, sada na inicijativu SRS-a raspravljalo se od 7. 10. do 15. 10. 1993. o poverenju vladi Srbije, a u toku rasprave predsednik Srbije je 20. 10. 1993. raspustio skupštinu i zakazao vanredne izbore.

Radikali su 22. 9. 1994. podneli zahtev za razrešenje predsednika republičke skupštine, D. Tomića (SPS), ali je 16. 11. 1994. odbijen, pa je SRS nekoliko dana kasnije pokrenuo inicijativu i za opoziv predsednika Srbije S. Miloševića, ali je i ova inicijativa odbijena.

Odbornici SPS-JUL i SRS u Skupštini grada Beograda 18. 7. 1997. postavili pitanje poverenja gradonačelniku Z. Đinđiću, inicijativa najpre nije dobila većinu, da bi Đinđić, ipak bio smenjen 30. 9. 1997.

Neki od primera neuspješnih inicijativa za opoziv državnih funkcionera jesu: inicijativa LSV od 2. 10. 1998. za smenu V. Šešelja sa funkcije potpredsednika Vlade Srbije; zahtev SRS-a od 29. 9. 2000. za smenu ministra unutrašnjih poslova Srbije V. Stoiljkovića (SPS), inicijativa SSJ-a od 15. 5. 2001. za izglasavanje nepoverenja ministru poljoprivrede, sumarstva i vodoprivrede D. Veselinovu; glasanje o poverenju republičkom ministru pravde V. Batiću (DOS) 28. 5. 2001. na zahtev SRS-a; zahtev radikala da se glasa o poverenju Vladi Srbije početkom marta 2000, njihova inicijativa iz aprila 2004. da bude opozvan ministar inostranih poslova V. Drašković, ili inicijativa iz oktobra iste godine da bude opozvan predsednik Srbije B. Tadić, juna 2006. DS bezuspešno traži smenu ministra policije D. Jočića, a nešto kasnije inicijativu ponavlja i LDP; krajem 2010. LDP je zatražio je smenu ministra inostranih poslova V. Jeremića (DS) i ministra za ljudska i manjinska prava S. Čiplića; radikali 29. maja traže smenu predsednika Srbije B. Tadića i premijera M. Cvekovića, itd.

Posle formiranja republičke vlade od sredine 2012. na inicijativu SNS-a dolazi do masovnog smenjivanja novouspostavljenih rukovodstava u lokalnim zajednicama. SNS je insistirao, a njegovi koalicioni partneri na republičkom nivou, koji su već formirali vlast sa DS-om u mnogim lokalnim zajednicama, pristali su na „prekomponovanje“ vlasti prema republičkom modelu, pa je nastao pravi narodnjački stampedo na organe vlasti u lokalnim zajednicama. Na primer, četiri odborničke grupe u skupštini Novog Sada podnele su zahtev za smenu gradonačelnika I. Pavličevića i kompletnog rukovodstva Novog Sada 27. 8. 2012. i posle dužeg natezanja, ucena i pretnji, potkupljivanja odbornika, priljave kampanje posredstvom plakata i grafitu i sl., oni su smenjeni dve nedelje kasnije. Do pred kraja oktobra 2012. predstavnici vladajuće koalicije dogovorili su se da prekomponuju vlast čak u 20 lokalnih zajednica, među kojima su Užice, Leskovac, Požarevac, Šabac, Sombor, Kikinda, Kuršumlija, Osečina, Sokobanja, Knjaževac... (Blic 24. 10. 2012).

Drugi korišćeni vid propagande akcijom jesu *opstrukcije rada parlamenta*. Privremeno ili trajnije napuštanje parlamenta od strane poslanika određene partije, čak i cele opozicije, kao vid opstrukcije rada parlamenta nije davalo očekivane rezultate. Ovakvi slučajevi su najčešće medijski marginalizovani,⁸⁶ a mnoge parlamentarne većine, kao najpre većina socijalista, zatim socijalista, Julovaca i radikala, kasnije DOS-a ili koalicija DSS-G17 Plus-NS-SPO hvalila povećanom efikasnošću rada po napuštanju parlamenta od strane opozicije. Ogroman broj amandmana podnetih od strane opozicije na vladine predloge zakona u cilju otezanja rasprave u nedogled rešavan je najčešće elastičnim tumačenjem, odnosno kršenjem poslovnika od strane parlamentarne većine,⁸⁷ itd. Najčešće se i nije se radilo o opstrukciji rada parlamenta u smislu prakse zapadnog parlamentarizma, već o izazivanju incidenata od strane poslanika opozicije, što je uglavnom bio odgovor na nepoštovanje poslovničke procedure od strane predsednika i parlamentarne većine, da bi se na incident jednog nadovezivali incidenti drugih poslanika. Odbijanja poslanika da napuste govornicu posle oduzimanja reči od strane predsedavajućeg ili da napuste salu posle izricanja mera udaljavanja predstavljaju blaže vidove opstrukcije, ali nisu retko izazivani neredi na sednicama otvorenim pretnjama ili čak i korišćenjem nasilja. Pojedine opozicione stranke su koristile sve prilike za opstrukciju rada parlamenta, a od ovoga je SRS napravio čitavu strategiju vlastite promocije i diskreditovanja parlamentarne većine onda kada u njoj nije učestvovao, a posebno posle 2000. godine.⁸⁸ Zbog toga se potpuno izgubila originerna svrha ovog sredstva parlamentarne borbe – da

⁸⁶ Partije koje se reše da napuste parlament pokušavale su da izbegnu medijsku marginalizaciju formiranjem tzv. vlada u senci, ali ni to nije bilo od velike pomoći, bilo zbog neaktivnosti, bilo zbog toga što se aktivnost ovakvih vlada svodila na bespoštednu kritiku odluka oficijelne vlade umesto na nuđenje alternativnih rešenja i na pripremu kadrova za buduće državne funkcije kada ove partije dođu na vlast, bilo zbog nedovoljnog interesovanja medija. U vreme žestokog sukoba sa socijalistima, krajem 1993. V. Šešelj je najavljivao formiranje *vlade u senci* (TV Politika, 8. 9. 1993), ali vlada nije formirana. I. Z. Đinđić je najavio sredinom 1997. formiranje republičke "vlade u senci" (Dnevni telegraf, 25. 6. 1997), ali je njeno formiranje odloženo za 1998. Oktobra 1997, međutim DS-a i GSS-a su u Beogradu formirali gradsku *vladu u senci*. *Vladu u senci* formirao je i DSS početkom juna 2002, čiji je premijer bio D. Maršićanin i koja je imala 11 ministarskih resora i jedan odbor za Kosovo i Metohiju. Ovakav postupak DSS-a je ocenjen kao njegovo svrstavanje u opoziciju, a u ovoj *vladi u senci* biće dosta partijskih kadrova koji će biti izabrani na odgovarajuće funkcije u vladi DSS-a i G17 Plus posle izbora 2003. godine.

⁸⁷ U toku pripreme zasedanja skupštine Srbije od 30. 6. 1997. na kome je trebalo usvojiti Zakon o lokalnoj samoupravi DS je podneo 1.500 amandmana. Vlada Srbije je, međutim, u *paketu* odbijala oko 345 amandmana. B. Ivković (SPS), ministar za građevinarstvo u vladi Srbije, izjavio je tada: "Ljudi koji podnose amandmane nemilice troše pare poreskih obveznika. Ogromne količine hartije troše se samo da bi, u suštini, napravili jednu vrstu destrukcije". Dve nedelje kasnije, na vanrednom zasedanju skupštine Srbije (18. 7. 1997) 1.897 amandmana DS-a i oko 600 amandmana SPO-a na Predlog izmena Zakona o izboru narodnih poslanika, koji je imao samo četiri člana, grupisano je u četiti grupe, razmatrano po grupama i odbijeno. Posle pisma DS-a u kome upozorava na kršenje poslovnika, predsednik Srbije S. Milošević odbija da potpiše ukaz o proglašenju zakona i vraća ga Skupštini Srbije *da se razjasne tvrdnje DS*, a u odgovoru Miloševiću predsednik skupštine D. Tomić (SPS) piše da je skupština *koristeći pravo da menja i tumači poslovnik, prilagodila način rada i odlučivanja velikom broju amandmana*, nakon čega je Milošević potpisao ukaz.

⁸⁸ Savezni poslanik SRS-a B. Vakić udario je 1. 6. 1993. u hodniku skupštine poslanika SPO-a, M. Markovića, nakon čega SPO je organizovao proteste u kojima je poginuo jedan policajac, a više policajaca i građana je povređeno. Novi incident u Skupštini SRJ izazvao je poslanik D. Marković (SRS) kada je polio vodom predsednika Veća građana R. Božovića, radikali su onemogućili obezbeđenje da udalji Markovića, a Šešelj je iščupao kablove mikrofona. Radikali su 22. 7. 1994. izazvali novi incident zaposedajući skupštinsku govornicu – nakon odbijanja T. Nikolića (SRS) da napusti govornicu i sednicu, nastalo je gušanje radikala i obezbeđenja. Na sastanku šefova poslaničkih grupa u republičkom parlamentu 27. 9. 1994. V. Šešelj je pljunuo R. Božovića i nasmuo na njega, ali je fizički obračun sprečen. Dana 25. 8. 1995. prilikom ulaska u salu tokom sednice M. Derete, dotadašnjeg člana SRS-a koji je prišao RS „Nikola Pašić“ J. Glamočanina, poslanici SRS-a su ustali sa svojih mesta i krenuli prema njemu, pa su usledile psovke, uvrede i pretnje. Dereta, preplašen, odlazi prema izlazu, a radikali ga prate u stopu. Slične scene su viđene i sutradan, a posle velike gužve Skupština je izglasala isključenje B. Vakića sa sednice. Ali, incident dobija nove razmere. A. Vučić (SRS) ulazi u TV kabinu u dnu sale praćen grupom radikala. Iz TV kabine se najpre čula galama, zatim je Vučić izgurao napolje, a radnik obezbeđenja, vidno uzrujan, izjavio je da će podneti krivičnu prijavu protiv Vučića *zato što je udario novinara RTS I. Milosavljevića* ljut zbog njegovog komentara o SRS kao fašističkoj stranci. U toku sednice Veća građana Savezne skupštine 26. 2. 2001. dogodio se incident čiji su akteri bili savezni ministar odbrane S. Krapović (SNP CG) i V. Šešelj. Šešelj je objašnjavao da je na njegovo dobacivanje Krapović krenuo da ga udari, ali da se on izmakao, dok se Krapović hvalio partijskim kolegama da je *dobro ošamario* Šešelja. Skupština Srbije je 18. 4. 2001. godine prekinula rad posle incidenta koji je izazvala poslanica SRS-a N. Jovanović odbivši da napusti zasedanje pošto joj je izrečena mera udaljenja zbog kršenja Poslovnika i vređanja predstavnika vlasti. Posle jednočasovne pauze, šefovi ostalih poslaničkih grupa odlučili su da prekinu sednicu kako se bi se izbeglo udaljavanje Jovanovićeve uz pomoć skupštinskog obezbeđenja. Nekoliko dana kasnije skupština Srbije prekinula je ponovo sednicu, jer sada lider SRS-a, V. Šešelj, nije hteo da napusti salu iako mu je izrečena mera udaljavanja. Zasedanje Skupštine Srbije 18. 6. 2001. prekinuto je zbog incidenta koji su izazvali poslanici SRS-a pošto je S. Kesejić odbio da napusti govornicu. Predsedavajuća N. Mičić je proglasila pauzu, ali su radikali ostali u sali, skupštinsko obezbeđenje tada je počelo da ih iznosi iz sale jednog po jednog, radikali su pružili otpor, lomili inventar, a na kraju sami su izneli Kesejića kome je pozlilo. Sednica srpskog parlamenta prekinuta je i 3. 10. 2001. zbog toga što je poslanik T. Nikolić (SRS) odbio da napusti govornicu nakon dobijene opomene, pa je isprovocirao je prisilno izbacivanje iz sale. I 22. 10. 2001. prekinuto je zasedanje Skupštine Srbije jer je V. Šešelj odbio

bude onemogućeno donošenje određenog zakona ili neke druge odluke. Umesto toga, parlament kao institucija je bezobzirno iskompromitovan, pretvaran je u napušten prostor u kojem usamljeni partijski gladijatori pune TV program dosadnim, kamerama a ne drugim poslanicima upućenim pričama ili, pak, u teatar u kojem se odvijaju *dramatična* zbivanja koja dobijaju veliki, najčešće nezasluzen publicitet, u kojem poslanici puštaju muziku, pevaju, čak i izvode trbušni ples.⁸⁹

Razvoj parlamentarizma i javnost njegovog rada pružili su strankama i političarima još neke mogućnosti promocije. Jedan od njih predstavljaju pravo na tzv. *poslaničko pitanje premijeru* ili bilo kome članu vlade, kao i *pravo na interpelaciju*, koje je šire od poslaničkog pitanja i omogućuje da odgovor ministra postane predmet parlamentarne rasprave na zahtev određenog broja poslanika. Ova prava uveliko su korišćena od strane poslanika širom sveta, bez obzira na to što se nosioci izvršne vlasti dovijaju na različite načine da izbegnu odgovore na nezdorna postavljena pitanja, da prikrivju i *friziraju* važne informacije, da sastavljaju odgovore poslanicima bez ikakve informativne vrednosti, ponavljaju poznati stavovi i podaci, itd. Sa druge strane, poslanici opozicije u Srbiji su instituciju poslaničkog pitanja pre koristili za iznošenje vlastitog stava o određenom pitanju, nego li za dobijanje odgovora od vlade. Brojnim trikovima vlade i ministara da izbegnu odgovore na neprijatna pitanja poslanika parlamentarna praksa u Srbiji je posle izbora 2012. godine sa vladom I. Dačića pridodala još jedan. Za razliku od poslanika kojima je ograničena dužina izlaganja, nikakva ograničenja ne važe za članove vlade dok odgovaraju na pitanja poslanika, pa premijer i neki od ministara kao M. Dinkić ili A. Vučić neprimerno dugim i nesadržajnim odgovorima zloupotrebljavaju ovu instituciju i izazivaju (neefektivne) proteste poslanika. Ti isti (i drugi) ministri, međutim, u pomami za publicitetom češće medijima daju informacije o dešavanjima u sektorima za koje su zaduženi nego poslanicima na sednicama parlamenta.

Neka od drugih mogućnosti za promociju stranaka i poslanika jeste i *učešće u radu parlamentarnih radnih tela* – odbora, komisija, komiteti i sl. koji razmatranju predloge zakona i prate rad pojedinih ministarstava, pokretanje inicijativa za *formiranje* tzv. *anketnih odbora* da ispitaju određeno kontroveržno pitanje i učešće u njihovom radu, *tzv. javna saslušanja*, itd. I mada su, uopšte uzet, kontroverzne ocene o efektivnosti radnih tela parlamenta,⁹⁰ za njima se često poseže i njihov rad dobija priličan medijski publicitet, što se opet uglavnom koristi u promotivne svrhe.

* * *

da napusti salu posle isključenja koje je *zaradio* zbog toga što je polio čašom vode predsednika Skupštine D. Maršićanina. Tokom zasedanja Skupštine Srbije 22. 5. 2002. poslanici SRS-a D. Stamenković i G. Cvetanović udaljeni iz sale jer nisu hteli da napuste govornicu, zatim je isključen i D. Čolić jer je bez dozvole izašao za govornicu i tom prilikom iščupao mikrofon ispred predsednice parlamenta, a najzad je poslanica SRS-a N. Jovanović polila vodom N. Mičić, predsednicu parlamenta. Sledeći u nizu incidenata sa elementima fizičkog napada dogodio se 13. 2. 2003. kada se šef poslaničke grupe SRS-a T. Nikolić fizički sukobio s poslanikom LSV-a B. Pomoriškim. Nikolić je udaljen sa sednice, a Administrativni odbor skupštine Srbije izrekao mu je novčanu kaznu od 32.000 dinara i zabranio prisustvovanje sednicama parlamenta 90 dana.

I poslanici drugih partija su po nekada posezali za pretnjama i korišćenjem nasilja u toku rada parlamenta i njegovih tela. Tako je poslanik M. Petković (DS) na sednici Administrativnog odbora u nastupu besa polomio više čaša, pepeljara i tri stakla na konferencijskom stolu, što je pravdao nehatom. Ili, do svade, a malo i do tuče, došlo je na sednici Odbora za Kosovo i Metohiju Skupštine Srbije 25. 9. 2007. kada je, uvređen dobacivanjem M. Jakšića (DSS), V. Batić (LDP) krenuo da napusti prostoriju. Jakšić je uzrujan uzviknuo: „On hoće da se tuče, pokazuje pesnicu!“ Dok su ostali članovi odbora smirivali situaciju *zabrinuti da bi vrela atmosfera mogla da preraste u tuču*, Batić je napustio prostoriju poručivši Jakšiću da *nisu završili*.

⁸⁹ Poseban aspekt višednevne rasprave o Predlogu zakona o RTS 24. 7. 1994. otvorio je poslanik SPO-a, pojac P. Aksentijević. On je govorio o *haremskom sindromu* tzv. novokomponovane narodne muzike i sa govornice pomoću kasetofona puštao iransku melodiju, želeći da potkrepi tvrdnju da je tih dana jedna iranska pesma postala hit kod nas. To u sali izaziva metež, predsednik Skupštine opominje poslanike, a Aksentijević onda menja kasetu pa se čuje slična melodija, ali sada je peva naša folk-pevačica D. Mirković. Na to poslanik SPS-a D. Budisavljević – Bidža ustaje i igra trbušni ples, vadi novčanicu od deset dinara iz džepa i hoće da je zalepi Aksentijeviću na čelo, nastaje opšti smeh, predsednik teško održava red, a Aksentijević završava svoje izlaganje o *urbanizaciji, islamizaciji i ciganizaciji* naše narodne muzike citirajući Dedijera: “Mi, Srbi, se ponašamo kao da su nas pravili pijani Turci!” (Panajotović, 1999:156).

⁹⁰ Na primer, od 7 anketnih odbora u parlamentarnoj praksi Srbije samo je jedan završio rad usaglašenim zaključcima predstavnika vladajuće većine i opozicije, onaj o slučaju krađe beba.

Na kraju ovog izlaganja moguće je kao nesporno konstatovati sledeće: čak i ako jesu u pravu oni koji tvrde da parlament nikada nije imao moć, ugled i funkcije koje mu se pripisuju, ako se za parlament ne može reći da je centralna politička institucija, posebno zadnjih decenija zbog jačanja uloge izvršne vlasti, prezidencijalizacije premijerske funkcije, njegove korporativne eksproprijacije od strane ekzekutive, udruženja poslodavaca i sindikata, smanjivanja uloge nacionalnih parlamentata u sistemu međunarodnih institucija, jačanja uloge partija i pooštrevanja partijske discipline, kao i povećanja uloge medija u političkom komuniciranju i sl., ako je, dakle, parlament *urušena institucija*,⁹¹ *on je uvek bio i ostao veoma atraktivan pre svega kao sredstvo promocije partija i političara*. Pri tome nije netačno reći da su oblici promocija posredstvom parlamenta besplatni – za njih stranke i političari ne plaćaju ni dinar. Ali, potpuna istina je da se za aktivnost parlamenta odvajaju prilična sredstva iz budžeta, što će reći *da se partijama i poslanicima plaća da se promovišu posredstvom parlamenta*, iako ga neosnovanim i nekusnim samoreklamerstvom nepovratno degradiraju.

LITERATURA:

1. Andeweg R. B., L. Nijzing (1995): "Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs", u H. Döring H. (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag and St. Martin's Press, New York.
2. Jennings, I. S. (1957): *Parliament*, Cambridge.
3. Panajotović, T. (1999.): *Dnevnik jednog poslanika (Skupština iznutra)*, Sloboda, Pirot.
4. Slavujević, Z., S. Mihailović (1996.): *Dva ogleđa o legitimitetu - Javno mnenje o legitimitetu treće Jugoslavije*, IDN i FES, Beograd.
5. Slavujević, Z. (1998.): „Prilog empirijskoj validaciji (ne)legitimnosti politickog sistema u Srbiji”, *Sociološki pregled* br. 3.
6. Slavujevuć, Z. (2010.): „Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju sredstvo vladavine nad građanima”, u S. Mihajlović (ur.) *Kako građani vide tranziciju*, FES, Beograd.
7. Slavujević, Z. (2013.): *Pohodi na birače u ime države i naroda - Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2012. godine*, Zavod za udžbenike, Beograd.
8. Stanovčić V. (2007): "Parlament bez parlamentarizma", u prof. dr V. Pavlović i doc. dr S. Orlović *Dileme i izazovi parlamentarizma*, FPN, FES, Beograd.
9. Vasovic V. (2007): "Savremeni izazovi parlamentarizma", u prof. dr V. Pavlović i doc. dr S. Orlović *Dileme i izazovi parlamentarizma*, FPN, FES, Beograd.

⁹¹ Jedan od ponaslava iz teksta V. Stanovčića (2007).

THE PUBLICITY OF PARLIAMENTARY WORK AS A MEANS OF PROMOTING PARTIES AND POLITICIANS*

Abstract: *Even if those who claim that parliament has never had power, a good reputation, or that the functions that are attributed to it are right, and even if it cannot be said that in previous decades parliament has been a central political institution because of the strengthening of the role of executive power, the presidentialisation of the prime minister's function, the diminished role of national parliaments in the system of international institutions, the strengthening of the role of political parties, a tightening of party discipline, the increased role of the media in political communication, etc.; parliament has always been, and remains an attractive means of promoting parties and politicians free of charge. Using the Serbian parliament as an example, the paper identifies various forms of political communication inside the parliament and concerning the parliament, and discloses their function of promoting parties and politicians, which is so obtrusive that it irreversibly degrades not only one of parliament's main functions - its deliberative function, but also the very idea of parliamentarism.*

Keywords: *parliament, parties, MPs, political communication, political persuasion.*

* This paper was drafted as part of the IDN project "Transition of the Serbian society and economy in the globalisation and regionalisation processes", funded by the Serbian Ministry of Science and Technology in the 2011-2014 period.

PARLAMENT I PARLAMENTARIZAM

Sažetak: *Parlament i parlamentarizam predstavljaju dominantnu karakteristiku za demokratiju. Demokratije nema tamo gdje ne postoji parlament i nema oblika parlamentarnog života. U tom kontekstu funkcija parlamenta ima nezamjenjivu ulogu u procesu demokratizacije i konstituisanju polja javne politike prema demokratskim standardima. Parlament ima ključnu ulogu u nadziranju Vlade i kontrolu političke moći u svakom društvu, pa je bez obzira na prigovore parlamentarnoj demokratiji, ostalo glavno mjesto za promovisanje demokratske političke volje.*

Da li smo danas u situaciji da su parlamenti bez stvarnog duha parlamentarizma? Pitanje ključno za političku filozofiju ali još više za realne odnose politike u praksi. Sama riječ parlament upućuje na francuski glagol govoriti (*parler*) – dok *duma* – ruska riječ za parlament dolazi od glagola *misлити*. U svakom slučaju, parlament, дума, kongres, konvent, sabor predstavljaju najrepresentativniji izraz političke volje građana, temelj suvereniteta svake države. Osim toga danas možemo govoriti o dva glavna koncepta – takozvanim *dirigovanim demokratijama*, ili demokratijama koja sve političke vrijednosti izvode iz interesa odnosno tržišta. U prvom slučaju ne postoje izbori, u drugom slučaju izborna volja se testira na izborima ali je podređena logici tržišta, tako da u oba slučaja parlamentarizam može biti doveden u pitanje.

Parlamentarna demokratija je u biti tradicije liberalno-demokratskih država i građanskih sloboda, tako da u razvijenim oblicima parlamentarizma imamo vladavinu prava, podjelu vlasti, autonomiju parlamenta u kome djeluju odgovorni i moralno i politički nezavisni poslanici, Parlament u razvijenim demokratskim državama su mnogo više od postojanja institucije, a parlamentarizam glavni pokazatelj demokratske kulture.

No, da li danas u većini evropskih država imamo zaista parlamentarizam kao realnost političkog života i da li u tom kontekstu evropski parlament treba osnažiti u njegovoj misiji stvaranja evropske političke kulture? Šta bi u svjetlu novih transnacionalnih povezivanja predstavljali nacionalni parlamenti i kako osnažiti njihovu vladu? Jednostavna formula demokratije: jači parlament – jaka demokratija, u konkretnim društvenim promjenama pred brojnim je izazovima.

Parlamentarizam doprinosi evropskoj demokratiji i demokratskom obliku vladavine. Možemo najopštije reći da u kvalitativnom smislu ne postoji forma demokratije koja se ne bi temeljila na principu parlamentarizma utoliko što bi to protivrečilo samom pojmu demokratije i slobode. Duh parlamentarizma predstavlja načelo po kome se političke različitosti stavljaju u funkciju preispitavanja, argumentovane debate kroz susret različitih mišljenja i ideja. A bez toga ne može biti govora o postojanju demokratije. Konsensualna demokratija utemeljena je na vladavini prava na različito mišljenje, što je još obilježio duh francuskog prosvetiteljstva i Voltera koji je svom protivniku u parlamentu priznao pravo na slobodu govora riječima: „Ne slažem se sa vama ali ću se založiti da ono što govorite uvijek možete slobodno da kažete“.

Politička moć i mehanizmi odlučivanja i donošenja odluka su naravno ključni u stvaranju političkog ponašanja. Po definiciji u demokratskim društvima moć je distributivno raspoređena na različite aktere političke scene i nije koncentrisana na jedno mjesto. Autoritarnost se mjeri stepenom preuzimanja političke moći od strane neke posebne grupacije ili harizmatičnih lidera kako smo to

često imali priliku da vidimo tokom burne istorije XX vijeka. Ta, u biti monološka društva, kakva su bila ideološki koncipirana i balkanska društva, u neposrednoj prošlosti, bilo da je klasa ili nacija dominantna, oblikovana su bilo kao društva bez dijaloga. A to znači bez stvarnog političkog uticaja parlamenta. U nekoj vrsti iluzije parlamenta koji je stvarno postojao samo kao mjesto - zgrada u kojoj se kobajagi vodi debata, dok su odluke donošene iza scene. Poslanici su trebalo samo da ih ideološki zaslijepljeno slave kao najbolja rešenja ili da navodnim većinskim pristankom, to formalno potvrde, pa je smisao parlamentarizma u potpunosti bio doveden u pitanje.

Nesumnjivo je da je istorija parlamenta - istorija demokratije. Sama konstatacija bez obzira na realno stanje i nastojanje da se unekoliko marginalizuje uloga parlamenta u modernim političkim zajednicama, i dalje je tačna. Utoliko što je parlament, institucija koja onemogućava da politička volja nadraste pravni ili politički sistem. U biti parlamenta nalazi se suština demokratije koja predstavlja društveni poredak u kome se institucionalno kontroliše i nadzire izvršna vlast i centri moći, da bi se objektivnom voljom suspendovala subjektivna volja pojedinca ili neke interesne grupe.

Drugim riječima, parlament je najpouzdaniji način da se politika ograniči demokratskim načinom, kako bi i sama politika postala demokratska. U višepartijskim sistemima i zrelim demokratijama dinamika političkog života doseže vrhunac u parlamentarnim debatama - javnim izražavanjima partijskih programa koji na ovaj način dobijaju svoj legitimitet. Naravno da pored partijskog oblika organizovanja političkih stavova građani u modernim političkim zajednicama imaju i građanske - civilne načine djelovanja kroz brojna civilna udruženja sve do osnivanja samoregulatornih agencija koje transparentnije oživljavaju političku scenu, pa ipak parlament time ne gubi svoj značaj centra demokratije. Tabu ostaje i dalje ključno mjesto provjeravanja političkih stavova.

Parlament, kao institucija reprezentativne demokratije ima svoju dugu istoriju kojom se potvrđivao njegov veliki značaj. Danas se ističe da pored reprezentativnog oblika postoji konsocijalni model ili participativna forma demokratije kao model koji snažnije učvršćuje direktnije političko učesće građana u javnom životu. Međutim, i reprezentativna forma demokratije, oličena u parlamentu, ima važno mjesto, utoliko što prenošenje političke volje građana, na ovlašćene predstavnike - poslanike, uz sve moguće slabosti takve reprezentacije, i dalje pruža veliku šansu promovisanja i zastupanja njihovih političkih opredjeljenja.

Razvitak konstitucionalizma i predstavničke demokratije imao je dugu predistoriju. U političkom iskustvu atinskog polisa postojalo je utvrđeno pravilo da svi slobodni građani treba da učestvuju u društvenom životu zajednice, i to načelo *zoon politikon*, ustvari je proizlazilo iz karaktera ljudske prirode a ne nekog zakonskog propisa. Platon i Aristotel prvi su u filozofskom smislu obrazložili ideju vladavine prava - *nomosa* - nad svim institucijama antičke države, tako da je Sokrat sledeći tu logiku odbio da pobjegne iz Atine, poštujući više volju zakona od sopstvenog života. Rimski pravници, ozakonili su pravo kao princip ponašanja čije norme treba da poštuju u istoj mjeri svi punopravni članovi zajednice. I taj duh vladavine prava u povjesnom kretanju ideje prava došao je punog izraza u djelima Loka, Mila, Rusoa koji su dali veliki prilog stvaranju društvenih uslova u kojima će nastati liberalna građanska demokratija. Iako je nakon jakobinske diktature postalo jasno da se vlast ne smije koncentrisati samo u rukama jedne institucije, u ovom slučaju Konventa kao najviše zakonodavne vlasti, nakon francuske revolucije usvojene su krupne promjene u modernoj političkoj istoriji. Podjela vlasti bila je uvod u demokratsku konstituciju zapadnoevropskih država i jednom pravednijem primjeru distribucije i kontrole političke moći. Tako će se uspostavljanje parlamentarizma *de facto* početi istorijskim procesima još od Kromvelove reforme u Engleskoj i donošenjem 1215. *Magna Carta Libertatum* kao prvog pravnog akta slobodne Evrope da se zakonskim rešenjima smanji apsolutna moć britanskog monarha. Iz ovog kratkog uvida u istoriju demokratije pokazuje se da istorijske, političke i etičke implikacije parlamentarizma nose sobom

republikanizam kao formu političke vladavine u kojoj se politička volja više ili manje podređuje parlamentarnim odlukama.

Tako je tema parlamenta važna za rasprave o vrijednostima demokratije i naročito za takozvane nove demokratije, u koje spadaju sve države bivšeg jugoslovenskog prostora, tzv. tranziciona društva u svojim naporima da uspostave višepartizam i predstavničku formu parlamentarnog sistema. Potreba za novom političkom kulturom dijaloga, ide uporedo sa idejom disperzije političke moći u društvu, kako bi se čitava politička scena konstituisala kao demokratska, jer samo takav idealni koncept podjele vlasti i njihove unutrašnje - stvarne autonomije obezbjeđuje uslove za normalno funkcionisanje pravne države ali i za slobodno ispoljavanje političke volje građana uz poštovanje prirodnih razlika u političkom mišljenju i različitom viđenju političkih rešenja.

Ali kakva je zaista funkcija parlamenta i da li danas prisustvujemo njegovom tihom urušavanju i delegitamaciji njegovog političkog uticaja i mogućnosti da bude mjesto gdje se ne samo raspravlja već stvara i proizvodi politika? U klasičnom parlamentarnom sistemu vlada je odgovorna parlamentu što znači da parlament može da smijeni vladu glasanjem o nepovjerenju. Lajphart smatra da postoje dvije ekstremne teorijske pozicije o parlamentu. Parlament je mjesto na kome se utvrđuje duga lista propisa i zakonskih propozicija i druga da je parlament institucija čija je glavna uloga polaganje računa i odgovornost vlade. Razlika između parlamentarnog sistema i predsjedničkog tipa vlasti ostaje na snazi, utoliko što su parlamentarne vlade kolektivna tijela i što predsjednik vlade nije biran direktno kao u predsjedničkom modelu, već umjesto toga bira ga parlament. Međutim, kao što je to koncizno rekao Karl Fridrih reprezentacija ostaje ključni aspekt moderne vladavine kao istorijski potvrđen način da se politička volja izgrađuje u parlamentu. Naravno, da i etičko ograničenje poslanika u cilju sprečavanja zloupotrebe političke moći danas sve više dobija na značaju.

No, kakva je stvarno funkcija parlamenta? Pored nesumnjivog političkog uticaja važna je njegova legitimacijska funkcija i funkcija političkog povezivanja. Pokazuje se i empirijskim istraživanjima da stabilan parlamentarni poredak osigurava stabilnost demokratije, tako da parlament jeste najvažniji izraz suverenosti jedne države, mjesto artikulisanja političke kulture. U najširem smislu riječ je o instituciji koja utemeljuje vladavinu prava i pravnu državu. U praksi se pokazalo da su parlamentarni sistemi stabilniji od predsjedničkih, tako da parlament i dalje jeste najreprezentativnija ustanova za formiranje i predstavljanje nacionalnog identiteta i građanskog uređenja svake države.

Ključno pitanje odnos između zakonodavne vlasti (legislative) i izvršne vlasti (ekzekutive) suštinsko je za određivanje funkcije parlamenta. Kroz najreprezentativniji izraz narodne volje delegira se dio političkog suvereniteta na ovlašćene predstavnike pa bi parlament, trebao da ostvaruje i nadzornu funkciju nad vršiocima vlasti, utoliko što se njegov legitimitet direktno izvedeni iz političke volje građana provjerene na neposrednim izborima. I ta legitimacijska funkcija parlamenta, upravo je osnov za utemeljenost političkog rezona o nadzornoj i kontrolnoj ulozi parlamenta u modernim društvima. Tako parlament treba da bude mjesto dijaloga i smirivanja sukoba, način da se konsenzusom donose rešenja koja izražavaju izraz narodnu volju i u tom smislu postaju najviši - kontrolni mehanizam u demokratizaciji društva i ograničenju političke moći vlasti.

Moderni liberalni republikanizam nastao je na tradiciji antičkog republikanizma formulisanom još kod antičkih filozofa po kojima je interes većine odnosno javno dobro predstavljao svrhu politike i opravdava postojanje države moralnim razlozima. Ideal pravde koji će se u modernoj teoriji obnoviti u djelu Rolsa, je stari (antički) koncepti ontološki utemeljene ideje pravde, dakle pravde kao apsolutne kategorije, objektivno utemeljene koja se manje ili više sprovodi u konkretnim političkim poredcima. Tako pravedno društvo i njegova mogućnost ostvarenja zavise od usmjeravanja svih političkih institucija prema opštem dobru zajednice.

Liberalna demokratija se temelji na ideji većine koja prihvata liberalne vrijednosti, čime se u politički život modernih demokratija uvodi pitanje etike. U starom sporu između liberala i komunitaraca, naročito u poznatom minimalističkom konceptu morala kod libertarijanaca kada su u pitanju etički postulati kod javnih djelatnika i komunitarističkih ideja o ograničenju moći države kroz društvenu solidarnost, najavljeni su neki od najvažnijih pitanja politike. Time se i pitanje parlamenta osvjetljava u novom svjetlu. Jer odnos između građana i političkih partija i poslanika koji ga zastupaju u parlamentu, zavisi od liberalne ili komunitarističke tradicije o minimalnoj ili široj akciji kojom se države može obavezati na intervenciju u pitanjima od vitalnog značaja. Pritom parlament, bez obzira na sve društvene promjene ostaje otvoreno polje dijaloga - mogućnost da se kroz različite pristupe ipak iskristališu rešenja povoljna ne samo za parlamentarnu većinu koja na taj način ne bi štitila neke posebne interese već stvarno zastupala same građane.

SONJA TOMOVIĆ
UNIVERSITY OF MONTENEGRO
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

PARLIAMENT AND PARLIAMENTARISM

Abstract: *Parliament and parliamentarism are the main characteristics of democracy. There can be no democracy without a parliament and parliamentary life. In this context, parliament plays an indispensable role in the process of democratisation and the establishment of the field of public policy according to democratic standards. Parliament has a key role in supervising the government and controlling the political power in any society. Despite remarks relating to parliamentary democracy, parliament has nevertheless remained the most important place to promote democratic political will.*

MAKEDONSKA (NE)DEMOKRATSKA SAGA: DAVID (SKUPŠTINA) PROTIV GOLIJATA (VLADA)?

Sažetak: *Ovaj rad bavi se istraživanjem odnosa između zakonodavne i izvršne grane vlasti u okviru političkog sistema Republike Makedonije. Na početku su analizirani faktori koji utiču na ulogu parlamenta i njegov odnos sa vladom, a to su: 1. podela vlasti; 2. izborni i partijski sistem; 3. unutarpartijska demokratija; 4. formalne nadležnosti parlamenta; 5. nizak nivo tehničkih kapaciteta parlamenta; 6. (ne)stabilnost vladajuće koalicije, odsustvo/prisustvo političke volje za promenama, itd. Potom se razmatra sledeće pitanje: na koji način Skupština Republike Makedonije ostvaruje svoje nadležnosti? Posebna pažnja posvećena je zakonodavnoj nadležnosti, u okviru koje je postala dominantna uloga izvršne vlasti, kao i nadležnosti Skupštine da kontroliše vladu, koja se pretvorila u nadležnost Davida (Skupštine) da podržava Golijata (vladu). Na kraju, autorke iznose sledeću dilemu: da li je makedonska Skupština zastupničko i zakonodavno telo ili je njena uloga u velikoj meri marginalizovana, tako da ona često služi kao "gumeni pečat" koji se stavlja na odluke donete na nekom drugom mestu (u vladi ili vanustavnim telima, u duhu konsocijacijskog modela demokratije)?*

Ključne reči: *podela vlasti, zakonodavna vlast, izvršna vlast, parlamentarni sistem.*

UVOD

Treći talas demokratije, pogodivši uraganskom snagom države Centralne i Istočne Evrope, pojačao je naučni i praktični interes za klasična politička i ustavna pitanja. Zemlje u tranziciji prolazile su kroz fazu ustavnih promena, koje su tako važne da ih možemo okarakterisati sintagmom *ustavna revolucija*. Koncept svih novih ustava je isti – *ponovno rađanje demokratije*. U suštini, *borba* za demokratiju je bila *borba* za konstitucionalizam: za ljudska prava, za vladavinu prava, za demokratske i fer izbore, za ograničenu i odgovornu vlast... Naravno i nažalost, nije bilo dovoljno umetnuti demokratske primere u ustavne norme. Njihova realizacija je daleko od ustavnog pisma.

Raskorak je najvidljiviji u sferi ljudskih prava, kao i na relaciji: zakonodavna - izvršna vlast. Odnos između legislative i egzekutive bitno determiniše model vladavine i politički sistem. Model vladavine nije determinisan samo ustavnim okvirom, već je duboko povezan sa (ne)demokratskom tradicijom, političkom kulturom, civilnim društvom, a posebno sa izbornim i partijskim sistemom. Pravni iluzionizam je verovati da je model vladavine identičan sa ustavnim modelom. Isti normativni model različito funkcioniše u različitim periodima u istoj državi, kao i u različitim političkim sistemima.

To je posebno vidljivo u *većitoj borbi* između zakonodavne i izvršne vlasti. Egzekutiva svugde odnosi pobedu, ali se države razlikuju po načinu borbe, po sredstvima koja se koriste u njoj i poštovanju pravila borbe. Znači, dominacija egzekutive nije makedonski rearitet, ali je stepen degradacije parlamenta nešto po čemu se makedonska Skupština razlikuje od parlamentata u sistemima sa etabliranom demokratijom.

FAKTORI OD KOJIH ZAVISE ODNOSI IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI

Na odnose zakonodavne i izvršne vlasti utiču *okolni faktori*, koji slabe sposobnost parlamenta da kontroliše vladine aktivnosti (Saalfeld, 1990:68). Antoni Kings ukazuje na potrebu proučavanja četiri dimenzije odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti: prvo, pregovarački proces između partija koje formiraju vladinu koaliciju (eng. *inter-party mode*); drugo, ponašanje (delovanje) opozicionih partija (eng. *opposition mode*); treće, odnosi između vlade i njenih poslanika (eng. *intra-party mode*); i četvrto, saradnja između većinske i manjinskih partija, posebno u parlamentarnim komitetima (eng. *cross-party mode*) (Saalfeld, 1990:70).

Drugi autori ukazuju da je ključno za razumevanje odnosa zakonodavne i izvršne vlasti, proučavanje uticaja: tipa organizacije vlasti; izbornog sistema; kompetencije obe vlasti; političke volje i političke kulture; partijske discipline u parlamentu; tehničkih kapaciteta parlamenta kao i stabilnosti vladine većine.

ORGANIZACIJA VLASTI I NJEN UTICAJ NA ODNOS: ZAKONODAVNA – IZVRŠNA VLAST

Stepen podele vlasti je jedan od faktora koji determinira snagu parlamenta. Stroža podela vlasti jača parlament. To se može videti pri poređenju zakonodavne vlasti u predsedničkim sistemima na jednoj strani, sa parlamentima u parlamentarnim ili mešovitim sistemima, na drugoj. U parlamentarnim i mešovitim sistemima, vlade se biraju od strane parlamentarne većine i nema otvorenog konflikta između kabineta i parlamenta. U predsedničkim sistemima, izvršna vlast ne proizilazi iz parlamenta i zakonodavna vlast ima bolje uslove da bude nezavisna i snažna. Ali, ovaj faktor sam po sebi nije dovoljan da determiniše odnose između zakonodavne i izvršne vlasti. U predsedničkim sistemima sa jakim političkim partijama i slabim unutrašnjim kapacitetom parlamenta, zakonodavno telo je slabije nego u nekim parlamentarnim sistemima. Tako je, na primer bilo u Meksiku u kasnim devedesetim godinama.

Ustav Republike Makedonije iz 1991. godine, inaugurira princip podele vlasti kao temeljnu vrednost ustavnog poretka. Makedonski ustavni model organizacije vlasti pripada grupi mešovitih sistema, ali u njemu dominiraju parlamentarna obeležja: 1. Vlada proizilazi iz parlamentarne većine i odgovara Skupštini za svoj rad; 2. postoji dvoglava (bicefalna) izvršna vlast; 3. šef države je stabilan, a Vlada nestabilan element egzekutive i 4. postoji saradnja između zakonodavne i izvršne vlasti. Ali, u njemu nedostaju neke standardne karakteristike parlamentarnog sistema: ne predviđa se raspuštanje Skupštine od strane izvršne vlasti i ne postoji institut ministarskog premapotpisa na akta šefa države. Prema tome, jasno je da se ne radi o *čistom* parlamentarnom sistemu, već o mešovitom modelu.

Elemente predsedničkog sistema nalazimo u ustavnim normama: 1. u neposrednom izboru šefa makedonske države; 2. u pravu predsednika na suspenzivni veto; 3. u odgovornosti predsednika za kršenje ustava i zakona (eng. *impeachment*). Ali, odsustvuju bitne karakteristike predsedničkog sistema kao što su: stroga podela vlasti; monocefalna egzekutiva i predsednički kabinet. Zbog toga, ne možemo govoriti o predsedničkom sistemu, a još manje o prezidencijalizmu.

Fleksibilnu podelu vlasti kao karakteristiku parlamentarnog sistema možemo sagledati u međusobnom mešanju triju vlasti. Skupština *ulazi* u izvršnu vlast preko: poslaničkih pitanja i interpelacije; glasanja o (ne)poverenju Vladi; izbora i razrešenja predsednika i članova Vlade; prava da traži od Predsednika Republike mišljenje o pitanjima iz njegove nadležnosti; prava da pokrene *impeachment* za Predsednika Republike u slučaju kršenja ustava i zakona.

Vlada Republike Makedonije ulazi u zakonodavnu vlast: predlaganjem zakona, budžeta i drugih propisa; davanjem obaveznog mišljenja na predlog zakona i drugih propisa predloženih od ovlašćenih predlagača; učešćem u radu Skupštine i njenih radnih tela; pravom da traži sazivanje sednice Skupštine.

Predsednik Republike utiče na zakonodavnu vlast preko: 1. prava na suspenzivni veto na zakone koje Skupština donosi relativnom ili apsolutnom većinom; 2. izveštaja Skupštini o stvarima iz njegove nadležnosti koji podnosi najmanje jednom godišnje; 3. preko imenovanja i razrešenja Vlade i imenovanja i razrešenja funkcionera, čiji je izbor u nadležnosti Skupštine, za vreme ratnog i vanrednog stanja, ako Skupština ne može da se sazove.

U odnosu na dominantni model mešovitog sistema u obliku polupredsedničkog sistema francuskog tipa, ustavni model makedonske organizacije vlasti razlikuje se po tome što: 1. šef države nema dominantnu ulogu, odnosno ne imenuje predsednika vlade, ne predsedava sednicama vlade, niti potpisuje vladina akta; 2. izvršna vlast ne raspolaže pravom na raspuštanje Skupštine; 3. makedonski predsednik države nema pravo da raspisuje referendum, kao francuski; 4. makedonski predsednik nije ovlašćen predlagač zakona, ali je ovlašćen predlagač promena Ustava.

Sličnost makedonskog modela sa francuskim modelom odnosi se na institut inkompatibilnosti poslaničke i ministarske funkcije koju je strasno branio De Gol, kao i na bicefalnu izvršnu vlast.

Izbor i razrešenje predsednika vlade i članova vlade od strane Skupštine i nemogućnost raspuštanja Skupštine, odnosno mogućnost samoraspuštanja daju makedonskom *parlamentarno-predsedničkom* hibridu organizacije vlasti i element skupštinskog sistema. Dodajmo da makedonski predsednik Vlade ne može samostalno razrešiti pojedine ministre, već mu za to treba saglasnost Skupštine kojoj predlaže razrešenje. Tako, Skupština preti predsedniku Vlade ne samo izglasavanjem nepoverenja (kad vlada odlazi bez mogućnosti da izazove zajedničku *političku smrt*, odnosno raspuštanje Skupštine) već i mešanjem u njegovu kadrovsku politiku. Dakle, on nema slobodu političke rekonstrukcije svog kabineta. To relativizuje i problematizuju sam princip podela vlasti. U ovom kontekstu ne možemo govoriti o ravnopravnosti legislative i egzekutive, niti o odgovornosti Vlade u duhu parlamentarnog sistema. U uslovima kada ne postoji ustavna i zakonska mogućnost za prevremene izbore, Skupština (bez obzira na (ne)efikasnost) ostaje nedodirljiva četiri godine, ne samo za izvršnu vlast već i za birače, kao izvor njenog legitimiteta!

Nasuprot ustavne *zavisnosti i potčinjenosti* Vlade pred Skupštinom, realnost je sasvim drugačija. U savremenim ustavnim sistemima, nema dileme da izvršna vlast kreira i vodi javnu politiku, zbog prirode svojih nadležnosti, zbog toga što kontroliše finansijske resurse i raspolaže kapacitetima, uključujući i administrativne resurse, za kreiranje i implementiranje politike. Raskorak između ustavnog i stvarnog položaja zakonodavne i izvršne vlasti u Makedoniji vidi se, ne samo u koncentraciji istinske efektivne moći u rukama Vlade, što joj omogućava da dominira u političkom sistemu, već i u postupanju Skupštine po naredbama Vlade, kao njen egzekutor, ponekad kršenjem pravnih normi (ustavnih, zakonskih i poslovnčkih) od strane same zakonodavne vlasti.

UTICAJ IZBORNOG SISTEMA NA ODOSE IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI

U izbornim sistemima u kojima glasači imaju veći uticaj na izbor poslanika, poslanici mogu dobiti zahteve od strane birača, koji su u konfliktu sa zahtevima partijskih lidera (Garey, 2007:94). Obično, poslanici izabrani po većinskom izbornom modelu u izbornim jedinicama u kojima se bira jedan poslanik (uninominalni izbori), su nezavisniji od političkih lidera i odgovorniji su biračima. Ali, britansko iskustvo sa strogom partijskom disciplinom je izuzetak iz ove presumpcije.

U izbornim sistemima u kojima partijski lideri imaju veći uticaj na proces kandidovanja i izbor poslanika, partijska disciplina je jača i poslanici su vezaniji za smernice/direktive partijskog vođstva. Poslanici koji su izabrani putem proporcionalnog izbornog modela su odgovorniji pred partijskim liderom i vođstvom koji odlučuju da li će poslanik biti ponovo kandidovan i na kom mestu na partijskoj listi će se naći. Otvorene liste kod proporcionalnog izbornog modela stimulišu nezavisnije ponašanje poslanika od onog sa zatvorenim listama. Na izborima sa otvorenim kandidatskim listama, kandidati se nadmeću ne samo sa političkim protivnicima već i između sebe, da bi poboljšali svoju reputaciju i da bi privukli glasače.

Uticaj izbornog sistema na ponašanje poslanika bio je ispitivan u Njemačkoj, gde se polovina poslanika u Bundestagu bira po proporcionalnom modelu (PR), a druga polovina kroz FPTP (*First-Past-the-Post*). Tomas Stratman i Martin Baur smatraju da *poslanici izabrani po FPTP imaju drugačije zadatke u komitetima, nego oni izabrani po PR, da ima bitnih razlika između njih i zaključuju da izborna pravila imaju značajan uticaj na svakodnevno ponašanje zakonodavaca, što pak, utiče na vladinu politiku* (Stratmann and Baur, 2002: 29).

Možemo zaključiti da izborni sistem utiče na ponašanje poslanika u parlamentu, ali da uticaj nije apsolutan, zbog velike uloge drugih faktora.

Od 1990. godine do danas, Republika Makedonija je prošla kroz sedam parlamentarnih izbora. Na parlamentarnim izborima 1990. i 1994. godine primenjen je većinski izborni model. Na prvim parlamentarnim izborima 1990. godine devet političkih partija i tri nezavisna kandidata su ušli u Parlament. Na izborima održanim 1994. godine, koje je glavna opoziciona partija bojkotovala, pet političkih partija i koalicija i sedam nezavisnih kandidata su dobili poslanički status.

Parlamentarni izbori 1998. godine bili su organizovani na osnovu mešovitog izbornog modela, pri čemu je 85 poslanika izabrano na osnovu većinskog izbornog modela, a 35 na osnovu proporcionalnog izbornog modela, pri tom je cela zemlja bila jedna izborna jedinica. Političko iskustvo je dovelo do stvaranja koalicija, tako da je pet partija/koalicija ušlo u Skupštinu.

Tokom 2002. godine, Republika Makedonija je uvela proporcionalni izborni model sa zatvorenim kandidatskim listama. Zemlja je podeljena na šest izbornih jedinica u kojima se bira po dvadeset poslanika. Ovaj model je pokazao izborne rezultate slične onim sa većinskim modelom, tako da je na izborima 2006. godine u Parlament ušlo: osam koalicionih lista, a 2008. i 2011. godine - pet kandidatskih lista. Od 2011. godine u Skupštinu se biraju i tri poslanika iz dijaspore, po jedan iz tri izborne jedinice, na osnovu većinskog modela FPTP!

UTICAJ PARTIJSKE DISCIPLINE NA ODNOS IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI

Jedna od najcitiranijih izjava u političkoj nauci, verovatno je ona da je demokratija nezamisliva bez političkih partija (Schattschneider, 1942:1). Teško je zamisliti savremenu politiku bez političkih partija. One vode bitku za osvajanje vlasti, agregiraju, prezentuju i brane različite interese, zastupaju različite ideje o odnosu države i društva. Političke partije su takođe, suštinska komponenta parlamenata. One organizuju agendu i rad zakonodavnih tela i prevode građanske zahteve u političke odluke (Mershon and Shvetsova, 2008:99).

Moderne političke partije su veoma kohezivne i strogo diciplinovane organizacije. Njihov cilj je da obezbede glasanje članova parlamenta onako kako je odlučilo partijsko rukovodstvo. Moderne političke partije su instrument za izbegavanje odgovornosti egzekutive pred parlamentom i za obezbeđivanje njene odgovornosti pred partijom (Evans).

Kako se poslanici motivišu da prate partijske instrukcije pri glasanju? Disciplina se obezbeđuje metodom *šargarepe i štapa*. Proces nominacije je jedan od značajnih motivacionih instrumenata za poslanike. Ili, kako je već napisao Schattshneider: "Ko određuje kandidate, on poseduje partiju" (Hague, Harrob and Breslin, 2011: 215). Partije i političari su motivisani pozicijama, politikom i glasovima (Kaare, 1990: 565-598). Poslanici deluju i glasaju na određeni način u parlamentu da bi dobili parlamentarne pozicije i privilegije; da bi uvećali verovatnost za postizanje željenih političkih rezultata, ili da bi dobili prednost u pozicioniranju za sledeće izbore. (Storm, 1990: 565-598).

Jedan od najboljih primera za partijsku disciplinu su *kamšici* u Britanskom parlamentu. Radikalni političar, Richard Cobden (1804-1865) rekao je da zna puno slučajeva u kojima su poslanici plakali tokom debate, ali da ne poznaje nijednog poslanika koji je promenio mišljenje tokom debate i glasao drugačije (Hague, Harrob and Breslin, 2011:215).

Savremeni poslanici su suočeni sa višestrukim izazovima: da koordiniraju zahteve države, interese njihove izborne jedinice, direktive dobijene od političke partije i svoju savest.

Sa dvadesetogodišnje vremenske distance, nije teško zaključiti da su poslanici prvog makedonskog skupštinskog sastava iz 1990. godine bili najsamostalniji u odlučivanju. Tek formirane političke partije još nisu bile snažne centralizovane mašinerije, tako da je partijska disciplina bila slabija. Entuzijizam za demokratske promene bio je velik. Većinski izborni model je akcenat stavio ne samo na partijsku pripadnost već i na ličnost kandidata, pa su izabrani kvalitetni poslanici, među kojima je bilo i nezavisnih kandidata, koji su znali danima argumentovano i predano da debatuju o vladinim predlozima. Partijski lideri su u tom periodu bili prinuđeni da ponude dobre razloge kako bi ubedili poslanike da podrže partijsku odluku i logiku. Nije bio redak slučaj da poslanici, zbog svojih razloga ne podrže partijsku odluku.

Partijska disciplina u makedonskoj Skupštini je počela da jača od 1994. godine, pa sve do danas, kada dostiže kulminaciju. Današnji poslanici u Skupštini Republike Makedonije glasaju *zatvorenih očiju* kako ne bi videli lica svojih birača. Makedonski poslanici ne predstavljaju građane iz kojih izvire njihov legitimitet, već partije, to jest partijske kamarile, na čijim su listama. Njihovo Ustavom zagarantovano pravo da glasaju po svom uverenju je demokratski dekor, jer se oni ponašaju kao poslušni partijski vojnici. Naša Skupština nema nikakvog uticaja na rad i politiku Vlade. Ona je zanemarila čak i svoju deliberativnu funkciju jer nje nema bez dijaloga između vlasti i opozicije. Njena osnovna funkcija je svedena na verifikaciju/aklamaciju vladine politike, u stvari politike vladajućih partija, jer je makedonska država partitokratska. Superdominacija Vlade, odnosno partija na vlasti podriiva vršenje predstavničke, zakonodavne i kontrolne funkcije parlamenta, marginalizujući ga. Tako, u okviru klasifikacije parlamenata na: 1. one koje kreiraju politiku (eng. *policy making parliaments*), kao Kongres SAD, na primer; 2. parlamente koje imaju uticaj na kreiranje politike Vlade, odnosno koji reakcijom na vladine inicijative mogu transformisati politiku (eng. *policy influencing parliaments*) i 3. parlamente pod vladinom dominacijom - makedonski pripada trećoj grupi.

UTICAJ TEHNIČKIH KAPACITETA PARLAMENTA NA ODNOS IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI

Uloga parlamenta u kreiranju politike ili u traganju za adekvatnim odgovorom na vladine inicijative, direktno zavisi od stručnog kapaciteta parlamenta i njegovih radnih tela.

Tehnički kapaciteti zakonodavnih tela su slabiji od onih koje poseduje izvršna vlast. Parlamentima nedostaje ekspertska podrška i pomoć. Nedostatak ekspertize, resursa i vremena, redukuje

sposobnost poslanika, osobito onih iz opozicije, da efikasno kontrolišu vladine aktivnosti (Saalfeld, 1990: 69).

Zbog bolje organizacije i veće efikasnosti, parlamenti organizuju svoj rad u komitetima/komisijama. Ekspanzija rada komisija poboljšava performanse parlamenta. Ali, komisije imaju mali uticaj na proces donošenja zakona u parlamentima, u kome dominiraju političke partije. Međupartijske svađe su redovna pojava u radu komisija makedonskog parlamenta. Jedino komiteti američkog Kongresa se odvajaju kao radna tela koji izazivaju izvršnu vlast i preispituju njene odluke.

Komisije u makedonskoj skupštini su slabog kapaciteta. Tako, poslanici nemaju iza sebe ni ljudske ni tehničke resurse koje bi im bili od pomoći u odbrani od partijske diktature ili lobi pritisaka. *Spoils system*, prilikom regrutacije parlamentarne administracije, odnosno dominacija partijskih i etničkih, umesto stručnih kriterijuma, dodatno redukuje delotvornost komisija makedonske Skupštine.

UTICAJ POLITIČKE VOLJE I POLITIČKE KULTURE NA ODNOS IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI

Da li i kako će parlament vršiti svoja formalna ovlašćenja zavisi i od političke volje izvršne vlasti da ostavi politički prostor za delovanje legislative, kao i od političke volje poslanika da ostvaruju parlamentarne nadležnosti. Naravno, bitna je politička volja svih poslanika: i onih koji podržavaju vladu i onih u opoziciji. Parlamentarna opozicija se može pozicionirati u kontinuumu uloga između dva suprotstavljena pola: *dominantno kooperativno* ili *neprijateljski*. Opozicija sa kooperativnim stilom *preferira da utiče na proces odlučivanja u privatnoj atmosferi* (Saalfeld, 1990:77) u parlamentarnim komitetima ili vladinim konsultativnim telima, nego da izaziva vladu u javnosti. Kao što navodi Saalfeld, koju god strategiju i da izabere opozicija, njeno odlučujuće oružje je ne da menja vladino zakonodavstvo, već da kontroliše i kritikuje vladinu aktivnost i neaktivnost u javnosti. Ali, jako je važno da opozicija ima mogućnosti da utiče na parlamentarnu agendu. *Suštinski preduslov demokratske odgovornosti je da vladi nije dozvoljeno da monopolizuje političku agendu i da drži potencijalno 'nezgodna' pitanja izvan politike. U tom kontekstu je najvažnija uloga parlamentarne opozicije.* (Saalfeld, 1990: 77).

Makedoniju karakterišu podanička politička kultura i slabo, nerazvijeno javno mnjenje. Vlast ne mari za *dobri ustavni običaj* iz komparativnog ustavnog prava da pravila o radu parlamenta i izborna pravila bi trebalo da budu donesena konsenzusom, zato što oni određuju osnovna pravila *političke igre*. To pravilo je bilo zanemareno u 2008. godini, kada je vladajuća većina promenila Poslovnik parlamenta bez saglasnosti opozicije, iako se radilo o ograničavanju prava. To pravilo je bilo zanemareno i početkom 2013. godine...

Makedonska Vlada, ne samo što ne manifestuje političku volju da ostavi/oslobodi prostor Skupštini za vršenje njenih funkcija, već i traži od nje da krši svoja pravila da bi što lakše sprovela vladinu volju. To se vidi i po velikom broju zakona, koji se suprotno pravilima iz Poslovnika Skupštine, donose po skraćenom ili hitnim postupku, pod palicom predsednika Skupštine, koji je više čovek Vlade, nego Skupštine. To je bio slučaj i krajem 2012. godine, kad je parlamentarna većina usvojila budžet po postupku koji nije bio u skladu sa Poslovnikom parlamenta. Poslanici vladajuće većine dobrovoljno su se odrekli suvereniteta i sasvim su se predali Vladi, a opozicija je napustila Skupštinu, pozivajući na otpor.

UTICAJ STABILNOSTI VLADAJUĆE VEĆINE NA ODNOSI IZMEĐU ZAKONODAVNE I IZVRŠNE VLASTI

Stabilnost vladajuće većine je bitan faktor koji utiče na ulogu parlamenta. Stabilnost i nestabilnost vlade, istovremeno imaju prednosti i nedostatke. Kad Vlada ima stabilnu većinu, parlament može postati njen običan privezak. Vladina nestabilnost, opet, može izazvati opštu političku nestabilnost.

I u Makedoniji, uticaj Skupštine na politiku je bio evidentan kada je partija, to jest kada su partije na vlasti imale slabiju većinu i obrnuto. Bilo je skupštinskih sastava sa relativnom autonomijom, kao i sastava u dubokoj senci vlade.

U ovom smislu, najnestabilnija vlada je ona koja je imala mandat od 1998. do 2002. godine. U toku njenog mandata, dolazi do partijskih transfera poslanika. Naime, podela i raspad Demokratske alternative, partije koja je bila deo vladajuće koalicije, izaziva nestabilnost Parlamenta. Vlada je, u pokušaju da održi parlamentarnu većinu, koristila sva *oružja*, tako da je ovaj period bio vreme transfera i kupovanja poslanika, a time i njihovog korumpiranja. Ali, u vreme najnestabilnije makedonske vlade, opozicija je bila snažna i voljna da obavlja kontrolnu ulogu, a Parlament je bio demokratska arena suštinskih debata.

Stabilnost nekoliko vlada u periodu od 2002. godine do danas, nije rezultat sličnih ideologija, odnosno kompatibilnih programa koalicionih partnera, već se zasniva na etnopartijskim (makedonsko-albanskim) kompromisima konsocijativnog karaktera. Dve najveće partije, SDSM i VMRO-DPMNE redovno ulaze u predizborne koalicije sa manjim partijama, kao i u postizbornim koalicijama sa nekom od albanskih partija. Do 2008. godine, postalo je nepisano pravilo da to bude pobjednička albanska partija! Radi se o koaliciji političkih lidera, značajnijih lidera segmenata u pluralnom društvu (Lijphart, 1994). Stabilnost vlada značila je marginalizaciju parlamenta. Današnji parlament je doživio *zalazak* sunca demokratije iz 1990. godine, kakav je bio prvi parlament nezavisne Makedonije!

OSTVARUJE LI MAKEDONSKA SKUPŠTINA SVOJE NADLEŽNOSTI?

Makedonska skupština deli sudbinu savremenog parlamentarizma. Ona je mesto gde se legitimišu i legalizuju već donesene odluke u okviru Vlade, odnosno od strane partijskih rukovodstava. Teško možemo dokazati tezu da je Skupština Republike Makedonije javna arena gde se kreira politika i rešavaju praktični problemi. To je očigledno u vršenju funkcije zakonodavstva i kontrole nad Vladom.

ZAKONODAVSTVO – PARLAMENTARNA ILI VLADINA NADLEŽNOST?

Tradicionalne definicije parlamenta naglašavaju njegovu zakonodavnu funkciju, potencirajući da je parlament mesto gde se politika kreira i transformiše u zakonodavstvo. Savremene analize o ulozi legislative ukazuju da su parlamenti mesta gde se glavne političke odluke ratifikuju. Danas je zakonodavna funkcija parlamenta redukovana na kontrolu kvaliteta: ispravljanje grešaka u zakonskim predlozima kreiranim u Vladi (Hague, Harrobb, Breslin, 2011: 305). Savremena Vlada je mesto gde se kreira politika, a Parlament eventualno može da revidira vladine predloge. Zapravo, on samo (do)daje pravnu formu već postignutim političkim ugovorima. Zato, se ne slučajno kaže *da se zakoni nose 'kroz' parlament, a ne 'od parlamenta'*. (Hejvud, 2004:127).

Dominacija vlade u zakonodavnom procesu je redovna i uobičajena praksa u Republici Makedoniji. U prošlom periodu većina usvojenih zakona (više od 96%) su predloženi od Vlade, a ostalih, 4% su pripremljeni od strane Vlade, a formalno su predloženi od strane poslanika iz vladajuće većine!

Tabela 1 – Predlagači zakona u Skupštini Republike Makedonije u periodu 2006-2011. godina

Predlagači usvojenih zakona	Peti sastav Skupštine (2006-2008)	Šesti sastav Skupštine (2008-2011)
Vlada	289	818
Poslanici	4	30

Diskusija po zakonskim predlozima u Parlamentu je formalna, bez ikakvog suštinskog uticaja na predložene tekstove. To znači da je debata *sterilna*. Ni predloženi amandmani ne menjaju zakonske predloge. Usvojeni amandmani su više kozmetički nego suštinski.

Tabela 2 – Amandmani podneseni na zakonske predloge u petom sastavu Skupštine Republike Makedonije u periodu 2006-2008. godina

Predlagači amandmana	Predloženi	Usvojeni	Odbačeni	Povučeni
Vlada	375	372	/	3
Skupštinske komisije	355	344	11	/
Poslanici	2321	393	1150	778

Tabela 3 – Amandmani podneseni na zakonske predloge u šestom sastavu Skupštine Republike Makedonije u periodu 2008-2011. godina

Predlagači amandmana	Predloženi	Usvojeni	Odbačeni	Povučeni
Vlada	21	21	/	/
Skupštinske komisije	292	289	3	/
Poslanici	5955	1603	3401	951

U Poslovniku makedonske Skupštine predviđene su tri vrste procedura za donošenje zakona: redovni, skraćeni i hitni postupak. Redovni postupak sadrži tri čitanja zakona. Skraćeni postupak se koristi kad zakon nije komplikovan, kad predloženi zakon predviđa prestanak postojećeg zakona i kada predloženi zakon sadrži jednostavne i kratke predloge za harmonizaciju makedonskog zakonodavstva sa pravom EU. Ova procedura ne predviđa opšti pretres zakona i drugo i treće čitanje je u istom danu. Hitni postupak se koristi kada je to neophodno za prevenciju i odstranjivanje prirodnih katastrofa, epidemija i narušavanja u privredi, kad je to neophodno za zaštitu bezbednosti i odbranu zemlje i sl.

U Makedoniji, u periodu od 2002. do 2008. godine, većina zakona je doneta po skraćenom postupku. Ali, u najvećem broju slučajeva za to nisu ispunjeni uslovi, predviđeni Poslovnikom, pa su tako, složeni zakoni usvajani bez ikakve debate. To je uticalo na (ne)kvalitetnost zakona i dovelo do toga da neki od njih budu menjani po nekoliko puta u jednoj godini.

Skraćeni postupak za donošenje zakona je bio masovno korišćen krajem jula i početkom avgusta 2008. godine kada je po skraćenom i hitnom postupku usvojeno 172 zakona. U javnosti se to komentarisalo kao procedura *brzih prstiju*, zbog toga što je od trenutka čitanja naziva zakonskog teksta u Parlamentu, do njegovog usvajanja bilo potrebno od 35 do 40 sekundi. Većina ovih zakonskih izmena ne samo da imaju problema sa kvalitetom rešenja koje sadrže, već sadrže i neka nebulozna rešenja. Tako na primer, usvojena je izmena jednog člana Zakona o finansiranju

političkih partija, koji je bio ukunut od strane Ustavnog suda 2006. godine. Usvojeni zakonski tekst je uneo izmene u taj član kao da on postoji. U okviru zakonske izmene brzih prstiju bez ikakve debate, Skupština je usvojila i određene zakonske odredbe koje su iste ili slične sa odredbama koje su ranije bile ukinute od strane Ustavnog suda.

Na kraju ovakvog *neparlamentarnog* ponašanja Parlamenta, predsednik istog se samo izvinio javnosti, bez preuzimanja bilo kakve političke ili pravne odgovornosti. Posle tog proceduralnog incidenta iz 2008. godine skraćeni i hitni postupci su bili u *mirovanju* sve do početka 2013. godine kada je isti ponovo stavljen u pogon. I 2008. i 2013. godine kada se koristila procedura brzih prstiju opozicija je bojkotovala Skupštinu.

Tabela 4 – Postupak po kome su usvajani zakoni u periodu 2006-2011. godina

Postupak korišćen za usvajanje zakona	Peti sastav Skupštine (2006-2008)	Šesti sastav Skupštine (2008-2011)
Redovni	25	528
Skraćeni	258	157
Hitni	10	163

SKUPŠTINA KAO KONTROLOR VLADE?

Kontrola nad Vladom je jedan od *check and balances* mehanizma, od koga se očekuje da obezbedi da se programi sprovode zakonski, efikasno i za ostvarenje planiranih ciljeva (Johnson, 2005: 3). Ali danas se događa promena uloga – umesto da egzekutiva bude odgovorna parlamentu, parlamenti postaju odgovorni pred egzekutivom (Evans). Kontrolna funkcija parlamenta je u suprotnosti sa funkcijom da parlament podržava vladu (Flinders, 2002:23). Kao rezultat toga, parlament bolje vrši funkciju podrške vlade, nego kontrolnu funkciju.

Tako, parlament formalno kontroliše vladu, ali u realnosti, lideri vladajućih partija koji obično sede u vladi, kontrolišu poslanike kroz upražnjavanje partijske discipline. To je jako slikovito opisao Sidney Lou (Sidney Low), pišući da je čudno očekivati da vlada u kojoj sede generali, izvršava odluke parlamenta u kojim sede obični vojnici (Orlović, 2008: 128).

Poslanici u makedonskoj Skupštini vrše kontrolu nad Vladom preko instituta poslaničkih pitanja, interpelacije, anketnih komisija i glasanja o nepoverenju Vlade.

Po Poslovniku Skupštine, poslanička pitanja se postavljaju jednom mesečno, na posebnoj sednici, poslednjeg četvrtka u mesecu. Poslanik može da postavi najviše tri pitanja na istoj sednici. Na usmeno postavljeno pitanje se usmeno odgovara, a samo po izuzetku i pismeno, u roku od 10 dana. Pismeni odgovor se dostavlja predsedniku Skupštine i on je dužan da ga odmah dostavi podnosiocu kao i svim poslanicima. Poslanici imaju pravo da daju komentar na odgovor na postavljeno pitanje, ali se ne vodi rasprava po dobijenom odgovoru. *Question time* u makedonskom parlamentarnom ambijentu nije dobilo zasluženno mesto u parlamentarnoj demokratiji, ni kao instrument kontrole, ni kao sredstvo za dobijanje neophodnih informacija. O tome govori i broj postavljenih pitanja. Tokom 1992. godine postavljeno je 166, a tokom 1996. godine - 485 pitanja. U periodu od 2000. do 2003. godine broj poslaničkih pitanja iznosio je 197, odnosno od 16 do 52 pitanja na jednoj sednici. Situacija je slična i u periodu 2003–2007. godine. Ako makedonske brojke uporedimo sa britanskim (do 50.000 pitanja godišnje) ili francuskim (oko 12.000 pitanja Nacionalnoj skupštini i 4.700 pitanja Senatu, godišnje) videćemo uticaj demokratske tradicije na upotrebu demokratskih mehanizama (Guševa, 1997: 137-138).

Tabela 5 – Broj poslaničkih pitanja u toku tri parlamentarna mandata Skupštine Republike Makedonije (2002-2011)

Mandat Parlamenta	Broj postavljenih poslaničkih pitanja	Broj sesija za poslanička pitanja	Broj poslaničkih pitanja na koje nije odgovoreno
2002-2006	1375	25	125
2006-2008	556	14	130
2008-2011	795	26	112

Ustav Republike Makedonije predviđa interpelaciju (lat. *interpellatio*). Pitanje, napad ili protest, kako se prevodi ova latinska reč, u parlamentarnim sistemima se uobičajeno odnosi na rad Vlade i njenih članova, a u makedonskom slučaju i na nosioce javnih i državnih funkcija! Intrepelaciju može podneti najmanje pet poslanika u pismenom obliku i sa obrazloženjem. Podnosi se predsedniku Skupštine, koji je dostavlja onome kome je upućena. Subjekt na koji se odnosi ima pravo da dostavi pismeni izveštaj predsedniku skupštine u roku od 15 dana od prijema interpelacije. Interpelacija se stavlja na dnevni red na prvoj sednici Skupštine, po isteku 10 dana od dana dostavljanja izveštaja poslanicima. Cilj intepelacije je pokretanje rasprave o pitanju koje je u fokusu interpelacije. Pretres se završava zaključkom, kojim se izražava stav Skupštine o navodima intepelacije. Ustav Republike Makedonije ne utvrđuje kako završava postupak povodom interpelacije, niti predviđa posledice njene primene. Do sada nijedna interpelacija nije bila usvojena. Uobičajeno, parlamentarna opozicija je u svim slučajevima bila njen podnosilac.

Makedonsko parlamentarno pravo poznaje i institut anketnih komisija. Kao i u drugim sistemima, tako i u makedonskom, one mogu biti moćno oružje opozicije, posebno u eri jake izvršne vlasti i porasta manipulacija. Po Ustavu mogu se formirati za svaku oblast i svako pitanje od javnog interesa. Predlog za osnivanje anketne komisije može podneti najmanje 20 poslanika. Nalazi anketnih komisija su osnov za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti nosilaca javnih funkcija. Skupština Makedonije nije aktivirala ovaj institut ni kada je to trebalo odnosno kada je to morala da učini.

Makedonska vlada, kao i sve druge vlade u parlamentarnim sistemima, ostaje na vlasti sve dok uživa poverenje Skupštine Republike Makedonije. Ona ima efektivnu izvršnu vlast i politički je motor društvenog razvoja. Savremeni uslovi traže aktivnu i kreativnu vladu, a ne samo vladu koja je izvršna. *Da se vlada, znači da se predviđa i planira* (Jeanneau, 1981). Po Ustavu Republike Makedonije Vlada vrši svoja prava i dužnosti na osnovu i u okviru ustava i zakona. Reč je o ustavnoj, odnosno ograničenoj vladi (eng. *limited government*) (Locke, 1978:31).

Politička odgovornost Vlade pred Skupštinom je dvostruka: solidarna ili kolektivna i ministarska (lična ili individualna). Kolektivna odgovornost se ostvaruje glasanjem o nepoverenju Vlade, koje se pokreće na zahtev dvadeset poslanika. Glasanje se vrši po isteku tri dana od pokretanja pitanja. Odluka o nepoverenju se donosi apsolutnom većinom. Vlada podnosi ostavku i u slučaju ostavke predsednika Vlade, njegove smrti, ili trajne sprečenosti da vrši predsedničku funkciju. Vlada, kojoj je izglasano nepoverenje, koja je podnela ostavku ili je njen mandat prestao zbog samoraspuštanja, ostaje na funkciji do izbora nove Vlade. Naravno, Vlada Republike Makedonije može i sama da postavi pitanje poverenja pred Skupštinom. Ministarska odgovornost može biti: politička, materijalna, krivična i moralna. U makedonskoj parlamentarnoj praksi bilo je primera i prve, i druge i treće i četvrte.

Do sada, samo u jednom slučaju Vlada nije dobila poverenje u Parlamentu. To se dogodilo na početku tranzicije, 1992. godine, kada je Skupština odlučila da ne podrži ekspertsku Vladu koja je bila zamenjena partijskom Vladom.

MAKEDONSKA SKUPŠTINA: RUBBER STAMP ILI ARENA?

Zavisno od brojnih činitelja, John K. Johnson deli parlamente u zavisnosti od njihove moći u nekoliko grupa: *rubber stamp*, *arena* i *transformative* (Johnson, 2005: 406).

Rubber stamp parlamenti su oni koji samo potvrđuju odluke koje je donela izvršna vlast ili lider vladajuće partije. Ovi parlamenti, prema njemu, su deo nedemokratskih političkih sistema.

Arena parlamenti su moćniji od *rubber stamp* parlamenata i mesta su istinske debate. U njima su artikulisani različiti interesi društva, a vladini predlozi su ocenjivani, iako ne i dramatično menjani. Kao primer za ovakav tip parlamenta navodi se britanski. Takođe, koristi se i termin reaktivni parlamenti, koje karakterišu skromne mogućnosti da utiču na proces političkog odlučivanja, ali nasuprot tome uživaju javnu podršku (Saalfeld, 1990: 69).

Transformativni parlamenti ne samo što predstavljaju društvene razlike, nego i utiču na oblikovanje budžeta i politike. Kao primer za ovaj tip parlamenta se navodi američki Kongres. Ovi parlamenti se imenuju i kao inicijativni.

Kakav je makedonski Parlament? On je menjao stil i način rada od početka tranzicije do danas.

Makedonija je *skočila* u demokratiju evolutivno nespriprema: bez demokratske tradicije; bez iskustva vezana za tržišnu ekonomiju; sa devastiranom ekonomijom; sa pauperiziranim srednjim slojem; sa podaničkom političkom kulturom; sa oligarhijskom elitom; sa patronažnim partijama, bez socijalne osnove; sa politizovanom i partijskom administracijom; sa fragilnim civilnim društvom i nerazvijenim javnim mnjenjem.

Ali nasuprot tome, prvi makedonski Parlament (1991-1994) je bio u centru suštinske debate o budućnosti zemlje. Ove godine su bile godine *slave* parlamenta, koji je bio značajan medijator tranzicije. Poslanici ovog parlamenta su pristupili tranziciji ka demokratiji sa idealizovanim percepcijama i očekivanjima.

Nažalost, kako je vreme prolazilo, razvojni put parlamenta u Makedoniji je išao nizbrdo. Nakon više od dvadeset godina tranzicije, makedonska Skupština još nije institucionalizovana u smislu o kome govore: Rod Hague, Martin Harrob i Shaun Breslin. Prema njima, parlament je institucionalizovan kada: efikasno vrši svoje zakonodavne funkcije; ima dobro uspostavljenu unutrašnju organizaciju (na primer komitete); poštuje sopstvena pravila; i postigne prihvaćeno mesto u političkom sistemu (Hague, Harrob, Breslin, 2011: 319).

Da makedonska Skupština nije institucionalizovana može se zaključiti analizom rada parlamenta od 1991. godine do danas. Brojni su primeri kršenja ustava i poslovnika od strane same Skupštine. To govori o ozbiljnim problemima sa vladavinom prava. Deinstitutionalizacija, odnosno vaninstitucionalno odlučivanje, u okviru lidera segmenata vodi ka *Rule of Man* i personalizaciji politike, a ne ka *Rule of Law*, ka politizaciji prava, umesto justicijalizaciji politike. Tako, umesto *institution building* i *capacity building*, koji je nužan Kopenhaški kriterijum na EU putu, tajnost pregovaranja jača konzulske tendencije i sultanizam.

U odsustvu javne rasprave i obilnog korišćenja skraćene procedure za donošenje važnih zakona i odluka, zanemaren je *glas javnosti*. Bez partnerstva civilnog sektora, koji je fragmentisan, neautentičan odnosno (zlo)upotrebljivan i bez konsultacije stručne javnosti u procesu kreiranja politika, nema *dobre vlade*.

Za *potlačenost* parlamenta, odgovorni su i vlada i sam parlament. Ne sme se zaboraviti da i predsednik Skupštine ima ključnu ulogu u relacijama sa Vladom, ali i sa predsednikom države. Predsednik Skupštine, po Ustavu Republike Makedonije, zamenjuje predsednika države u slučaju njegove sprečenosti da vrši funkciju. Dosadašnji predsednici makedonske Skupštine više su nalikovali američkom, nego engleskom spikeru. Oni, pored ovlašćenja utvrđenih Poslovníkom Skupštine, imaju i sva ovlašćenja koja poseduje svaki poslanik, odnosno: da učestvuju u skupštinskoj raspravi i da glasaju. Daleko su od toga da budu *neutral like a pope*, što bi rekli za britanskog spikera. Čini nam se da su u svim sazivima predsednici makedonske skupštine bili više u funkciji vlade nego poslanika. To posebno važi za odnos predsednika Skupštine prema parlamentarnoj opoziciji.

Ipak, makedonska Skupština je doživela svoj *sumrak* 24. decembra 2012. godine, dan kada su poslanici vodeće opozicione koalicije prisilno odstranjeni iz skupštinske sale za plenarne sednice, da bi se doneo budžet Republike. Parlamentarna drama je rezultirala političkom krizom i bojkotom parlamenta od strane opozicije.

Već smo konstatovala da je pad moći parlamenta opšta tendencija, koja se odnosi i na zapadne polijarhije sa dugotrajnom demokratskom tradicijom. Ali, ono što je poražavajuće za makedonsku Skupštinu je to što je ona organ koji umesto da bude škola demokratije i mesto koje promovise i praktikuje vladavinu prava, često puta bila ne samo organ koji selektivno primenjuje pravne norme koje je sama izglasala, već i krši pravila za svoj rad koji je sama propisala!

LITERATURA:

1. Evans, Harry, "Parliament: An Unreformable Institution?"
<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/pops/pop18/c02.htm>
2. Flinders, Matthew (2002), "Shifting the Balance? Parliament, the Executive and British Constitution", Political Studies, vol.50, pp. 23-42.
3. Garey, John M. (2007), "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting", American Journal of Political Science", vol. 51, no.1, pp. 92-107.
4. Griffith, Gareth (2005), "Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees", Briefing Paper No 12/05, New South Wales Parliamentary Library.
5. Гушева, С. (1997), Политичката контрола на Собранието врз Владата на Р. Македонија, (LLMwork), Правен факултет во Скопје.
6. Hague, Rod, Harrob, Martin and Shaun Breslin (2001), "Komparativna vladavina i politika", Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
7. Endru Hejvid, Politika, Beograd, 2004.
8. Huntington, S. (1991): Democracy's Third Wave, Journal of Democracy, Vol. 2.
9. Huntington, S.(1991), The Third Wave- Democratization in the Late Twentieth Century, Oklahoma: Oklahoma University Press.
10. Johnson, John K. (2005) "The Role of Parliament in Government", World Bank Institute, Washington, D.C.
11. Locke, J. (1978), Dve rasprave o vladi, Beograd, NIP Mladost.
12. Lovo, F. (1999), Velike savremene demokratije, Sremski Karlovci, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Z. Stojanovića.
13. Martin, Andrew D. (2001), "Congressional Decision Making and the Separation of Powers", American Political Science Review, vol. 95, No. 2, pp. 361-378.

14. Mershon, Carol and Olga Shvetsova (2008), "Parliamentary Cycles and Party Switching in Legislatures", *Comparative Political Studies*, vol. 41, No.1, pp. 99-127.
15. Orlović, Slaviša, *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije*, Beograd, 2008.
16. Polsby, Nelson W. (1975), "Legislature". In Fred Greenstein and Nelson Polsby (eds.) "Handbook of Political Science: Government Institutions and Processes", Addison Wesley, Reading, MA, 1975.
17. Saalfeld, Thomas (1990), "The West German Bundestag after 40 years: The Role of the Parliament in a 'Party Democracy'", in Northon Philip (ed.), "Parliaments in Western Europe", Frank Class: London.
18. Schattschneider, E.E. (1942) "Party government", New York: Farrar and Rinehart.
19. Schmitz, Gerald, "The Opposition in a Parliamentary System", www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp47-e.htm
20. Stratmann, Thomas and Martin Baur (2002), "Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag", CESifo Working Paper No. 650 (2), www.SSRN.com
21. Strom, Kaare (1990), "A behavioral theory of competitive political parties", *American Journal of Political Science*, Vol. 34, issue 2, pp. 565-598.

GORDANA SILJANOVSKA DAVKOVA

RENATA TRENESKA DESKOSKA

"SAINT CYRIL AND METHODIUS" UNIVERSITY OF SKOPJE

"JUSTINIAN I" SCHOOL OF LAW

MACEDONIAN (UN)DEMOCRATIC SAGA: DAVID (ASSEMBLY) VS GOLIATH (GOVERNMENT)?

Abstract: *This article explores the legislative-executive relations in the political system of the Republic of Macedonia. At the beginning, it analyses the factors which influence the role of the parliament and its relation to the government, such as: separation of powers; the electoral and party system; internal party democracy; the formal competences of the parliament; its low level of technical capacity; the (in)stability of the ruling coalition, the absence/presence of political will for change, etc. The article then considers the question: how the assembly of the Republic of Macedonia fulfills its competencies. Special attention is given to the legislation, as a competence in which the executive power becomes predominant, as well as the competence of the Assembly to control the government, which has been transformed into the competence of David (assembly) to support Goliath (government). Finally, the authors raise the dilemma: Is the Macedonian assembly a representative and legislative body or is it largely marginal and often a "rubber stamp" for the decisions made elsewhere (within the government or within extra constitutional bodies, in the spirit of a consociational model of democracy)?*

Keywords: *separation of powers; legislative; executive; parliamentary system.*

PROTIVRJEČNOSTI RAZVOJA PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak: *Uvođenje i razvoj političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini ima svoju specifičnu genezu. Nastao je 1990. godine sa izvjesnim istorijskim zakašnjenjem u odnosu na Republiku Sloveniju i Republiku Hrvatsku. Socijalna osnova novoformiranih stranaka 1990. godine postaće etnički kolektiviteti tri bosanskohercegovačka naroda: Bošnjaka, Srba i Hrvata. U društvenoj praksi se pokazalo, u postdejtonskom periodu, da pluralizam zasnovan na etničkoj osnovi nema istorijsku prohodnost u oblikovanju konsenzusa za razvoj države Bosne i Hercegovine u savremenom dobu. Glavna nemoć etničkih stranaka javlja se u sferi oblikovanja konsenzusa o glavnim pitanjima razvoja bosanskohercegovačkog društva i države u procesu integracije Bosne i Hercegovine u EU. Nepostojanje konsenzusa unutar vladajuće skupine stranaka uticalo je nepovoljno na mogućnost formiranja čvrstih koalicionih sporazuma i po tom osnovu stabilnih vlada. Koalicione sporazume je zamijenilo stranačko partnerstvo u vršenju vlasti. Usljed toga je moć Parlamenta uzurpirana od strane otuđene i birokratizirane elite političkih stranaka. Suženo odlučivanje u krugu lidera vladajućih političkih stranaka je destruiralo i ideju i instituciju parlamentarne demokratije u postdejtonskom periodu političkog razvoja države Bosne i Hercegovine.*

Ključne reči: *politički pluralizam; političke stranke; Bosna i Hercegovina, Evropska unija; međunarodna zajednica; parlamentarna demokratija; Dejtonski mirovni sporazum; parlamentarna većina; opozicija; Vijeće ministara; ustav Bosne i Hercegovine; Evropski sud za ljudska prava; Visoki predstavnik međunarodne zajednice; Specijalni predstavnik Evropske unije.*

DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM KAO OSNOVA INTERNACIONALIZACIJE IZGRADNJE MIRA I DEMOKRATSKE TRANZICIJE DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE

Dejtonskim mirovnim sporazumom zaustavljen je četverogodišnji rat u Bosni i Hercegovini (do 1992. godine Bosna i Hercegovina je, po popisu stanovništva iz 1991. godine imala 4.377.033 stanovnika. U njenoj višetetničkoj strukturi Bošnjaci su imali 43,71% učešća; Srbi 31,3% i Hrvati 17,3% te ostali 7,7%). Mandat za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma dobile su vojne i civilne snage međunarodne zajednice i Evropske unije. Vojni aspekt Dejtonskog mirovnog sporazuma implementirale su snage NATO saveza. Civilni aspekt provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma pripao je u nadležnost Visokom predstavniku međunarodne zajednice. Nadležnosti Visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR) proširene su bosnim ovlaštenjima koje su uvedene 1998. godine odlukom Vijeća za implementaciju mira. Prema ovim ovlaštenjima Visoki predstavnik međunarodne zajednice je dobio pravo da proglašava akte i zakone kojima se omogućuje provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma potvrđen je državno-pravni i međunarodno-pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine, zatim članstvo u OUN-u i međunarodno priznate granice.

Jedna od važnih odrednica Dejtonskog mirovnog sporazuma jeste Ustav Bosne i Hercegovine, ustanovljen kao Aneks IV mirovnog sporazuma. Prema Dejtonskom ustavu Bosna i Hercegovina je dobila novo unutrašnje političko ustrojstvo koga čine: institucije države Bosne i Hercegovine i njena dva entiteta: Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine. Nakon provedene arbitraže 1999. godine grad Brčko je dobio status distrikta i tako postao element cjeline političko-ustavnog ustrojstva države Bosne i Hercegovine.

Strateški cilj provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma je *učvršćenje mira i integracija Bosne i Hercegovine u evroatlanstke institucije*: Vijeće Evrope, NATO i Evropsku uniju. Sve reforme koje se izvode u postdejtonskom periodu imaju za cilj usvajanje standarda na temelju kojih će država Bosna i Hercegovina ispuniti uslove za postizanje članstva u Evropskoj uniji i NATO savezu. Mnoge od izvedenih reformi imale su pozitivan ishod na osnovi podrške i pomoći institucija međunarodne zajednice i Evropske unije. U prvim poslijeratnim godinama parlamentarni izbori su se provodili u organizaciji OESC-a sve do 2002. godine.

Budući da o većini pitanja iz nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije bilo saglasnosti, zapravo konsenzusa među pobjedničkim strankama SDA, HDZ i SDS koje izbornu pobjedu osvajaju na prvim postratnim izborima 1996. godine, Visoki predstavnik međunarodne zajednice je u okviru svojih bonskih ovlaštenja donio preko 800 odluka. Mnoge od ovih odluka bile su proglašenje određenih zakonskih akata. U najvažnije reforme, za koje je zakone proglasio Visoki predstavnik međunarodne zajednice spadaju: uspostava državne granične službe, *formiranje oružanih snaga Bosne i Hercegovine*, obrazovanje državnih sigurnosnih agencija, formiranje uprave za indirektno oporezivanje, proširenje strukture i nadležnosti Vijeća ministara BiH (od tri ministarstva u 1997. godini Vijeće ministara je 2005. godine dobilo novu strukturu sa devet ministarstava). Poseban značaj imala je odluka Visokog predstavnika o proglašenju amandmana o konstitutivnosti bošnjačkog i hrvatskog naroda u Republici Srpskoj i srpskog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine u 2002. godini. Ovim amandmanima ukinuta je diskriminacija bosanskohercegovačkih naroda na etničkoj osnovi na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine i ispunjeni uslovi za prijem Bosne i Hercegovine u članstvo Vijeća Evrope.

Dejtonski mirovni sporazum je, uz zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini situirao i ovlaštenja institucija međunarodne zajednice i Evropske unije kojim se *internacionalizirao istorijski proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i evroatlantske sigurnosne institucije*. Uz pomoć međunarodne zajednice u prvim postratnim godinama obnovljena je putna, energetska i komunalna infrastruktura. Započeo je 1998. godine proces izgradnje partnerskih odnosa između Bosne i Hercegovine i Evropske unije da bi 2008. godine bio potpisan Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji. (Sporazum nije ratifikovan u Evropskom parlamentu usljed neispunjavanja određenih uslova: provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci). Radi se o presudi kojom se ukida diskriminacija etničkih manjina u pravu izbora u organe državne uprave Bosne i Hercegovine.

Demokratska tranzicija kao bitna pretpostavka izgradnje institucija države Bosne i Hercegovine u postratnim uslovima bi se teško odvijala bez angažovanja Evropske unije i međunarodne zajednice. Angažovanje međunarodne zajednice doprinijelo je uspješnom provođenju parlamentarnih izbora na svim nivoima vlasti. Time je zasnovan proces konsolidacije parlamentarne demokratije u smislu ispoljavanja slobodne volje građana i mirne smjenljivosti stranačkih elita na izborima, formiranje međustranačkih koalicija i funkcionisanja izvršne vlasti.

GENEZA RAZVOJA POLITIČKOG PLURALIZMA U BOSNI I HERCEGOVINI U PERIODU 1996-2010. GODINE

Od druge polovine devetnaestog stoljeća ideje političkog predstavništva i demokratije povezuju se i javljaju u obliku *predstavničke demokratije*. Sa razvojem političkog pluralizma i jačanjem uloge stranaka u artikulaciji interesa društvenih skupina tokom dvadesetog stoljeća predstavništvo građana u parlamentu postaje monopol političkih stranaka.

Istorijsko iskustvo Bosne i Hercegovine u razvoju parlamentarne demokratije tokom devetnaestog i dvadesetog stoljeća je specifično. U vrijeme austrougarske uprave krajem devetnaestog i početkom dvadesetog stoljeća oblik predstavništva u Saboru Bosne i Hercegovine zasnivao se na etničko-konfesionalnoj osnovi. I pored toga što Sabor Bosne i Hercegovine nije imao značajnije nadležnosti naspram centralne vlasti u Beču (zajedničko ministarstvo finansija), zasnivanje političkog predstavništva na etničko-konfesionalnoj osnovi imao je negativnog uticaja na profiliranje i razvoj stranačkog sistema u Bosni i Hercegovini. Takvo predstavništvo je bilo izvan tadašnje liberalnodemokratske tradicije evropskih zemalja.

U vremenu Kraljevine Jugoslavije (1918-1941) većina stranaka u Bosni i Hercegovini sem socijaldemokratske i zemljoradničke stranke, bila je *formirana na etničkoj osnovi*. Srpske i hrvatske stranke su bile pod dominantnim uticajem njihovih etničkih centrala u Beogradu i Zagrebu. Jedino je Jugoslovenska muslimanska organizacija imala autonomnu bosanskohercegovačku politiku. Nakon Drugog svjetskog rata od 1945. do 1990. godine, u Bosni i Hercegovini je parlament djelovao na jednopartijskom monopolu.

Kada je došlo do sloma socijalizma u Evropi i raspada jugoslovenske socijalističke federacije tokom 1990. godine, uspostavlja se višestranački sistem u jugoslovenskim republikama. Razvijanje procesa pluralizacije prva je započela Republika Slovenija. Iza Slovenije, taj proces je slijedila Republika Hrvatska. Bosna i Hercegovina je imala određeno istorijsko zakašnjenje u uspostavljanju političkog pluralizma. Do formiranja političkih stranaka u Bosni i Hercegovini dolazi tokom ljeta 1990. godine. U to vrijeme je već eskalirao velikosrpski nacionalizam što je dovelo do vojnog sukoba na prostoru Republike Hrvatske. Takva kretanja će imati psihološko dejstvo na pojavu i širenje *etničke homogenizacije* u Bosni i Hercegovini gdje žive tri naroda: *bošnjački, srpski i hrvatski*. Strah za ishod mira u Bosni i Hercegovini postat će psihološko-politička osnova za formiranje stranaka na etničkoj, zapravo, jednonacionalnoj osnovi. U maju, julu i avgustu 1990. godine bit će formirane tri etničke stranke: SDA - stranka bošnjačkog naroda, SDS - stranka srpskog naroda i HDZ BiH - stranka hrvatskog naroda. Ove tri stranke će, osim pobjede na prvim stranačkim izborima 1990. godine ponoviti svoj izborni uspjeh i na prvim postratnim izborima 1996. godine. Na parlamentarnim izborima 1996. godine tri etničke stranke su *osvojile 86% poslaničkih mandata* u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Izbornu pobjedu će osvojiti i 1998. godine na drugim postratnim izborima. Na parlamentarnim izborima 2000. godine pobjeda je pripala bloku građanskih stranaka. Sa najviše osvojenih mandata na izborima 2000. godine Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine je inicirala formiranje Alijanse za demokratske promjene. Uslijedili su parlamentarni izbori 2002. godine i tada izbornu pobjedu ponovo dobijaju etničke stranke.

Prva tri izborna mandata državnog i entitetskih parlamenata u postratnom vremenu trajali su po dvije godine. Tada je izbore provodio OSCE i zagovarao je koncepciju trajanja mandata parlamenata dvije godine i učestalijih izbora. Zamisao je bila da se kroz nadmetanje stranaka u izbornom procesu oblikuje nova stranačka struktura državnog i entitetskih parlamenata. Nadalje, namjera

međunarodne zajednice je bila u pravcu podrške za formiranje novih stranaka koje nemaju ratnu hipoteku. Do toga ipak nije došlo.

Nakon parlamentarnih izbora 2002. godine, vladajuću većinu formiraju tri etničke stranke uz pomoć novoformiranih stranaka: Stranka za BiH u Federaciji BiH i Partija demokratskog progresa u Republici Srpskoj (SDA; HDZ i SDS su u Parlamentarnoj skupštini imale 19 poslaničkih mandata od ukupno 42). Ali vlada parlamentarne većine nakon izbora 2002. godine nije formirana na koalicionom sporazumu i političkom programu koji proističe iz tog sporazuma. Parlamentarna većina je vršila vlast na partnerskim međustranačkim odnosima. O najvažnijim projektima reforme u procesu tranzicije nije se mogao postići konsenzus između stranaka koje su činile vladajuću većinu. Radilo se o reformi oružanih snaga, zapravo formiranju državnog ministarstva odbrane i jedinstvene operativne komande oružanih snaga. Na osnovu izvršenog pritiska od Visokog predstavnika međunarodne zajednice izvedena je reforma oružanih snaga integracijom entitetskih vojski u oružane snage Bosne i Hercegovine. Tada je ulogu Visokog predstavnika međunarodne zajednice vršio engleski liberal Paddy Ashdown. Nepostojanje konsenzusa vladajuće većine stranaka nadomještao je Visoki predstavnik međunarodne zajednice koji je u vremenu od izbora 2002. godine do kraja 2004. godine na privremenoj osnovi proglasio 14 zakona.

Reforma odbrane u Bosni Hercegovini smatra se jednom od najuspješnijih reformi u postdejtonskom periodu političkog razvoja Bosne i Hercegovine.

Jedna od najsloženijih reformi odnosi se na promjenu dejtonskog Ustava Bosne i Hercegovine. Uz pomoć administracije SAD, krajem 2005. godine iniciran je projekt ustavne reforme u obliku amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine. Amandmani su imali za cilj jačanje nadležnosti Parlamentarne skupštine u donošenju zakona, promjene u poziciji i strukturi Predsjedništva Bosne i Hercegovine i proširenje strukture Vijeća ministara sa uvođenjem ministarstava za nauku i tehnologiju i poljoprivredu. Odlučivanje u parlamentu BiH odvijalo se u aprilu 2006. godine, po čemu će ustavni amandmani dobiti naziv *aprilski paket ustavnih promjena*. Nakon rasprave do promjena Ustava Bosne i Hercegovine nije došlo. Izostao je konsenzus unutar vladajuće skupine stranaka. Stranka za Bosnu i Hercegovinu kao jedna od vladajućih stranaka nije prihvatila ustavne reforme. Tadašnji Visoki predstavnik međunarodne zajednice Christian Schwarz-Schilling nije posegao za bonskim ovlaštenjima. Istovremeno, nije ni inicirao niti organizovao snažan pritisak međunarodne zajednice zapravo njenog Vijeća za implementaciju mira. Neuspjeh u izvođenju promjene dejtonskog Ustava imao je višestruke negativne posljedice. One su se ispoljile u slabljenju angažovanja međunarodne zajednice u procesu izvođenja reformi kao uslova za odvijanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Posebna negativna tendencija se ispoljila u izostajanju dinamike u političkom razvoju države Bosne i Hercegovine. Nakon neuspjeha aprilskog paketa ustavnih promjena uslijedila je radikalizacija političkih opcija između stranaka. Ta radikalizacija se naročito ispoljila u retorici Stranke za BiH u liderstvu Harisa Silajdžića za *ukidanje Republike Srpske i retorici Saveza nezavisnih socijaldemokrata u liderstvu Milorada Dodika za otcjepljenje Republike Srpske* iz države Bosne i Hercegovine. I jedna i druga retorika su pokrenule etničku homogenizaciju i dovela do izborne pobjede 2006. godine Stranke za BiH u Federaciji BiH i Stranke nezavisnih socijaldemokrata u Republici Srpskoj.

Sa stanovišta razvoja stranačkog sistema produbljen je međustranački ideološki rascijep u pogledu mogućnosti za postizanje konsenzusa među pobjedničkim strankama u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Tako je konsenzus među vladajućim parlamentarnim strankama u Bosni i Hercegovini u postdejtonskom periodu postao jedna vrsta političkog bauka.

UZURPACIJA MOĆI PARLAMENTA BOSNE I HERCEGOVINE U MANDATNOM PERIODU 2006-2010. GODINE

Ovaj četverogodišnji period u radu parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ima posebno značenje. U ovom periodu se nakon izbora 2006. godine mijenja stranačka struktura Parlamenta. Poslaničke mandate osvajaju i čine vladajuću skupinu: Stranka demokratske akcije, Savez nezavisnih socijaldemokrata, Stranka za BiH i Hrvatska demokratska zajednica BiH. Sa najviše osvojenih glasova ove stranke formiraju Vijeće ministara. Drugi aspekt posebnog značenja mandatnog perioda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine od 2006. do 2010. godine ogleda se u ispunjavanju uslova za potpisivanje Sporazuma o pridruživanju i stabilizaciji sa Komisijom EU. Radi se o početnoj i veoma važnoj fazi za odvijanje integracije Bosne i Hercegovine u EU.

Jedan od važnih uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju odnosio se na projekat reforme policije. U početnoj konceptualizaciji projekta reforme policije postojala je zamisao da struktura policije ima svoju jedinstvenu profesionalnu organizaciju i način upravljanja od lokalnog preko entitetskog do državnog nivoa. Usljed nedostatka konsenzusa vladajućih stranaka o sadržaju i ciljevima reforme policije dvije godine su trajale neproduktivne rasprave (2006-2008). Međustranačke rasprave unutar vladajuće skupine odvijale su se u suženoj skupini lidera stranaka izvan Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Sa svoje strane sastanke stranačkih lidera je povremeno sazivao tadašnji Visoki predstavnik međunarodne zajednice, slovački diplomata, Miroslav Lajčak. U odnosu na projekt reforme policije sastanci lidera stranaka sa Visokim predstavnikom međunarodne zajednice nisu donijeli rezultate. Potom je uslijedio dodatni pritisak međunarodne zajednice i Evropske unije na vladajuće političke stranke da prihvate projekt reforme policije. Taj pritisak će dovesti do djelimičnog uspjeha. Radi se o tome da je cjelovit projekt reforme policije sužen na uvođenje direkcije na državnom nivou za koordinaciju policijskih snaga. Odustalo se od cjeline strukturne reforme policije i upravljačke nadležnosti nad policijom na državnom nivou. Ovaj oblik kompromisa za reformu policije postaće osnovom da su se ispunili uslovi za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine. Sporazum je potpisan 2008. godine, a njime je označen ugovorni odnos Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom unutar procesa integracije u EU. Budući da od 2009. godine Bosna i Hercegovina ne ispunjava uslov za provođenje presude u predmetu Sejdić i Finci nije došlo do ratifikacije Sporazuma o pridruživanju i stabilizaciji od zemalja članica Evropske unije. Jedan od uslova za ratifikaciju je ispunjen, a to je usvajanja Zakona o popisu stanovništva tokom 2013. godine.

Tokom mandatnog perioda (2006-2011) Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i dalje *ne vrši uspješno svoju ustavnu ulogu najvišeg zakonodavnog tijela*. Njena društvena moć dobijena slobodnom voljom građana na izborima *uzurpirana je od strane lidera stranaka koje čine vladajuću skupinu*. Uticaj na pripremu i donošenje zakonskih rješenja *prisvojila su stranačka rukovodstva*. I Vijeće ministara i Parlament su stavljani na marginu odlučivanja o glavnim pitanjima iz nadležnosti Parlamentarne skupštine. *Radikalizacija jednog broja pitanja na etničkoj osnovi dovela je do učestalije primjene entitetskog glasanja u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*. Zahtjevi za entitetsko glasanje dolazili su od poslanika iz RS-a. Visoki predstavnik međunarodne zajednice Valentin Inzcko u svom izvještaju Vijeću sigurnosti OUN od 12. novembra 2010. godine iznosi sljedeće ocjene o radu Parlamenta Bosne i Hercegovine: „Institucije na državnom nivou nisu radile punim potencijalom u mandatu 2006-2010 i to najviše zbog političkih opstrukcija i razmjerica. Broj zakona odbačenih zbog entitetskog veta u državnom parlamentu u značajnoj mjeri se povećao. Odbačeni zakoni su bili od suštinskog značaja za napredovanje Bosne i Hercegovine u procesu evroatlantskih integracija. U poređenju sa prethodnim periodom 2002-2006, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je u mandatu 2006-2010 *usvojila za jednu trećinu manje zakona*“.

Iako je vladajuća skupina stranaka u svom sporazumu za vršenje vlasti u mandatnom periodu 2006-2010. proklamovala više ciljeve, one se zbog nepostojanja međustranačkog konsenzusa nisu mogli realizovati. Radi se o sljedećim ciljevima: novi Ustav Bosne i Hercegovine utemeljen na evropskim standardima; moderna auto cesta za povezivanje Bosne i Hercegovine sa zemljama EU; rast zaposlenosti; stvaranje uslova za inostrana ulaganja. Nasuprot ovim ciljevima nije došlo do rasta inostranih ulaganja niti je došlo do povećanja procenta zaposlenosti. Nezaposlenost je porasla na 40% radno aktivnog stanovništva. Preko 30% stanovništva živi u uslovima enormnog siromaštva. Osobito su u teškom položaju penzioneri zbog niskih penzija i nezaposlena omladina.

Pokušaj da se pristupi *reformi Ustava Bosne i Hercegovine*, u okviru butmirskog pregovaračkog procesa u oktobru 2009. godine, nije doveo do uspjeha. Saglasnost u skupini vladajućih stranaka *za moguće ustavne promjene je izostala*.

U mandatnom periodu 2006-2010, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije postala *središte racionalne i umne rasprave za oblikovanje opšteg interesa koji omogućuje uspješno odvijanje procesa integracije države Bosne i Hercegovine u EU*. Odlučivanje o pitanjima iz nadležnosti Parlamentarne skupštine izmješteno je u uski krug stranačkih elita. I zakoni o kojima se odlučivalo u Parlamentu, zbog primjene entitetskog odlučivanja, najčešće su opstruirani. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je ostala *bez svog demokratskog kapaciteta* posebno u pogledu ustavne odgovornosti *da donosi zakone i vrši političku kontrolu nad radom izvršne vlasti*. Kako je i u ovom mandatnom periodu parlamentarna većina bila bez čvrsto utemeljenog stranačkog koalicionog programa i kako su na sceni bila politička sukobljavanja vladajućih stranaka, parlamentarna demokratija je nadalje bila uzurpirana *partitokratijom*. Monopol stranačkih elita u odlučivanju o društvenom razvoju postao je *glavna opasnost za negaciju parlamentarne demokratije*. U uslovima kada stranke unutar parlamentarne većine nemaju konsenzus o zakonima i projektima za reforme i kada u Parlamentu ne postoji moćna i odgovorna opozicija, *parlamentarna demokratija je potisnuta*.

MOGUĆNOSTI KONSOLIDACIJE PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE NAKON IZBORA 2010. GODINE

Nakon parlamentarnih izbora 2010. godine građani su očekivali nove reforme, kako bi se ubrzao proces integracije u EU. Nadanja su bila okrenuta privrednom rastu i zapošljavanju. Najveći broj poslaničkih mjesta u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine osvajaju: Socijaldemokratska partija BiH – 8 poslaničkih mandata i Savez nezavisnih socijaldemokrata – također 8 poslaničkih mandata. Po broju poslaničkih mandata slijede ih: Stranka demokratske akcije sa 7 mandata, zatim Srpska demokratska stranka i Savez za bolju budućnost po 4 mandata, te Hrvatska demokratska zajednica sa 3 mandata i Hrvatska demokratska zajednica 1990 sa 2 mandata. SDP BiH, kao pobjednička stranka u Federaciji BiH na izborima 2010. godine, *zagovarala je stanovište da se koalicije do kojih se dođe u međustranačkim pregovorima, trebaju zasnovati na čvrstom sporazumu i programu koji će činiti osnovu za realizaciju koalicionog sporazuma*. Takvo stanovište je označilo raskid sa do tada primjenjivanom praksom partnerstva između vladajućih stranaka koje čine parlamentarnu većinu. Usljed ovakvog pristupa, izgubljeno je više od godinu dana u traženju rješenja za koalicioni sporazum na državnom nivou. Koalicioni sporazum o parlamentarnoj većini i formiranju Vijeća ministara postigli su: SDP BiH, SDA, SNSD, HDZ BiH, HDZ 1990 i SDS. Iz ove stranačke većine, nakon godinu dana vršenja vlasti, isključena je SDA zbog neprihvatanja budžeta institucija države BiH za 2012. godinu. Na mjesto SDA došla je stranka SBB.

Vladajuća skupina stranaka našla se pred izazovom nakon izbora 2010. godine da pokrene reforme i osigura promjene u pogledu ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku Uniju. Ostvarenje tog cilja uslovljeno je usvajanjem amandmana na Ustav BiH kojim se provodi odluka *Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci* (tu je bio još jedan uslov: donošenje Zakona o popisu stanovništva. Zakon je donesen početkom 2013. godine, a popis stanovništva se organizuje u oktobru 2013. godine). Jedan veoma važan projekat, a javlja se kao uslov za postizanje članstva Bosne i Hercegovine u Akcionom planu za članstvo u NATO vojnom savezu, odnosi se na Zakon o raspolaganju vojnom imovinom kao državnom imovinom.

Podnošenje aplikacije za dobijanje *statusa kandidata za članstvo* Bosne i Hercegovine u Evropskoj Uniji uslovljeno je *provedenjem odluke Evropskog suda za ljudska prava*. U traženju mogućeg prijedloga amandmana na Ustav BiH u predmetu Sejdić i Finci, nije postignut napredak ni tokom 2010. godine, ni tokom 2012. godine, niti u prvoj polovini 2013. godine. Komisija formirana u Parlamentarnoj skupštini da pripremi amandman na Ustav, nije uspjela doći do *konsensualnog prijedloga*. Na sastancima lidera vladajućih stranaka nije se moglo doći do usaglašenog prijedloga koji bi mogao ući u parlamentarnu proceduru za usvajanje. Stranačka stanovišta su suprotstavljena, posebno među strankama u Federaciji BiH.

U ovom pitanju provođenja odluke Evropskog suda za ljudska prava, a koja se odnosi na uklanjanje diskriminacije pripadnika etničkih manjina u pravu da biraju i da budu birani na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, *produbila se nemoć vladajućih stranaka u Parlamentarnoj skupštini BiH, da oblikuju konsenzus o tako važnom pitanju* kao što je ukidanje diskriminacije ljudi na osnovu pripadnosti manjinskim etničkim skupinama. Radi se o tome da je oblikovanje mogućeg sadržaja ovog ustavnog amandmana suženo na šest lidera političkih stranaka: SDP BiH, SNSD, HDZ BiH, HDZ 1990, SDS i SBB. Nijedan od lidera ovih stranaka nije profesor pravnih nauka, niti je pravni ekspert. Posmatrano u ovom kontekstu, potpuno je isključena struka u kreaciji rješenja. Pokazalo se da nakon svakog sljedećeg sastanka nema napretka. Stranački lideri nisu pokazali kapacitet za kompromis u iznalaženju *konsensualnog rješenja*. Politička kultura i odgovornost za javni interes, zapravo interes cjeline društva, nalazi se na veoma niskom nivou u djelovanju vladajućih parlamentarnih stranaka. Ovakav način rada stranačkih lidera potpuno je razotkrio stranačke elite u pogledu uzurpacije *društvene moći i uloge Parlamentarne skupštine BiH*. Tamo gdje je izvlašten parlament ne može biti demokratskog rješenja ni za jedno složeno pitanje o društvenom razvoju.

Nastojanje povjerenika za proširenje Evropske unije, Štefana Filea, da se rješenje za odluku Evropskog suda za ljudska prava traži i dalje u suženom krugu šest stranačkih lidera, u jednom pokušaju s početka 2013. godine, nije donijelo napredak. Postoje sve *osnove za sumnju* da se i na najavljenom sastanku stranačkih lidera iz BiH u oktobru 2013. godine neće doći do konsensualnog rješenja za sadržaj ustavnog amandmana o provođenju odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci.

Izmještanje odlučivanja o sadržaju jednog ustavnog amandmana u vezi otklanjanja diskriminacije pripadnika etničkih manjina u BiH, samo u zatvoreni krug šest stranačkih lidera u potpunosti negira *moć Parlamenta BiH* i njegovu odgovornost da donosi zakone i amandmane na Ustav države. U odnosima u kojima je parlament izvlašten, nije moguće oblikovati demokratsko rješenje za promjenu Ustava. Nedostatak konsenzusa među vladajućim strankama moguće je nadomjestiti formiranjem parlamentarnih tijela u kojima bi se oblikovali prijedlozi organizacija civilnog društva i stručnih eksperata. Ulogu specijalnog predstavnika Evropske unije valja vezati za uticaj na Parlamentarnu skupštinu, da u kontekstu svojih ustavnih ovlaštenja podigne odgovornost za provođenje reformi, uključujući i reformu Ustava Bosne i Hercegovine.

NEMOĆ VLADAJUĆIH STRANAKA U OBLIKOVANJU KONSENZUSA U PROCESU ODLUČIVANJA U PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BIH

Tokom postdejtonskog vremena od 1996. do 2010. godine, sve vladajuće parlamentarne većine, osim od 2000. do 2002. godine, stranačku vlast su zasnivale na principu partnerstva. Izbjegavao se princip *koalicionog sporazuma i političkog programa* stranaka koje čine parlamentarnu većinu. *Time se negira osnovni princip parlamentarne demokratije*. Bit tog principa je da se slobodna i legitimna volja građana, iskazana na izborima davanjem povjerenja strankama, *oblikuje u parlamentu koalicionim sporazumom pobjedničkih stranaka, sa javno proklamovanim programom društvenog i ekonomskog razvoja*. Tako parlament konstituiše svoju moć i ostvaruje je u odnosima političkog nadmetanja stranaka parlamentarne većine i stranaka opozicije. U tom kontekstu ostvaruje se parlamentarna demokratija kao moderno predstavništvo građana, i to u vidu nekoliko ustavnih uloga parlamenta: donosi zakone, bira vladu, vrši političku kontrolu nad radom vlade, potvrđuje odgovornost za oblikovanje opšteg interesa zajednice u ekonomskom i kulturnom razvoju. Zato parlament u zemljama razvijene demokratije ima najveću moć i najveću odgovornost za razvoj države.

Izostajanje koalicionih sporazuma i na njima zasnovanih političkih programa parlamentarne većine, dovela je do *marginalizacije opozicije* u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Moć odlučivanja, i to izvan parlamenta, *prisvojile su stranačke elite*. One nemaju razvijenu odgovornost niti prema parlamentu niti prema građanskoj javnosti.

Društvena osnova nemoći vladajućih stranaka da uspostave međustranački konsenzus tokom odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, proističe iz *karaktera* stranaka formiranih na etničkoj osnovi. Osnova za ispoljavanje interesa nije pojedinac, nisu socijalne skupine ljudi kao što su nezaposleni, poljoprivrednici, razna udruženja građana na interesnoj osnovi. Etničke stranke, a one imaju najveću moć u Parlamentu BiH, *političke interese artikulišu kao interese nacije*. Te stranke su zarobljene svojim etnopolitikama. Zatvorenost u svoju etničku skupinu dovodi do *politizacije i isključivosti* u ispoljavanju nacionalnih interesa. Polazište je da je moja nacija ugrožena od druge nacije, da je položaj moje nacije nepovoljan u odnosu na druge. Izvođenje političkih interesa iz nacionalnog kolektiviteta u multietničkom društvu, kakvo je bosanskohercegovačko društvo, *vodi stranačkoj suprotstavljenosti, i dovodi do stalnih političkih borbi na etničkoj osnovi*. Etničke stranke tokom izborne kampanje u parlamentarnim izborima, *na ideji ugroženosti svoga naroda, postižu etničku homogenizaciju i na toj osnovi izbornu pobjedu*. Ali, kada dođe do konstituisanja parlamentarne vlasti (većine i opozicije), na temelju izbornih rezultata, etničke stranke ne posjeduju istorijsku odgovornost, a time i moć *da sa drugim strankama oblikuju konsenzus o pitanjima razvoja bosanskohercegovačke državne zajednice, unutar istorijskog procesa integracije u Evropsku uniju i NATO savez*.

Nemoć etničkih stranaka da oblikuju međustranački konsenzus o društvenom razvoju države Bosne i Hercegovine, uslovljena je najprije time što stranačke političke interese artikulišu na *kolektivnoj etničkoj osnovi*. Nemoć konsenzusa proističe i zbog različitog odnosa stranaka prema razviju državnosti Bosne i Hercegovine. Stranke koje slijede svoje ratne politike etničke podjele države nemaju iskren odnos prema državnosti Bosne i Hercegovine. Političko stajalište dijela stranaka u RS, nakon 2008. godine, da se zagovara referendum o izdavanju Republike Srpske iz Bosne i Hercegovine, potvrđuje *destruktivni odnos* prema državi Bosni i Hercegovini. Primjenu ovog stajališta stranaka iz Republike Srpske zaustavila je međunarodna zajednica.

Treći osnov nemoći vladajućih stranaka da uspostave konsenzus o zakonima i reformama na istorijskom projektu integracije Bosne i Hercegovine u EU i NATO savez, proističe iz *negacije uloge* i moći Parlamenta BiH od strane stranačkih elita. Uzurpacija moći parlamenta, svođenjem odlučivanja na uski krug stranačkih lidera, i to izvan parlamentarne strukture, produbljuje stranačku borbu i otežava pronalaženje konsenzusa. Četvrti vid nemoći stranaka da oblikuju konsenzus, javlja se usljed nepostojanja povezanosti vodstva stranaka sa građanima i njihovim interesnim oblicima udruživanja. U izvedenim istraživanjima javnog mnijenja iskazuje se volja 70% građana da njihova država Bosna i Hercegovina postane članica EU.

I, najzad, *peti* vid nemoći vladajućih stranaka da oblikuje konsenzus o pitanjima o nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, proističe *iz odnosa institucija međunarodne zajednice i EU prema parlamentarnoj demokratiji*. Međunarodna zajednica je posredstvom svog viskog predstavnika sve do 2010. godine, primjenom bonskih ovlaštenja, odmjenjivala nepostojeći međustranački konsenzus i proglasila preko 800 akata. Odustajanjem od primjene bonskih ovlaštenja, međunarodna zajednica i EU su pribjegle veoma neproduktivnom stajalištu u odnosu na razvoj stranačkog sistema i parlamentarne demokratije u BiH. Stajalište se svodi na sljedeće: EU i međunarodna zajednica će na nekom pitanju prihvatiti ono rješenje za koje se dogovore lideri vladajućih stranaka. A kako dogovor stranaka izostaje, i to u dužem vremenskom trajanju, nastaju posljedice. One se manifestuju u stagnaciji ekonomskog razvoju zastoju u odvijanju procesa integracije BiH u EU. Geopolitička osnova kompromisa za dejtonski mirovni sporazum došla je od zemalja članica kontakt grupe, a koju činenajmoćnije zemlje svijeta: SAD, Ruska Federacija, Engleska, Francuska i Njemačka. Integracija BiH u EU ne može ostati samo na iščekivanju dogovora suprotstavljenih stranaka u Bosni i Hercegovini.

ZAKLJUČNO STAJALIŠTE

Izvođenje političke pluralizacije bosansko-hercegovačkog društva tokom 1990. godine odvijalo se u nepovoljnim i protivrječnim društveno-istorijskim prilikama. U uslovima sloma socijalizma u Evropi i disolucije jugoslovenske federacije te pogoršanih međunacionalnih odnosa u jugoslovenskim republikama u Bosni i Hercegovini se formiraju političke stranke na etničkoj osnovi. Radi se o tome da su nove tri etničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS formirane 1990. godine postale pobjednice na prvim višestranačkim izborima u novembru mjesecu 1990. godine. Ove stranke su sebe proglasile ekskluzivnim zastupnicima interesa svojih naroda: SDA predstavlja interese bošnjačkog naroda, HDZ BiH predstavlja interese hrvatskog naroda i SDS predstavlja interese srpskog naroda. Zbog toga je jedinstveno izborno tijelo razdobljeno na tri etničke cjeline. Politička artikulacija interesa unutar tri etničke stranke javlja se u vidu ispoljavanja kolektivnih nacionalnih interesa. Raniji način ispoljavanja kolektivnih interesa radničke klase u socijalizmu zamijenjen je ispoljavanjem kolektivnih interesa srpskog, hrvatskog i bošnjačkog naroda. Time je u Bosni i Hercegovini *umjesto interesnog i građanskog formiran etnički pluralizam*.

Istorijska nemoć etničkog pluralizma pokazaće se u toku formiranja višestranačke izvršne vlasti u Parlamentu Bosne i Hercegovine 1991. godine. Na mjesto oblikovanja koalicionog sporazuma tri pobjedničke stranke: SDA, HDZ BiH i SDS i formiranja parlamentarne većine na toj osnovi uspostavljeno je vršenje vlasti na *partnerskim međustranačkim odnosima*. Time je Parlament kao najviše zakonodavno tijelo *ostao bez političke moći*, koja se nakon izbora strukturira na parlamentarnu većinu i opoziciju. Umjesto političkog nadmetanja između stranaka koje čine vladajuću većinu i stranaka opozicije u Parlamentu je političko nadmetanje ostalo unutar odnosa i neslaganja samih vladajućih stranaka. A budući da je riječ o vladajućim strankama na etničkoj osnovi njihove različite političke koncepcije u pogledu razvoja državnosti Bosne i Hercegovine

dovešće do ideološko-političkog rascijepa u Parlamentu BiH na pitanju izvođenja referenduma građana o nezavisnom i suverenom razvoju države Bosne i Hercegovine početkom 1992. godine.

I nakon rata i Dejtonskog mirovnog sporazuma etničke stranke su *dobile izbornu moć* tako što su osvojile 86% poslaničkih mandata U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Vršenje vlasti i nadalje je zasnovano na partnerskom odnosu vladajućih stranaka. Opozicija je marginalizirana. Svoju izvršnu funkciju Vlada u Parlamentu vrši bez koalicionog političkog programa vladajućih stranaka. O glavnim pitanjima društvenog razvoja etničke stranke ne uspijevaju *oblikovati konsenzus*. Na taj način je parlamentarna demokratija u Bosni i Hercegovini ostala bez djelotvorne moći da donosi zakone i vrši političku kontrolu nad radom Vlade. *Stranačke elite su uzurpirale demokratsku ulogu i moć Parlamenta*.

Kako bi se izbjegla blokada odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o zakonima koji omogućuju reforme i integraciju Bosne i Hercegovine u EU, nepostojeći konsenzus između vladajućih stranaka u postdejtonskom periodu zamijenjen je proglašenjem zakona od strane Visokog predstavnika međunarodne zajednice na osnovu bonskih ovlaštenja.

Tokom svih izbornih mandata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu od 1996. do 2002. godine nije se uspjela formirati parlamentarna većina sa javno proklamovanim koalicionim programom. Usljed toga su vlade *bile nemoćne da utiču na oblikovanje reformi i promjena*. Moć Parlamenta i izvršne vlasti u Parlamentu uzurpirale su elite vladajućih stranaka. Lideri vladajućih stranaka, odvojeno i izvan Parlamenta nastoje pronaći konsenzus za reforme i nove zakone. U tome ostaju neuspješni, jer *nemaju političku sposobnost da oblikuju međustranački konsenzus*. U takvim kretanjima Parlament je istisnut na periferiju društvenog i državnog razvoja. Na mjesto parlamentarne demokratije u Bosni i Hercegovini je na sceni *partitokratija*. Usljed toga je i nastao zastoj u odvijanju evropskog integracijskog procesa, naročito nakon 2008. godine.

Promjena u razvoju političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini iz njegove etničke strukture u građansko-interesnu strukturu javlja se kao *nužan pravac kretanja u postdejtonskom političkom razvoju države Bosne i Hercegovine*. To podrazumijeva *cjelovitu reformu u razvoju stranačkog sistema*. Ta reforma bi trebala dovesti do jačanja moći građanskih multietničkih stranaka *utemeljenih na evropskim standardima*. U prošlosti se već pokazalo da na osnovi etnopolitika nije moguće graditi međustranački konsenzus i djelotvornu parlamentarnu demokratiju u BiH.

Promjena strukture stranačkog sistema u Bosni i Hercegovini pretpostavlja i novu strategiju *Evropske unije i međunarodne zajednice* u odnosu na jačanje uloge Parlamentarne skupštine i razvoj parlamentarne demokratije. Umjesto oslanjanja u izvođenju reformi na sužen krug stranačkih lidera i očekivanja njihovog dogovora, moć međunarodne zajednice i Evropske unije nužno mora biti usmjerena na sam Parlament, zatim Vijeće ministara i organizacije civilnog društva.

Svoju strategiju prema odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u EU i NATO savez međunarodna zajednica treba bitno mijenjati i to tako što bi svojim uticajem osigurala *geopolitičku osnovu za reformu Ustava Bosne i Hercegovine*. Osim toga Evropska unija, odnosno njen specijalni predstavnik u Bosni i Hercegovini trebaju uvesti nove institucionalne forme za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u EU. Riječ je o mogućnosti da se uspostavi *agenda reformi i novih zakona u zajedničkoj odgovornosti* Specijalnog predstavnika EU i parlamentarne vlasti Bosne i Hercegovine. Na taj način bi se objedinile energije demokratskih snaga i omogućilo ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u EU. Nedopustivo je da Bosna i Hercegovina i uz angažovanje međunarodne zajednice i EU, toliko zaostaje u evropskom integracijskom procesu naspram susjednih država: Hrvatske, Srbije i Crne Gore.

Na parlamentarnim izborima za godinu dana 2014. godine buduće pobjedničke stranke u najkraćem vremenu trebaju *oblikovati koalicioni sporazum*. Glavne odrednice političkog programa koalicione parlamentarne većine nužno moraju biti: postizanje članstva Bosne i Hercegovine u EU. Sa ispunjavanjem uslova za integraciju u EU postiže se i najveći stepen unutrašnje integracije Bosne i Hercegovine u ekonomskoj, političkoj i kulturnoj sferi. Postiže se izgradnja standarda za vršenje ustavne uloge Parlamenta Bosne i Hercegovine.

LITERATURA:

1. Bojić, Mehmedalija: Historija Bosne i Hercegovine, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2001. godina.
2. Ćurak, Nerzuk: Izvještaj iz periferne zemlje-gramatika geopolitike, Fakultet političkih nauka Sarajevo, 2011. godina.
3. Ibrahimagić, Omer: Državno uređenje Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2005. godina.
4. Ravlić, Slaven: Dileme političkog predstavljanja, Politička kultura, Zagreb, 2008.
5. Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini (istraživačka studija), urednici: Danica Fink-Hafner i Mirko Pejanović, Promocult, Sarajevo/Ljubljana, 2006.
6. Orlović, Slaviša: Izazovi reprezentativne (predstavničke) demokratije, u Zborniku radova: Država i demokratija, uredio Milan Podunavac, Službeni glasnik i FPN Beograd, 2010.
7. Pejanović, Mirko: Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2005.
8. Pejanović, Mirko: Ogleđi o državnosti Bosne i Hercegovine, drugo dopunjeno izdanje, Šahinpašić Sarajevo/Zagreb, 2012.
9. Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dayton-a-Političko-pravni aspekti demokratske konsolidacije u postdejtonskom periodu, Zbornik radova, urednici: Dino Abazović i Stefan Hammer, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo 2010. godine.
10. Zajc, Drago: Privremeni izbori u Sloveniji 2011, Politički život, časopis za analizu politika br. 4, FPN, Beograd, 2012.

CONTRADICTIONS IN THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: *The genesis of the establishment and development of political pluralism in Bosnia and Herzegovina is very specific. The political pluralism that emerged in Bosnia and Herzegovina in 1990 was somewhat belated in comparison to the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia. New political parties that were founded in 1990 were ethnically based on three nationalities in Bosnia and Herzegovina: Bosniaks, Serbs and Croats. In post-Dayton social practice, ethnically based pluralism appears to lack the historic power needed to shape a consensus for the development of a modern state of Bosnia and Herzegovina. Ethnically-based political parties have been unable to reach a consensus on major issues concerning the development of the state of Bosnia and Herzegovina and its society, as well as its integration into the EU. The lack of consensus among ruling parties has had an adverse impact on the possibility of forging strong coalition agreements which would result in stable governments. Coalition governments were replaced by the partnerships of parties in exercising power. Hence, the power of parliament was usurped by alienated and bureaucratized political party elites. The decision-making process was narrowed down to a circle of leaders of ruling political parties, thus destroying both the idea and the institution of parliamentary democracy in the post-Dayton period of the political development of the state of Bosnia and Herzegovina.*

Keywords: *political pluralism; political parties; Bosnia and Herzegovina, European Union; international community; parliamentary democracy; Dayton Peace Accords; parliamentary majority; opposition; Council of Ministers; Constitution of Bosnia and Herzegovina; European Court of Human Rights; High Representative of the International Community; European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina.*

NARODNA SKUPŠTINA SRBIJE: RADNI ILI RASPRAVNI PARLAMENT?

Sažetak: *Predmet analize u ovom radu predstavlja domen parlamentarne autonomije u ustavnom sistemu Republike Srbije. Polazi se od pretpostavke da dobra mera eksterne autonomije parlamenta počiva na sposobnosti Narodne skupštine da svoju unutrašnju organizaciju uredi tako da može da odgovori dominantnoj vladi u sistemu podele vlasti. Snaženje njene pozicije, prvenstveno u ostvarivanju zakonodavne i kontrolne funkcije, pretpostavlja usaglašen odnos između skupštinskog rada u plenumu i rada u odborima. Način na koji je uređeno funkcionisanje plenuma i delovanje odbora predstavlja osnovni kriterijum za određivanje karaktera predstavničkog organa kao raspravnog ili kao radnog parlamenta. U radu se analiziraju prednosti i nedostaci pojava oblika savremenog parlamenta, sa pretpostavkom da radne skupštine mogu bolje da odgovore naraslim zadacima ustavne države.*

Ključne reči: *Narodna skupština, parlamentarna autonomija, parlamentarni odbori.*

UVOD

Parlamentarna autonomija, kao ustavni princip, sadržana je u pravu Narodne skupštine da samostalno uredi svoj rad i unutrašnju organizaciju kako normativnim aktima, tako i kroz pravila igre koja se razvijaju između učesnika u parlamentarnom procesu. U okviru prava na parlamentarnu autonomiju Narodna skupština ima dvostruki zadatak u funkcionalnom smislu. Prvo, treba obezbediti uslove za ostvarivanje ustavnih nadležnosti Skupštine, koje su utemeljene na njenoj izvornoj funkciji – funkciji reprezentacije. Drugo, treba omogućiti svakom izabranom članu parlamenta da realizuje slobodan poslanički mandat, uživajući pri tom odgovarajuću ustavnopravnu zaštitu (*parlamentarne privilegije*).

Princip parlamentarne autonomije razvija se u dva pravca: spoljna ili eksterna autonomija, koja se odnosi na ustavnu i političku poziciju parlamenta u sistemu podele vlasti, i unutrašnja ili interna autonomija, koja je sadržana u samostalnosti parlamenta da uredi svoju administrativnu strukturu i samostalno raspolaze sredstvima.

Spoljna autonomija parlamenta može se kretati u granicama opštih principa pravne države, prvenstveno principa ustavnosti i zakonitosti, kao i ustavnih pravila o uređenju vlasti i pravila o nadležnostima najviših ustavnih organa (Avril i Gisquel, 1988: 2). S obzirom na to da spoljna autonomija počiva na podeli vlasti, ona treba da služi osnovnom razlogu postojanja ovog organizacionog načela, a to je da obezbedi ravnotežu između nosilaca političke, zakonodavne i izvršne vlasti. U tom smislu, parlament može da organizuje pomoćna radna tela, uređuje proceduru i uspostavlja kontrolne instrumente. Dakle, pravo parlamenta da organizuje stalne i *ad hoc* odbore, uređuje proceduru odlučivanja, kao i pravila za postavljanje poslaničkih pitanja i interpeliranje vlade, može se označiti kao izraz spoljne autonomije parlamenta. Unutrašnja autonomija obuhvata domen tzv. administrativnog parlamentarnog prava, koje se prostire na oblast delovanja parlamentarne administracije, uz pretpostavku finansijske samostalnosti, koja svoj izraz dobija u posebnom budžetskom pravu parlamenta.

RADNA ILI RASPRAVNA SKUPŠTINA

Od nastanka ideje građanske države parlament je viđen kao organ koji *kreira pravo* i koji ima isključivi autoritet da donosi opšte pravne akte koji imaju formu i snagu zakona. Ova tradicionalna predstava o snazi zakonodavnog organa oslabila je u savremenoj ustavnoj državi u uslovima koje postavlja politički okvir za funkcionisanje parlamentarnog sistema.⁹² Prvo, parlament je značajno ograničen uslovima u kojima vlada preuzima inicijativu i dominira u parlamentarnom procesu. Vlada drži monopol u fazi predlaganja zakonskih projekata. Umesto da odlučuje *ad novum*, funkcija parlamenta svodi se na prihvatanje ili modifikovanje vladinih predloga zakona. Drugo, dnevni red i raspored rada parlamenta obuhvataju brojne teme, koje ne dopuštaju da parlamentarni plenum detaljno i iscrpno o svemu raspravlja i odlučuje. Predmet rasprave i odlučivanja zahtevaju stručnost i kompetentnost u različitim oblastima, koju članovi parlamenta često ne poseduju (Muyllle, 2003: 170). Od svih evropskih parlamentarnih sistema pojava *atrofije* predstavničkog organa najviše je ispoljena u britanskom Parlamentu.⁹³ Zato je u partijski dominantnim parlamentima zakonodavna funkcija parlamenta reducirana do kvaliteta kontrole, odnosno, hvatanja grešaka u predlozima koji su sačinjeni od strane ministara ili vladinih službenika.

Funkcija reprezentacije ili predstavljanja dolazi do punog izražaja u parlamentu kome stoji na raspolaganju široka parlamentarna rasprava o različitim pitanjima u zakonodavnoj oblasti. Međutim, ovaj ideal parlamentarne demokratije ustuknuo je pred potrebom da se poslovi predstavničkog organa detaljno uredi u zakonodavnom procesu, kao i da se osnaži funkcija kontrole nad radom vlade. Ako predlozi zakona nisu detaljno razmatrani u skupštinskim odborima, javna rasprava predstavlja uzaludno trošenje vremena.⁹⁴ To se naročito odnosi na raspravu o amandmanima koji se direktno podnose skupštinskom plenumu, kada poslanici teško mogu da prate raspravu i ne mogu kompetentno da odlučuju o pitanjima koja zahtevaju stručno mišljenje ili kvalifikovanu ekspertizu. Zato je važno da se predstavnički organ profiliše tako da može da odgovori naraslim potrebama ustavne države i to na temelju efikasnog rada kako u plenumu, tako i u skupštinskim odborima. Upravo organizacija i funkcionisanje parlamenta, te odnos uspostavljen između skupštinskog plenuma i skupštinskih odbora, predstavlja kvalitet po kome se razlikuju raspravne i radne skupštine. Prvu grupu predstavljaju parlamenti koji pretežno raspravljaju (eng. *talking assembly*), dok drugu grupu čine parlamenti koji su aktivni i deluju preko svojih pomoćnih i stručnih organa (eng. *working assembly*), (Hague i Harrop, 2004: 251).

Raspravne skupštine su dugo vremena u Evropi smatrane idealnim parlamentom, jer je on bio fokusiran na plenum, koji je svoj značaj izvlačio iz činjenice da predstavlja ogledalo nacije i njene volje. Ovaj tip parlamenta razvio se u onim parlamentarnim sistemima u kojima je postojalo jedinstvo, gotovo fuzija između parlamentarne većine i vlade, kao što je to slučaj sa Donjim domom u britanskom Parlamentu (Bagehot, 1865). *Radne* skupštine počivaju, takođe, na podeli vlasti, ali je njihovo obeležje da one predstavljaju svojevrсни protivtež jakoj vladi. U parlamentarnim sistemima, gde se ovaj tip parlamenta pojavljuje, uspostavljena je inkompatibilnost između funkcije poslanika

⁹² Još u devetnaestom veku bilo je kritika na račun *ekskluzivne moći* zakonodavnog organa u procesu kreiranja prava. Tako je V. Bedžhot (W.Bagehot) smatrao da ne treba precerenjivati ulogu zakonodavnog organa iako je ona nesumnjivo važna, jer parlament raspolaže drugim funkcijama koje su jednako značajne, kao što su kontrolna i izborna funkcija (Tomkins, 2003: 94).

⁹³ Ima mišljenja da zakone Parlamenta u Ujedinjenom Kraljevstvu treba publikovati sa oznakom „napravljeno u (ulica, prim.aut.) Whitehall“ (*Made in Whitehall*), pri čemu se naziv ulice *Whitehall* koristi kao sinonim za *Kabinet njenog Veličanstva*, koji je u njoj smešten.

⁹⁴ Zato se u jednom broju evropskih nacionalnih skupština (Francuska, Italija, Holandija) i Evropskom parlamentu uvode mehanizmi za racionalizaciju, smanjivanjem broja skupštinskih plenuma tokom radne nedelje ili u toku redovnog zasedanja. U Francuskoj je od 1994. godine na snazi poslovničko pravilo koje predviđa da se samo tri dana nedeljno održavaju plenarne sednice, a ostatak vremena prepušta poslanicima da rade u skupštinskim odborima i ostvaruju druge poslove u okviru svog mandata, prevashodno u pogledu kontakta sa svojom izbornom jedinicom. U Holandiji je broj plenarnih sesija reducirana na dve sednice nedeljno (Muyllle, 2003: 177).

i funkcije ministra, pa se tako izbegava fuzija i sprečavaju direktni okršaji između parlamentaraca i članova vlade u plenumu.

Radne skupštine imaju izgrađeni sistem odbora i one preko svojih radnih tela obavljaju najveći deo poslova, ne prepuštajući vladi i njenim ministarstvima inicijativu. Mada se ne može reći da unutrašnja organizacija parlamenta određuje direktno vlast odlučivanja, ona ipak predstavlja ključnu formu kroz koju se definišu političke pozicije izabranih predstavnika, koje se potvrđuju u skupštinskom plenumu. Dok je u *raspravnim* skupštinama umanjen uticaj stručnih tela, dotle se u radnim skupštinama preko njih ublažavaju duboke razlike između parlamentarne većine i parlamentarne manjine.⁹⁵ Osim toga, ima mišljenja da parlament postaje sve nemoćniji srazmerno vremenu koje troši na plenarne sesije (Beyme, 2000: 53), te se njegova aktivnost mora usmeriti prema radnim telima koja mogu da odgovore dominaciji vladinih ministarstava.

Zbog značaja koji skupštinska tela imaju u organizaciji i racionalizaciji parlamentarnog procesa, veliki broj savremenih ustava uređuje neposredno oblast skupštinskih odbora.⁹⁶ Ovakav odnos prema unutrašnjoj strukturi parlamenta ustavotvorac je razvio u drugoj polovini dvadesetog veka. Mada ovakav pristup može da bude podvrgnut kritici, jer predstavlja svojevrсно ograničavanje parlamentarne autonomije, konstitucionalizacija skupštinskih odbora pruža izvesne garancije u profilisanju *radne* skupštine. Stvaranje uslova za efikasniju parlamentarnu proceduru i sprečavanje parlamentarne opstrukcije dopinosi jačanju ne samo zakonodavne, već i kontrolne funkcije parlamenta u podeli vlasti.

Za razliku od parlamentarnog plenuma, u kome se parlamentarna procedura rastače u širokoj raspravi, skupštinski odbori pružaju mogućnost za održavanje koncentrisanih i stručnih rasprava. Rad u odborima zasnovan je na modelu pregovaranja i diskusije sa stručnim argumentima. Zato je poželjan javni prenos sednica odbora (eng. *public hearing*), za koje se pokazalo da su građani više zainteresovani nego što je to slučaj sa radom parlamenta u plenumu (Orlović, 2007; Pajvančić, 2010). Skupštinski odbori se obrazuju za krug poslova koji odgovaraju ministarskim resorima, pa tako skupština, osim što koristi tradicionalne instrumente kontrole (poslaničko pitanje, interpelacija, glasanje o nepoverenju), može da kontroliše vladu i preko aktivnosti svojih odbora.⁹⁷ Konačno, kompozicija *radne* skupštine odražava se i na poziciju članova parlamenta, jer su odbori postali značajni za poslanike i poslaničke grupe zbog uticaja koji mogu da ostvare u parlamentarnom procesu.

Osnovni principi na kojima počiva delovanje *radne skupštine* su: princip efikasnosti, princip reprezentativnosti, princip javnosti, princip specijalizacije i princip efikasne parlamentarne kontrole. *Princip efikasnosti* ostvaruje se kroz strukturu i racionalizaciju skupštinskih odbora, čiji broj, po pravilu, odgovara broju ministarskih resora u vladi. U cilju racionalizacije parlamentarnog procesa moguće je da jedan odbor svojim delokrugom obuhvati i više ministarstava. Na ovaj način, odbori

⁹⁵ Tokom druge polovine dvadesetog veka najveći broj evropskih nacionalnih skupština razvio je model *radne skupštine*. Osim njih, američki Kongres je poznat kao izrazito *radna* skupština, jer se težište parlamentarne aktivnosti prenosi u komitetska tela. Još je 1885. godine Vudro Vilson pisao da je Kongres u njegovoj plenarnoj sesiji samo *javna predstava*, dok je Kongres u komitetskim sekcijama *radni* Kongres. Britanski Parlament, međutim, ostvaruje pretežno raspravnu funkciju i u velikoj meri zapostavlja delatnost odbora i komisija (Hague i Harrop, 2004: 251).

⁹⁶ Oblast skupštinskih odbora i komisija predmet je regulisanja u velikom broju evropskih ustava: Bugarska (čl. 79), Grčka (čl. 68), Danska (čl. 51-52), Italija (čl. 72), Mađarska (čl. 21), Nemačka (čl. 44), Poljska (čl. 110-111), Portugal (čl. 181-182), Rumunija (čl. 64); Slovačka (čl. 92), Finska (čl. 35), Češka (čl. 30-31), Švajcarska (čl. 153), Španija (čl. 75). Ustav Austrije (čl. 52a, 52b, 53) detaljno uređuje oblast istražnih odbora, Ustav Švedske (odjeljak 4. čl. 3). Osim toga, poseban deo Zakona o parlamentu Švedske (1989, odeljak 4) i poseban deo Zakona o parlamentu Švajcarske (2002, glava 4, odeljak 4) posvećen je parlamentarnim odborima, njihovim ovlašćenjima i radu. Zakon o parlamentu Finske (1928, a u redakciji 1995, prestao da važi 2000), takođe, detaljno je uređivao ovu oblast.

⁹⁷ *Parlament kroz svoju unutrašnju organizaciju postavlja jači fokus na kontrolu organizovanjem istražnih odbora, uvođenjem public hearings, proširivanjem vremena za postavljanje pitanja (question time) i proširivanjem revizorske funkcije* (Schedler i Mastronardi, 2005: 261).

mogu, za razliku od plenuma, da obezbede stalnu saradnju sa ministarstvima, što predstavlja adekvatnu i kompetentnu zamenu za inertni plenum.⁹⁸

Princip reprezentativnosti obezbeđuje da sastav odbora u potpunosti odražava politički profil parlamenta. Svakoj parlamentarnoj grupi pripada broj sedišta u skupštinskim odborima srazmerno njenom učešću u raspodeli ukupnog broja poslaničkih mesta. Princip javnosti parlamentarnog rada ojačan je obavezom da se izveštaji odbora publikuju, uz mogućnost da pojedini članovi odbora izdvoje svoje mišljenje, kao i prenošenjem sednica odbora. Na ovaj način, pojačava se odgovornost poslanika individualno, kao i kolektivna odgovornost parlamenta, koja je bitno oslabljena u skupštinskom plenumu. Princip specijalizacije obezbeđuje da se odbori formiraju na osnovu adekvatnog obrazovanja i stručnosti članova parlamenta, što doprinosi jačanju inicijative prilikom predlaganja amandmana, tj. prilikom izmena i dopuna zakona, naročito onih koji potiču od vlade.⁹⁹ Međutim, ovo još uvek ne znači pravnu obavezu za političke grupe u parlamentu da u odbore šalju svoje članove po kriterijumu stručnosti. Ovaj kriterijum je proizašao iz dobre parlamentarne prakse, kao i obima poslova koji odbori obavljaju. Konačno, *princip efikasne parlamentarne kontrole* izražen je u obavezi premijera i resornih ministara da se odazovu pozivu skupštinskog odbora, kao i da podnesu izveštaj ili daju izjavu o pitanju koje se nalazi na dnevnom redu odbora.

Osim navedenih prednosti, *radni* parlament se može podvrci određenom stepenu kritike. Njegov glavni nedostatak sadržan je u tome što se u složenim odnosima unutar parlamenta stvaraju uslovi za relativiziranje funkcije reprezentacije. Uticaj skupštinskih odbora može dovesti do začaranog kruga, koji se odvija na relaciji poslaničke grupe – odbori, poslaničke grupe – plenum, odbori – grupe – plenum. Ima mišljenja da ovakvo kruženje ne samo da stvara uslove za političku igru sa *promenljivom srećom*, već se predstavnička funkcija parlamenta otežava i njegova volja u ime građana još više raščlanjuje (Wildenmann, 1955:162). Stvara se *opasnost od depolitizacije* predstavničkog tela, što dalje vodi jačanju specijalnosti poslanika za pojedine stručne oblasti i dovodi do *atomizacije* u radu parlamenta. U krajnjem ishodu, to može dovesti do nesposobnosti izabраниh narodnih predstavnika da odlučuju o važnim pitanjima nacionalnog značaja (Apel, 1969:149). U najgorem slučaju, to bi moglo dovesti do toga da monopolizacijom pojedinih oblasti, poslanici u stručnim paralementarnim telima iznose svoje mišljenje i odlučuju bez mogućnosti da se nad njima uspostavi kontrola.

Međutim, u uslovima u kojima funkcioniše savremeni parlament, gde je dominacija političkih partija jasno izražena, sva navedena obeležja *radne* skupštine mogu izazvati pozitivan učinak na vršenje poslaničkog mandata. Naime, potreba očuvanja partijske discipline u predstavničkom telu sasvim je jasna, ali ona u uslovima ustavnog garantovanja slobodnog mandata ne uživa direktnu pravnu zaštitu.¹⁰⁰ Posredno, struktura i delovanje radne skupštine može obezbediti da se očuva sadržina slobodnog mandata: kada poslanik istupi iz poslaničke grupe, odnosno političke partije, on gubi sedište u odboru, a zadržava poziciju nezavisnog parlamentarca do isteka skupštinskog saziva. Upravo zbog značaja i uticaja koji skupštinski odbori imaju, političkim partijama je dopušteno da, kada poslanik raskine veze sa partijom, njega opozovu iz ovog skupštinskog organa. Članovi parlamenta na ovaj način dvostruko gube, uticajno sedište u poslaničkoj grupi i sedište

⁹⁸ Francuski Ustav (1958) je ograničio autonomiju parlamenta i utvrdio broj od šest stalnih odbora, dok je poslovnikom otvorena mogućnost da se obrazuju specijalne zakonodavne i anketne komisije. Sa druge strane, broj odbora u nemačkom Bundestagu pretežno prati broj vladinih ministarstava, a dešava se da rad jednog odbora pokriva rad nekoliko resora (kao na primer, odbor za poslove Evropske unije).

⁹⁹ Pravo odbora da podnose amandmane predviđeno je skupštinskim poslovnicima u Austriji, Finskoj, Grčkoj i Švedskoj. Slično rešenje sadržano je u čl. 150 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁰⁰ Osim u Ustavu Portugalije, koji predviđa eksplicitno da poslaniku koji promeni parlamentarnu grupu prestaje poslanički mandat.

u odboru, a ostaju u parlamentu kao nezavisni poslanici do redovnog protoka mandata, doduše, sa minimalnim izgledima da utiču na tok parlamentarnog odlučivanja.¹⁰¹ Partijska disciplina na ovaj način dobija relativno efikasno sredstvo pravne zaštite, koje nije u suprotnosti sa ustavnim principom o slobodnom parlamentarnom mandatu (Beyme, 2000: 70).

NARODNA SKUPŠTINA KAO RADNI PARLAMENT

Poslovnik Narodne skupštine, usvojen 2010. godine, uredio je unutrašnju organizaciju predstavničkog tela na način koji u dobroj meri odgovara pretpostavkama za funkcionisanje radne skupštine. Organizacija skupštinskih odbora zasnovana je na korektnom pravilu da svaka poslanička grupa ima pravo na onaj broj sedišta u skupštinskom odboru koji je srazmeran broju njenih članova u predstavničkom organu. U kratkom parlamentarnom razdoblju, od uvođenja ovog organizacionog pravila, nije bilo situacija u kojima je srazmerna zastupljenost u odborima bila uzurpirana od strane parlamentarne većine. Zato se čini nepotrebnim pravni uslov, istaknut u Poslovniku, da predlog poslaničkih grupa o sastavu odbora usvaja Narodna skupština većinom glasova ukupnog broja poslanika. Ozbiljno se možemo zapitati zašto se u jednom članu Poslovnika (čl. 23) najpre pruža pravna garancija, da bi se već u sledećem članu (čl. 24) ona dovela u pitanje. Bilo je dovoljno urediti ovlašćenje Kolegijuma Narodne skupštine da objavi listu članova skupštinskih odbora na osnovu predloga učinjenih od strane poslaničkih grupa.¹⁰²

Poslovničko pravilo da narodni poslanik može biti član više skupštinskih odbora prilično narušava sposobnost Narodne skupštine da deluje kao radna skupština. Inspiraciju za ovakvo rešenje treba tražiti u prethodnom Poslovniku, koji je predviđao čak 30 stalnih odbora, gde se ukupan broj sedišta mogao popuniti samo ako se poslanicima dopusti umnožavanje odborskih funkcija. Danas, iako je broj stalnih odbora smanjen sa 30 na 19, ukupan broj njihovih članova i dalje nadmašuje broj poslaničkih mesta u Skupštini.¹⁰³ Time se nužno dolazi do rezultata da će manje poslaničke grupe imati iste predstavnike u nekoliko skupštinskih tela, što će značajno slabiti kapacitet i njihovu efikasnost u parlamentarnom procesu. Rešenje bi trebalo potražiti u daljem redukovanju broja stalnih odbora, za šta postoji osnov uzimajući u obzir delokrug vladinih ministarstava i dosadašnje (slabe) rezultate u radu pojedinih stalnih odbora.¹⁰⁴

Poslovníkom Narodne skupštine nije uređen način dodele, tj. raspodele šefovskih mesta u ovim pomoćnim telima. Pozicija predsednika nekih stalnih odbora, kao na primer, odbora za finansije ili budžet, trebalo bi da bude rezervisana za predstavnike opozicije. Iako je u Srbiji od nedavno razvijena dobra praksa da se ova mesta dodeljuju predstavnicima parlamentarne manjine, ovo nepisano pravilo trebalo je zaštititi normativnim aktom Skupštine. U tom cilju, bilo bi dobro prepustiti ovlašćenje Kolegijumu, kao interfrakcijskom organu, da predloži raspodelu predsedničkih mesta između poslaničkih grupa u stalnim odborima.

¹⁰¹ Ovo pravno rešenje primenjuju Austrija, Belgija, Danska, Finska, Nemačka, Grčka, Island, Luksemburg, Holandija, Španija.

¹⁰² U Austriji, Portugaliji i Španiji nominacija članova parlamentarnih odbora završava se u poslaničkoj grupi i ona ne podleže naknadnom formalnom potvrđivanju u parlamentu ili nekom drugom parlamentarnom telu. (Damgaard, 1995: 313).

¹⁰³ Sa 30 stalnih odbora u Narodnoj skupštini taj odnos je bio: 250 (poslanika) prema 450 (članova svih odbora), dok je odnos u novoj legaslutiri sa 19 stalnih odbora: 250 narodnih poslanika prema 315 mesta u stalnim skupštinskim odborima.

¹⁰⁴ Skupštinska statistika pokazuje da je veliki broj stalnih odbora godišnje držao mali broj (ili uopšte nije držao) sednica. Podaci se odnose na situaciju u kojoj je bilo organizovano 30 stalnih odbora: tokom 2007. godine čak devet stalnih odbora održalo je manje od pet sednica u toku godine, u 2008. godini 16 odbora održalo je manje od pet sednica (tri stalna odbora nisu održala ni jednu sednicu), u 2009. godini četiri odbora je održalo manje od pet sednica (dva stalna odbora nisu održala ni jednu sednicu). (Podaci prema: Informator Narodne skupštine, dostupno na: <http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/index.asp>)

Cilj ove kratke analize nije da umanja značaj plenuma u radu Narodne skupštine i ostvarivanju njenih ustavnih funkcija. Mada je javna rasprava izgubila svoje centralno mesto u savremenim skupštinama, narodni poslanici i poslaničke grupe zainteresovani su da preko svojih govornika učine dostupnim javnosti svoj politički program. Skupštinski plenum podržava funkciju informisanja i uticaja na građane, jer u dugom periodu legislature, između dva izbora, on pruža jednake šanse parlamentarnoj većini i parlamentarnoj manjini da pribave važnost i verifikuju svoja politička gledišta kod biračkog tela. Osim toga, u plenumu se u najvećoj meri ostvaruje osnovno pravo poslanika, pravo na govor, koje je danas značajno oslabljeno, jer su poslanici retko u prilici da izlože sopstvene stavove i mišljenja.

U pogledu organizacije i rada skupštinskog plenuma više pitanja zahteva posebnu pažnju. Na primer, pitanje kvoruma za rad i odlučivanje u plenumu pretpostavlja da se niz pravila iz domena parlamentarne autonomije dovede u sistemsku vezu i tako obezbedi željeni učinak u pogledu efikasnog i delotvornog rada. Pravila o kvorumu imaju za cilj da spreče situacije u kojima se aktivnost zakonodavnog tela *fingira*, tako što se odvija u prisustvu malog broja narodnih poslanika. Postojanje kvoruma za odlučivanje i kvoruma za raspravu doprinosi snaženju tzv. kontekstualnog legitimiteta u procesu odlučivanja. Ovaj legitimitet je produžetak formalnog legitimiteta, koji predstavničko telo obezbeđuje na parlamentarnim izborima i on treba da doprinese očekivanoj odgovornosti učesnika u parlamentarnom procesu. Osim toga, pravila o parlamentarnom kvorumu mogu biti od uticaja na ugled koji parlament uživa u javnosti. Slaba posećenost i mali broj učesnika u raspravi izaziva ozbiljnu kritiku javnog mnjenja, bez obzira na sadržaj akata usvojenih u parlamentu. Zato se ne može reći da je kvantificiranje učinka parlamentarnog plenuma, tj. veliki broj donetih zakona, odraz kvalitetnog rada parlamenta koji u potpunosti uživa kako formalni, tako i kontekstualni legitimitet.

Međutim, kompleksnost poslova koji stoje pred parlamentom zahtevaju primenu određenih mera racionalizacije, naročito kada se organizuje rad u plenumu. U velikom broju evropskih skupština izbrisano je pravilo o raspravnom kvorumu i propisuje se samo kvorum za odlučivanje.¹⁰⁵ I dok ukidanje raspravnog kvoruma omogućava redovno održavanje skupštinskih sednica, ono u isto vreme povećava apstinenciju poslanika i dodatno slabi ionako atrofirani plenum. Zato racionalizaciju rada u plenumu treba sprovesti sistemski, uvođenjem drugih mera u sistem racionalizacije. Tako na primer, na pravilo o ukidanju raspravnog kvoruma treba nadovezati poseban režim skupštinskih sednica sa tzv. ključnim vremenom za raspravu. Poslovnikom se može precizirati vreme u trajanju od nekoliko sati ili jednog radnog dana nedeljno, kada je prisustvo poslanika obavezno. Poslanicama se na ovaj način ostavlja dovoljno vremena za obavljanje drugih poslova vezanih za njihovu funkciju, a naročito za ostvarivanje kontakta sa biračima.¹⁰⁶ Ideja o efikasnoj i delotvornoj skupštini ne iscrpljuje se isključivo zalaganjem da narodni poslanici budu stalno prisutni na skupštinskim sednicama i učestvuju u radu plenuma, već pretpostavlja i njihovu aktivnost u skupštinskim organima, kao i održavanje kontakta sa biračkim telom. Sledeći korak u racionalizaciji trebalo bi načiniti izmenom zakona, kojim bi se uredio poseban osnov za prestanak poslaničkog mandata: ukoliko poslanik izostane sa određenog broja tzv. ključnih sednica, sledi

¹⁰⁵ Jedino u Švedskoj pravilo o kvorumu ne postoji ni u jednoj formi skupštinskog rada, rasprava ili odlučivanje, bilo u plenumu, bilo u skupštinskim odborima.

¹⁰⁶ Kao deo parlamentarne reforme nemački Bundestag je 1995. godine uveo tzv. *core time*, odnosno, vreme od četiri do šest sati nedeljno kada se raspravlja o suštinskim pitanjima, koja su stavljena na dnevni red i ne mogu da budu odložena. Razlog ove reforme bilo je smanjeno prisustvo poslanika sednicama parlamenta. Da bi se izbeglo gubljenje vremena i loša predstava o nedelotvornoj skupštini (zbog praznih stolica tokom sednice), ovom reformom je trebalo vratiti poslanike u klupe u onom terminu za koji se smatra da je suštinski važan za raspravljanje pojedinih pitanja (Kurian, 1998: 271).

gubitak poslaničke funkcije.¹⁰⁷ Rezultat ovakvog pravnog okvira pokazao bi višestruke koristi. Narodna skupština bi ostavila bolju sliku u javnosti, što bi, zajedno sa javnim prenosima sednica odbora, ojačalo legitimnost u procesu odlučivanja i obezbedilo odgovornost izabranih predstavnika pred građanima. U istom cilju, trebalo bi predvideti poseban broj rezervisanih dana za predloge parlamentarne opozicije, o kojima bi se raspravljalo u skupštinskom plenumu.¹⁰⁸

Princip parlamentarne autonomije, međutim, ne dopušta Narodnoj skupštini da unutrašnju organizaciju i uslove parlamentarnog rada uredi protivno osnovnim ustavnim principima. Tako su ustavne garancije zakonodavne inicijative oslabljene Poslovníkom Narodne skupštine, pa su ovlašćeni predlagači prepušteni pravilima *parlamentarne igre*, koja se uspostavljaju u odnosima između učesnika u parlamentarnom procesu. S obzirom na to da predlog zakona *može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana*, nema nikakvih garancija da će on zaista dospeti u skupštinsku proceduru. Pravo zakonodavne inicijative treba zaštititi i obezbediti izvesnost da će predlog zakona biti uvršten u dnevni red (na primer, u roku ne dužem od 30 ili 45 dana). Alternativno rešenje moglo bi biti da Kolegijum Narodne skupštine precizira rokove, na osnovu okvirnog roka utvrđenog Poslovníkom, zavisno od prioriteta zakonskih predloga. Ovakav odnos prema zakonodavnim inicijativama, u koje se može ubrojiti i narodna inicijativa građana, ukazuje da je Narodna skupština narušila ustavne granice parlamentarne autonomije i ozbiljno ugrozila ustavni princip o suverenosti građana. Tumačeći široko *svoju* autonomiju, Skupština je potpuno zanemarila predloge koji potiču od građana direktno. Kao dokaz tome služi i nezvanična skupštinska statistika, koja ukazuje da je u poslednjoj deceniji podneto devet zakonskih predloga putem narodne inicijative, a da je u proceduru ušao samo jedan o kome se Skupština izjašnjavala.

ZAKLJUČAK

Pravni izvori u oblasti parlamentarnog prava Srbije, prvenstveno poslovnička pravila, ukazuju da je postojala namera da se preko normativnog okvira Narodnoj skupštini omogući profil radne skupštine. Međutim, veliki broj stalnih odbora i njihova (ne)aktivnost, kao i loša organizacija rada u plenumu, upućuju da se u tome nije uspeo. Narodna skupština je zadržala većinu atributa raspravne skupštine, koja najveći deo vremena provodi na raspravama u plenumu. U dosadašnjem, doduše kratkom, parlamentarnom razdoblju, Narodna skupština se pretežno iscrpljivala kroz raspravnu funkciju, koja je u većini kontinentalnih sistema reducirana do nivoa održavanja koncentrisanih plenarnih sesija (na primer, najviše dve nedeljno). Ukoliko je namera da se prihvate pravila u organizaciji i funkcionisanju savremenih skupština, onda se može raditi na poboljšanju rešenja sadržanih u skupštinskom Poslovníku, sa očekivanjem da se parlamentarna praksa razvije i da se uspostave dobri parlamentarni običaji. Profilisanje Narodne skupštine kao radne skupštine počiva na pretpostavci racionalne unutrašnje organizacije sa aktivnim skupštinskim odborima i poslaničkim grupama. Na ovaj način, bili bi dostignuti ciljevi efikasnosti i delotvornosti u zakonodavnom procesu, dok bi, sa druge strane, to obezbedilo jačanje pozicije parlamenta u sistemu podelje vlasti.

¹⁰⁷ Pravilo o prestanku poslaničkog mandata zbog odsustvovanja sa plenarnih sednica primenjeno je u Austriji, Portugaliji, Makedoniji i Litvaniji (Hulst, 2000: 16).

¹⁰⁸ Tako se u Portugaliji i Ujedinjenom Kraljevstvu opoziciji dodeljuje fiksiran broj dana, kada ona može sama da otvori aktuelno pitanje i sprovede raspravu po njemu. U Portugaliji je dopušteno parlamentarnoj grupi koja ima jednu desetinu ukupnog broja poslanika da sama uredi dnevni red jedne plenarne sednice. Opoziciji u britanskom Parlamentu pripada dvadeset *opozicionih* dana, kada ona može sama da odredi temu debate. Najveća opoziciona partija polaže pravo na sedamnaest *opozicionih* dana, dok je trećoj po veličini partiji u Donjem domu stavljeno na raspolaganje tri dana za određivanje teme debate.

LITERATURA:

1. Avril, Pierre, i Gisquel, Jean. 1988, Droit parlementaire. Paris: Montchrestien.
2. Apel, Hans, 1969, Der Deutsche Parlamentarismus. Hamburg: Rowohlt.
3. Bagehot's, Walter, 1865, The English Constitution. Sussex.
4. Beyme, Klaus Von, 2000, Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999. London: Macmillan Press.
5. Damgaard, Erik, 1995, How Parties Control Committee Members, u: Döring, Herberts (ed), Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York: St Martin`s Press.
6. Kurian, George Thomas, (ed), 1998. World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Vol. I. Washington D.C: Congressional quarterly inc.
7. Muylle, Koen J, 2003, Improving Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures. Statute Law Review. Vol. 24. No 3. pp. 169-186.
8. Orlović, Slaviša, 2007, Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse. Beograd: UNDP.
9. Pajvančić, Marijana, 2010, Javna rasprava – oblik neposrednog učešća građana u zakonodavnom procesu. Podgorica: OEBS.
10. Schedler, Kuno i Mastronardi, Philippe, 2005, Redesigning Political Governance: Reforms in Parliamentary Committees` Work in Switzerland. Policy Studies Journal. Vol. 33, No 2, pp. 259-282.
11. Tomkins, Adam, 2003, Public Law. Oxford: Oxford University Press
12. Hague, Rod i Harrop, Martin, 2004. Comparative Government and Politics: An Introduction. London: Palgrave MacMillan.
13. Hulst, Marc Van der, 2000, The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. Geneva: Inter-parliamentary Union.
14. Wildenmann, Rudolf, 1955, Partei und Fraktion, Meisenheim am Glan: A. Hain.

IRENA PEJIĆ
UNIVERSITY OF NIŠ
LAW SCHOOL

THE SERBIAN NATIONAL ASSEMBLY: A WORKING OR DEBATING PARLIAMENT

Abstract: *The subject of the paper is parliamentary autonomy within the constitutional system of the Republic of Serbia. The starting point is the assumption that a "good measure" of external autonomy of the National Assembly is based on its own ability to put in place an internal organizational system that would be capable of responding to the dominating government within the system of the separation of powers. In order to strengthen the position of the parliament, primarily in terms of exercising its legislative and controlling functions, the ratio between its plenary work and committee work must be balanced. The manner in which its plenary work and committee work is organised is the main criteria for determining its character as a "debating" or "working" parliament. The paper analyses the advantages and disadvantages of various forms of modern-day parliaments and suggests that "working" parliaments are in a better position to respond to the accumulated tasks of the constitutional state.*

Keywords: *National Assembly, parliamentary autonomy, parliamentary committees.*

ISKUŠENJA PARLAMENTARIZMA

TREĆI DEO

BROJ POSLANIKA U PARLAMENTU

Sažetak: *U radu se analiziraju faktori koji determinišu broj poslanika u parlamentu i kriterijume prema kojima se utvrđuje broj poslanika u parlamentu.*

Ključne reči: *poslanik, parlament, broj poslanika.*

U Srbiji je, u vezi sa ustavnim promenama, u javnosti otvoreno pitanje broja narodnih poslanika koji se biraju u saziv Narodne Skupštine. Pokrenuta je i inicijativa za promenu Ustava kojom se zahtevalo da se broj narodnih poslanika smanji.

Debata o ovom pitanju vođena je i u brojnim raspravama o različitim projektima ustava Srbije pripremljenim od strane eksperata kao i od strane političkih stranaka, a koja se odvijala u stručnim krugovima, kao i među akterima političke scene nakon 2000. godine. Nije na odmet podsetiti se rešenja koja su bila sadržana u projektima ustava ponuđenim od strane stručne javnosti i od strane političkih činilaca. Zaslužuje pažnju podatak da su projekti ustava na kojima su bili angažovani stručnjaci predviđali da se u Narodnu skupštinu bira 150 narodnih poslanika¹⁰⁹ ili da se jedan narodni poslanik bira na 40.000 stanovnika,¹¹⁰ dok se u projektima na kojima su radile političke stranke¹¹¹ kao i Vlada odnosno grupa eksperata koju je okupio Predsednik Republike Srbije broj poslanika bez izuzetka zadržava na broju od 250 narodnih poslanika koliko narodnih poslanika je u to vreme podrazumevao važeći Ustav Republike Srbije.

Prema Ustavu Srbije, koji eksplicitno utvrđuje broj narodnih poslanika u Narodnoj skupštini, u Narodnu skupštinu bira se 250 narodnih poslanika. Da li je ovaj broj narodnih poslanika prevelik za državu koja broji oko 7.000.000 građana sa biračkim pravom i da li bi bilo celishodno i oportuno smanjiti broj narodnih poslanika? To pitanje je u središtu pažnje ovog priloga. Osvetličemo ga iz ugla komparativne prakse, uz poseban osvrt na države na tlu Evrope, njihovu praksu i iskustva.

Predmet posebne pažnje u ovom prilogu biće sledeća pitanja: koji propis reguliše broj poslanika u parlamentu, način na koji se reguliše određivanje broja poslanika u parlamentu i činioци koji determinišu broj poslanika u parlamentu među kojima posebno broj stanovnika, odnosno broj birača. Fokus priloga biće na domu građana, jer je izbor poslanika u ovom domu neposredno u rukama građana koji odlučuju o izboru svojih predstavnika u donji dom. Drugi dom parlamenta neće biti predmet pažnje zbog različitih i specifičnih pravila vezanih za izbor i broj poslanika u ovom domu.

¹⁰⁹ Projekat ustava Srbije na kome je radila grupa stručnjaka okupljena u Beogradskom centru za ljudska prava i projekat ustava koji je pripremila grupa stručnjaka okupljena u Forumu iurs.

¹¹⁰ Projekat Ustava koji je pripremio prof. P. Nikolić.

¹¹¹ Projekat ustava Demokratske stranke, projekat ustava Demokratske stranke Srbije, projekat Ustava Liberala Srbije.

PROPISI KOJI REGULIŠU BROJ POSLANIKA U PARLAMENTU

O tome koliko je značajno pitanje određivanje broja poslanika u parlamentu govori i činjenica da se broj poslanika u parlamentu u velikom broju zemalja reguliše u samom ustavu kao najvišem pravnom aktu.¹¹² Ovakvo rešenje ima prednosti jer garantuje određenu stabilnost u odnosu na brojni sastav parlamenta, budući da se ustav ne menja tako lako kao što je to moguće učiniti ukoliko bi ovo pitanje bilo regulisano zakonom.

Pored toga, broj poslanika u parlamentu može biti regulisan i zakonom.¹¹³ U zemljama koje regulisanje ovog pitanja prepuštaju zakonodavcu to su zakoni koji regulišu izbore i izborni sistem ili zakon o parlamentu.

KAKO SE REGULIŠE BROJ POSLANIKA U PARLAMENTU?

Način na koji je u pravnim propisima regulisan broj poslanika može biti različit, a komparativna praksa to i potvrđuje. U osnovi broj poslanika može bit unapred propisan i poznat, što je u praksi najčešće slučaj, ili može biti poznat naknadno, tek posle održanih izbora što se u praksi izbornih sistema ređe sreće.

Broj poslanika može biti unapred poznat i tada je uvek određen u ustavu ili izbornom zakonu odnosno zakonu o parlamentu. Način na koji se ustavom reguliše broj poslanika je različit u komparativnoj praksi. Najčešće se ustavom utvrđuje apsolutan broj poslanika.¹¹⁴ Primer koji sledi ovakvu praksu je i Ustav Republike Srbije koji propisuje da se u Narodnu skupštinu bira 250 narodnih poslanika.

Ustavi nekih zemalja utvrđuju minimalni i maksimalni broj poslanika (Portugalija, Španija).

Kada se broj poslanika unapred utvrđuje ustavom ili zakonom kao apsolutni broj moguće je da broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik varira u zavisnosti od toga da li je broj stanovnika između izbornih ciklusa porastao ili se smanjio. Broj poslanika ostaje isti, ali se menja broj stanovnika odnosno birača na koji se bira jedan poslanik. Sledećim primerom ilustrujemo ovu situaciju:

Broj poslanika koji se bira je 100

Izbori A

1.000.000 birača (stanovnika)
100 izbornih jedinica
10.000 birača bira 1 poslanika

Izbori B

1.100.000 birača (stanovnika)
100 izbornih jedinica
11.000 birača bira 1 poslanika

¹¹² Broj poslanika u parlamentu reguliše se ustavom u sledećim zemljama Luksemburg, Finska (odeljak 24 Ustava Finske), Švedska (Glava III član 1 Ustava Švedske), Danska (paragraf 28 Ustava Danske), Švajcarska (član 149 stav 2 Ustava Švajcarske), Belgija član 79 stav 2 Ustava Belgije), Portugalija (član 148 Ustava Portugalije), Italija (član 56 stav 2 Ustava Italije), Španija (član 69 stav 2 Ustava Španije).

¹¹³ Na primer u Nemačkoj i Francuskoj.

¹¹⁴ Na primer u Belgiji, Danskoj, Finskoj, Italiji, Luksemburgu, Poljskoj, Sloveniji, Švedskoj, Španiji i dr.

Izbori C

900.000 birača

100 izbornih jedinica

9.000 birača bira 1 poslanika

Broj poslanika u parlamentu ne mora biti fiksiran kao apsolutni broj. U tom slučaju ustav ustanovljava samo osnovni kriterijum za određivanje broja poslanika, a to je broj stanovnika odnosno broj birača. Broj poslanika za svaki izborni ciklus čiji će ishod biti konkretan saziv parlamenta utvrđuje se, dakle, neposredno pre održavanja izbora.¹¹⁵ Ustav utvrđuje samo broj birača (ili broj stanovnika) na koji se bira jedan poslanik. U zavisnosti od broja birača biće određen i broj poslanika u parlamentu. Tada će broj poslanika biti poznat neposredno pre izbora, kada se ustanovi veličina biračkog tela, odnosno broj birača upisanih u birački spisak. U ovom slučaju broj poslanika u parlamentu varira, jer od broja stanovnika odnosno birača (veličina biračkog tela) neposredno zavisi broj poslanika u parlamentu. Prilikom odlučivanja o raspisivanju izbora određuje se koliko poslanika broji parlament.

Ovakvu praksu beležimo i u izbornom sistemu Savezne Republike Jugoslavije. Ovakav princip određivanja broja poslanika je primenjivan na izbor poslanika u Saveznom veću kao domu građana. U ovaj dom Skupštine Savezne Republike Jugoslavije se prema eksplicitnoj ustavnoj odredbi na 60.000 građana birao jedan poslanik. Sledećim primerom ilustrujemo ovu situaciju.

Broj birača na koji se bira 1 poslanik je 10.000

Izbori A

1.000.000 birača

100 poslanika se bira

Izbori B

1.100.000 birača

110 poslanika se bira

Izbori C

900.000 birača

90 poslanika se bira

Broj poslanika *nije uvek unapred poznat* niti mora biti unapred određen. U ustavnim sistemima u kojima se broj poslaničkih mesta u parlamentu vezuje za broj palih glasova na izborima (broj birača koji su se odazvali na izbore) broj poslanika u predstavničkom telu neće biti poznat pre održavanja izbora već tek nakon održanih izbora. U ustavu ili zakonu utvrđuje na koji broj palih glasova se dodeljuje jedno poslaničko mesto. Budući da broj birača koji su izašli na izbore (broj palih glasova) nije poznat pre, već tek posle sprovedenih izbora, to će i broj poslanika biti poznat tek nakon što izbori budu održani. On će biti različit od izbora do izbora, jer zavisi od toga koliko birača se odlučilo da izađe i glasa na izborima. U izbornim sistemima u kojima se broj poslanika određuje na ovaj način apstinencija birača najneposrednije se odražava na broj poslanika u parlamentu. Veća apstinencije birača ima za posledicu manji broj poslanika u parlamentu i obrnuto. Sledeći primer ilustruje ovakav način određivanja broja poslanika u parlamentu:

¹¹⁵ U izbornoj praksi jedan od primera pruža i izborna praksa u SAD. Ustav SAD propisuje da će se: "Stvarno prebrojavanje (birača prim. M. Pajvančić) obaviti u roku od tri godine pošto se Kongres Sjedinjenih Država prvi put sastane i, potom, svakih sledećih deset godina. Broj predstavnika neće moći da bude veći od jednog predstavnika na svakih trideset hiljada, ali svaka država mora imati najmanje jednog predstavnika." (Ustav SAD, čl. I Odsek 1 st. 3).

Broj palih glasova na koji se bira 1 poslanik je 10.000

Izbori A

1.000.000 birača

900.000 palih glasova (90%)

90 poslanika se bira

Izbori B

1.000.000 birača

800.000 palih glasova (80%)

80 poslanika se bira

Izbori C

1.000.000 birača

400.000 palih glasova (40%)

40 poslanika se bira

ČINIOCI KOJI DETERMINIŠU BROJ POSLANIKA U PARLAMENTU

Parlament je telo koje u političkoj zajednici reprezentuje građane. Otuda je jedno od prvih pitanja koje se postavlja u vezi sa sastavom parlamenta broj poslanika u parlamentu kao telu koje je reprezentant građana. Postavlja se pitanje kojim se merilima rukovodio ustavotvorac ili zakonodavac određujući na koliki broj stanovnika se bira jedan poslanik? Izvesno je da to zavisi od ukupnog broja stanovnika sa jedne strane, kao i od potrebe da parlament ima mogućnost da racionalno organizuje svoj rad i radi efikasno. Parlament koji bi imao veoma mali broj poslanika svakako ne bi adekvatno reprezentovao birače, kao što ni parlament sa prevelikim brojem poslanika ne bi imao izgleda da uspešno obavlja svoje nadležnosti. Ustavotvorac, odnosno zakonodavac stoga nastoje da usklade princip reprezentovanja birača i princip efikasnosti rada parlamenta određujući optimalan broj poslanika koji će zadovoljiti oba principa.

Koliki će biti broj poslanika i od kojih faktora on zavisi, kao i koji parametre treba imati u vidu kada se odlučuje o tome koliko poslanika će biti birano u parlament je pitanje na koje je, samo na prvi pogled, lako odgovoriti. Brojni činioci utiču na to kako će se odgovoriti na pitanje koje je na početku postavljeno.

Nesumnjivo je da broj poslanika u parlamentu zavisi od broja birača u određenoj državi budući da su poslanici predstavnici građana koje građani biraju u parlament. Poštovanje i primena načela jedan čovek – jedan glas koje je samo oblik ispoljavanja ravnopravnosti građana u javnoj sferi odnosno političkom životu, nalaže da se jedan poslanik bira na određeni broj stanovnika ili pak na određeni broj birača, odnosno stanovnika koji imaju biračko pravo.

Komparativna praksa u državama na evropskom prostoru od kojih su neke i članice Evropske unije pokazuje da broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik varira od zemlje do zemlje. Raspon se kreće od najmanjeg, koji beležimo u Luksemburgu u kome se jedan poslanik bira na približno 7.500 stanovnika, pa do najvećeg koji postoji u Nemačkoj u kojoj se jedan poslanik bira se na 125.000 stanovnika. Zanimljiva su iskustva koja postoje u Španiji. U ovoj zemlji se broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik razlikuje, pa se tako jedan poslanik bira na najmanje oko 100.000 stanovnika, a najviše na približno 134.000 stanovnika.

Podaci i komparativna praksa pokazuju da se u najvećem broju zemalja jedan poslanik bira na 20.000 do 50.000 stanovnika. Tako se u Finskoj, Švedskoj i Sloveniji jedan poslanik se bira na približno 20.000 – 25.000 stanovnika. U Danskoj i Švajcarskoj jedan poslanik bira se na 30 000 – 40 000 stanovnika, a u Portugaliji i Belgiji jedan poslanik bira se na 40.000 – 50.000. U zemljama čije je stanovništvo brojnije i veći je i broj stanovnika na koji se bira jedan poslanik. Tako se, na primer u Italiji i Poljskoj jedan poslanik bira na 90.000 – 100.000 stanovnika, a u Španiji, Nemačkoj i Rusiji jedan poslanik bira se čak i na 100.000 i više hiljada stanovnika.

Posmatrano u proseku, dakle koliko stanovnika u proseku bira jednog poslanika, podaci iz komparativne prakse pružaju sledeću sliku:

- U Luksemburgu se jedan poslanik bira na približno 7.400 stanovnika, odnosno 444.000 stanovnika bira 60 poslanika u parlament ove zemlje.
- U Sloveniji se jedan poslanik bira na približno 22.222 stanovnika, odnosno oko 2.000.000 stanovnika bira 90 poslanika u dom građana.
- U Finskoj se na približno 26.000 stanovnika bira jedan poslanik, odnosno oko 5.200.000 stanovnika bira 200 poslanika koliko poslanika broji parlament Finske.
- U Švedskoj se jedan poslanik bira na približno 25.465 stanovnika, odnosno oko 8.888.000 stanovnika bira ukupno 349 poslanika koliko ih broji Riksdag kao predstavničko telo ove zemlje.
- U Danskoj se jedan poslanik bira na približno 30.168 stanovnika, odnosno oko 5.400.000 stanovnika koliko broji ova zemlja bira 179 poslanika Folkertinga kao predstavničkog tela).
- U Švajcarskoj jedan poslanik se bira na približno 36.110 stanovnika, odnosno oko 7.222.000 stanovnika ove zemlje bira 200 poslanika Nacionalnog veća.
- U Belgiji se jedan poslanik bira na približno 48.585 stanovnika, odnosno oko 10.300.000 stanovnika bira ukupno 212 poslanika.
- U Portugaliji se jedan poslanik bira na najmanje 45.217 stanovnika, a najviše 57.778 stanovnika, odnosno oko 10.400.000 stanovnika bira između 180 – 230 poslanika.
- U Poljskoj se jedan poslanik bira na približno 83.913 stanovnika, odnosno oko 38.600.000 stanovnika bira 460 poslanika u dom građana.
- U Italiji se jedan poslanik bira na približno 90.835 stanovnika, odnosno oko 57.226.000 stanovnika bira ukupno 630 poslanika koliko broji donji dom parlamenta u ovoj zemlji.
- U Španiji se jedan poslanik bira na približno najviše 133.813 stanovnika, a najmanje na 100.360 stanovnika, odnosno oko 40.144.000 stanovnika Španije bira najmanje 300, a najviše 400 poslanika koji čine Generalni kortes kao predstavništvo građana.
- U Nemačkoj se jedan poslanik bira na približno 125.000 stanovnika, odnosno 82.000.000 stanovnika Nemačke bira 656 poslanika Rajhstaga kao donjeg doma Nemačkog parlamenta.
- U Srbiji se jedan narodni poslanik bira na približno 28.000 birača.

I kada smo već kod komparativne prakse i brojeva koje je ilustruju napomenimo još i zapažanje da je i odnos između broja poslanika u domovima bikameralnih parlamenata takođe različit. Broj poslanika u drugom domu parlamenta uvek je manji od broja poslanika u domu koji reprezentuje građane, ali se može zapaziti da je srazmera između broja poslanika u domu građana i broja poslanika u gornjem domu različita od zemlje do zemlje. Primeri sledećih zemalja to ilustruju: U Rusiji je odnos između broja poslanika u Dumi i poslanika koji ulaze u sastav gornjeg doma 1:1, 25

(Duma broji 450 poslanika, a gornji dom 360); u Francuskoj je odnos između poslanika koji ulaze u sastav Narodne skupštine odnosno Senata 1:1, 2; u Poljskoj je odnos između broja poslanika u Sejmu i poslanika u gornjem domu 1:4, 5 (Sejm broji 460 poslanika a gornji dom 100 poslanika); u Španiji se ovaj odnos kreće u rasponu od 1,2:1,6; u Holandiji i Belgiji iznosi 1:2, a u Sloveniji 1:2, 2 (Državni zbor broji 90 poslanika, a gornji dom 40).

Uvid u način određivanja broja poslanika u parlamentu kao i komparativna iskustva daju nam za pravo da iz ove analize zaključimo da broj poslanika u parlamentu u osnovi zavisi od broja stanovnika ili od veličine biračkog tela odnosno od broja birača, da Srbija pripada grupi zemalja u kojima se jedan poslanik bira na manji broj birača kao i da je zahtev za smanjivanjem broja narodnih poslanika u Narodnoj skupštini osnovan.

LITERATURA:

1. Bačić: Parlamentarno pravo, Split 2004.
2. M. Pajvančić: Izbori pravila i proračuni, Novi Sad, 1997.
3. M. Pajvančić: Izborna pravo, Novi Sad, 2008.
4. M. Pajvančić: Parlamentarno pravo, 2008.
5. I. Pejić: Parlamentarno pravo, Niš, 2011.
6. Predlozi za novi Ustav Srbije, Zbornik, Beograd, 2004.
7. Predlozi za novi Ustav Srbije II, Zbornik, Beograd, 2005.

MARIJANA PAJVANČIĆ

SINGIDUNUM UNIVERSITY

FACULTY OF EUROPEAN LEGAL AND POLITICAL STUDIES

THE NUMBER OF MPS IN PARLIAMENT

Abstract: *The paper analyses factors that determine the number of MPs in parliament, including criteria which are used to determine the number of MPs in parliament.*

Keywords: *MP, parliament, number of MPs.*

PARLAMENT I SISTEM UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOA

- EVROPEIZACIJA PARLAMENTARIZMA I DECENTRALIZACIJA U SRBIJI -

Sažetak: *Strukturu ovog rada određuju sledeće teme i dileme: 1. Kriza – kakva kriza?; 2. Kako iz krize – centralizacijom ili regionalističkom obnovom odozdo na gore?; 3) Šta znači evropski model i praksa upravljanja na više nivoa; 4) Da li je moguće i potrebno prilagođavati strukturu i metod rada nacionalnog parlamenta ciljevima dobre uprave i upravljanja na više nivoa?; 5) Kakve su perspektive institucionalnih reformi u Srbiji na putu ka EU? Zaključak autora je da će stabilizacija procesa evropeizacije Srbije, po širini i po dubini političkog i socijalnog polja, pružiti šanse da se reprezentovanje teritorijalnih zajednica u Skupštini, saradnja svih nivoa vlasti i mnogi drugi aspekti transformacije moći u upravljanje, premeste iz zone stručnih preporuka i politički subverzivnih i neprofitabilnih ideja u javne politike, institucionalne procedure i sferu običajnosti i političke kulture Evrope u partnerstvu.*

Ključne reči: *parlament, Srbija, Evropska unija, evropeizacija, upravljanje na više nivoa, ustavne promene, reprezentovanje teritorijalnih zajednica, partnerstvo, regionalizacija.*

Srbija je na pragu pregovora o pridruženju Evropskoj uniji. To znači da će se u procesu intenzivnih interakcija i valorizacija zrelosti svih podistema društva za prijem u EU¹¹⁶ sve češće razmatrati pitanje modusa evropeizacije nacionalnih praksi (Hiks 2007, 25, 56). Razmatrajući *uzročnost evropeizacije na dole*, jedan autor (Cowles M.), u tom smislu, govori o „... pojavi i razvoju na evropskom nivou sa jasnim strukturama upravljanja, političkim, pravnim i društvenim institucijama povezanim sa rešavanjem političkih problema koje formalizuju interakcije među akterima i mrežama za kreiranje politika koje su se specijalizovale za stvaranje autoritativnih evropskih propisa“ (Lane 2012, 136). Dakle, u tim procesima, koji snažno utiču na formiranje političke agende u zemljama kandidatima, kao i članicama EU, biće dodatno osvetljeni postojeći i verovatno pronađeni novi razlozi za ustavne promene u Srbiji (Pajvančić 2009; Jelinčić, Ilić 2013). S obzirom na to da je pitanje decentralizacije i regionalizacije državnog poretka bila vrlo aktuelna tema stručno-političkih debata, koje su prethodile usvajanju aktuelnog Ustava (2006. godine), te da su ove teme i dalje aktuelne na političkoj sceni Srbije, ovom prilikom, u kontekstu evropeizacije¹¹⁷ parlamentarizma u Srbiji, ima smisla razmotriti nekoliko teorijsko-praktičnih aspekata uvođenja nacionalnog parlamenta u *igru upravljanja*, posredstvom vertikalnih i horizontalnih umrežavanja u dve (unutardržavne i nadnacionalne) regionalne dimenzije.

Sledstveno tome, ključni problem ove analize formulišem posredstvom pitanja: da li je za konsolidaciju parlamentarne demokratije u Srbiji funkcionalnija strategija evolutivnog usavršavanja postojećeg, ili, pak, umeće politike treba fokusirati na zadatke modernizacije posredstvom korenitih reformi ustavnog i političkog sistema. Još konkretnije rečeno, dilema glasi: nastaviti izgradnju države (eng. *state building*) i nacije (eng. *nation building*) takvim institucionalnim inženjeringom koji počiva na projektu unitarne države, centralizovanog političkog sistema i jednodomnog parlamenta,

¹¹⁶ Reč je o ekonomskim, političkim i pravnim uslovima Procesu stabilizacije i pridruživanja (*Stabilization and Association Process – SAP*) iz 1999. godine, koji zapravo predstavljaju dopunu kriterijuma definisanih na samitima Evropskog saveta u Kopenhagenu, 1993. i Madridu, 1995. i tome: Tanja Mišević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 145-170.

¹¹⁷ O značenjima termina *evropeizacija* pogledati i: Blažo M. Radović, "Evropeizacija kao proces sinergičnih dihotomija"; <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/7-Bla%C5%BEo-M-Radovi%C4%87-%E2%80%93-Evropeizacija-kao-proces-sinergij%C4%8Dnih-dihotomija.pdf>; Pristupljeno 10. 07. 2013.

ili, uvesti sistem upravljanja na više nivoa (eng. *multilevel system of governance*) u ambijentu složene države, regionalističkog tipa?

Podsećam da prva, danas postojeća opcija, pripada dominantnom tipu institucionalne politike, kako u tranzicionim, tako i u tzv. starim demokratskim sistemima. Ipak, ova činjenica ne može da demantuje nalaze da i najrazvijenije demokratije imaju ozbiljne probleme koje treba rešavati i sisteme koje treba usavršavati. Štaviše, opšte mesto kritičkih refleksija savremene politike jesu dijagnoze o paradoksima demokratije, oligarhizaciji vlasti, o krizi, pa i o sumraku parlamentarizma. Za skupštinu u takvoj situaciji kaže se da ne stvara politiku, da ima zanemarljiv uticaj na nacionalnoj političkoj sceni i pre svega potvrđuje odluke vlade. Moguće je, doduše, iz komparativnih iskustava izdvojiti i primere koji pokazuju da parlament *utiče* na praktičnu, efektivnu politiku tako što pre svega kontroliše egzekutivu, ima karakter *mehanizma komunikacije* i učvršćuje legitimnost vlasti u procesu izgradnje nacije i države (Hejvud 2004, 603-609).

Navedeno stanje posrtanja dubinski *skenira* sledeći zaključak jednog neospornog autoriteta za pitanja savremene demokratije: „... ne treba da se zavaravamo. Radikalna ideja demokratije, najbolje ljudsko oružje za ograničavanje moći ikada izmišljeno, ostaje teoretski u krizi i institucionalno osiromašena... Činjenica je da demokrate trenutno nemaju rešenje za ove probleme. Jedva da znamo kako da postavimo pitanja o njima. A kada to učinimo, sama pitanja izgledaju nerazumljivo” (Keane, 2010, 31).

Da bi alternativna opcija upravljanja (eng. *multilevel system of governance*) koliko-toliko postala razumljivom na aktuelnom tržištu političkih ideja, valja kazati da bi u najminimalnijem smislu takav projekt zahtevao korekciju izbornog sistema u Srbiji, kao i strukture i procedure odlučivanja u jednodomnom parlamentu. Efektivno obezbeđenje reprezentovanja interesa autonomnih teritorijalnih zajednica u svim fazama kreiranja zakonodavne politike države bilo bi svrha takvih promena (Pajvančić 2009, 31-36; Pajvančić 2012, 45-46). U doslednije izvedenom institucionalnom aranžmanu, upravljanje na više nivoa zahtevalo bi dvodomni parlament. Tako bi zakonodavna vlast, u procesu kreiranja javnog dobra i autoritativnih pravila igre, postala otvorenija za predstavljanje i usaglašavanje interesa građana i regija, uključujući i uspostavljanje interaktivnih mreža partnerstava, saradnje i konsultacija organa centralnih vlasti sa organima upravljanja nižih nivoa teritorijalne organizacije vlasti (regionalnim i lokalnim).

Ideje o ovakvom tipu dobre uprave i upravljanja dugo egzistiraju na teorijskoj sceni XIX i XX veka. Posebno su ih rađale situacije u kojima je trebalo lečiti društvo od svih vrsta epidemija totalitarnih, autoritarnih, ekstremno-centralističkih ideja i praksi uspostavljanja jedinstva nacije i države (Komšić, 2007a, 29-34). Takve alternative u liku moderne i fleksibilne regionalističke strukture države (Mamford, 2010, 401) nastale su i danas egzistiraju u jednom (manjem) broju starih demokratija (Lajphart, 2003, 201-221). Sa razvojem federalističke komponente evropskih integracija, kao i pojavom *novog regionalizma* u državama Zapadne Evrope (Keating, 1998), poslednje dve-tri decenije naročito aktuelizuju mesto i ulogu srednjeg nivoa vlasti u političkom sistemu nacionalnih država.

Međutim, da ono što priliči novom regionalizmu starih demokratija ne priliči novim, tranzicionim demokratijama i državama, upozoravaju neke vrlo relevantne teorijske analize i preporuke. U tom smislu, nekoliko eksperata za demokratsku tranziciju centralno-evropskih i (jugo)istočno-evropskih postkomunističkih sistema vlasti tvrdi: a) „... za političku tranziciju potrebno (je) imati jaku, po mogućnosti unitarnu državu“; b) *Jedan zdrav pristup podrazumeva politiku lokalnog, a ne regionalnog razvoja, sa malim lokalnim izvršnim telima i većima, a ne regionalnim parlamentima*

koji imaju široka zakonodavna ovlašćenja. Odgovornost mora prvo da se učvrsti u takvim manjim jedinicama, da bi se posle proširila i na veće jedinice (Mundjiu-Pipidi i Krastev, 2004, 300, 305).

Ipak, budući da nije preporučljivo pretvarati u dogmu bilo kakve preporuke, pa ni one koje ishode iz ocena o upadljivoj razlici između konsolidovane i tranzicione demokratije, između *dobre* i *manjkave* demokratije i slično (Keane, 2010, 31), naglašavam da će svrha ovog teksta biti, pored ostalog, i vrlo pažljivo odmeravanje dobiti i troškova decentralističkih i regionalističkih strategija ekonomskog i političkog razvoja. Naročito, pri tom, imam na umu činjenicu da jaku državu i konsolidovanu parlamentarnu demokratiju u Srbiji nije moguće izgraditi na strategiji obesmišljanja i ukidanja autonomije Vojvodine, kao evropski najzrelijeg segmenta svih društvenih podsistema Srbije.

Iz tih razloga, strukturu ovog rada određivaće sledeće tematske pozicije i dileme: 1) Kriza – kakva kriza?; 2) Kako iz krize – centralizacijom ili regionalističkom obnovom odozdo na gore?; 3) Šta znači evropski model i praksa upravljanja na više nivoa?; 4) Da li je moguće i potrebno prilagođavati strukturu i metod rada nacionalnog parlamenta ciljevima dobre uprave i upravljanja na više nivoa?; 5) Kakve su perspektive institucionalnih reformi u Srbiji na putu ka EU?

KRIZA – KAKVA KRIZA?

Raspoloživa LITERATURA: o globalnim procesima demokratizacije u poslednje dve-tri decenije može nam ponuditi obilje argumenata za vrlo oprečne teorijske sinteze, od univerzalnog trijumfa demokratije (Sartori, 2001; Fukujama, 2002; Hantington, 2004), do deficita demokratije, krize demokratije; uspona neliberalne demokratije; kapitalizma katastrofe; krize parlamenta i parlamentarizma; krize partija; krize političke participacije; krize slobodne javnosti... (Kin 1995; Cim, 2003; Hejvud, 2004; Zakarija, 2004; Klein, 2008). Naročito je finansijska i ukupna ekonomska kriza u zemljama zapadnog sveta (od 2008. godine do danas) uticala na pojavu novih, radikalnijih rezultata kritičkog suočavanja sa posledicama takozvane tržišne demokratije. Iz *Vladavine naroda, od naroda i za narod* (Linkoln),¹¹⁸ ona se pretvorila u oligarhijsku dominaciju *Od jedan odsto, posredstvom jedan odsto, za jedan odsto* (Stiglitz),¹¹⁹ pa ne čudi zaključak da će demokratija i tržište postati napadnute vrednosti (Atali, 2010, 107).

Spuštajući se sa globalnog na *domaći* teren, navodim još nekoliko ocena iz pera Vesne Pešić, sociološkinje, poznate akterke tranzicione političke scene i članice Parlamenta Srbije. U studijama sabranim u knjizi *Divlje društvo*, autorka raspoznaje u postmiloševićevskom periodu vladavine unekoliko promenjenu formu, ali zadržanu suštinu autoritarne uzurpacije moći i javnog dobra. Ključna teza je sledeća:

... interesne sprege zaodenate u nacionalističku ideologiju, potkopavaju uspostavljanje normalne ustavno-pravne države. O tome najbolje svedoči način donošenja novog ustava (novembar 2006)... Nelegitimna partijska moć prirodno traži savezništvo u nelegitimnom poslovanju koje korumpira stranke, a preko njih i parlament, vladu i ostale ključne institucije društva i države... (Pešić 2012, 176-177).

Kako bilo, ovaj i niz drugih nalaza o *krahu tranzicije; kvarenju države; o patologiji partijsko-tajkunske države i lične vlasti; miniranju institucija; degradaciji poslanika i parlamenta; ćutanju*

¹¹⁸ "Government of the people, by the people, for the people"; *The Gettysburg Address*, <http://showcase.netins.net/web/creative/linkoln/speeches/gettysburg.htm>, pristupio 31. 1. 2012

¹¹⁹ Joseph E. Stiglitz, "Of the 1%, by the 1%, for the 1%"; <http://www.vanityfair.com/society/features/2011/05/top-one-percent-201105>; pristupljeno 30. 7. 2013.

društva, blokadi i bezalternativnosti (Pešić, 2012, 204; 234-235; 313; 365-367; 379) Vesna Pešić završava pitanjem: *kako do demokratije, dinamične politike i otvorenog horizonta mogućnosti* (Pešić, 2012, 379)? Moje pitanje se nadovezuje i glasi: da li decentralizacija i regionalizacija mogu da otvore nove mogućnosti izlaska iz krize?

KAKO IZ KRIZE – CENTRALIZACIJOM ILI REGIONALISTIČKOM OBNOVOM ODOZDO NA GORE?

Kom tipu politike dati prednost u državnim antikriznim strategijama: a) maksimizaciji moći i kontrole oskudnih društvenih resursa od strane političkog centra nacije-države, ili, pak, b) takmičenju i saradnji u ambijentu vertikalne podele vlasti na najmanje tri nivoa? Šta je realnost, a šta utopija?

Realno gledano, ova etapa političke istorije (nakon krize 2008. godine) nije naklonjena difuziji moći. Vladavinska praksa nam nudi brojne primere recentralizacije sistema vlasti u državama Evrope. I u federalnim (Austrija) i u regionalnim državama, kao što su Španija i Italija, u toku su evidentna radikalna smanjenja javnih rashoda na svim nivoima vertikalne organizacije vlasti. Pored toga, u državama tzv. Nove Evrope (primljene u EU nakon 2004. godine) zapaža se dodatno usporavanje inače sporog procesa decentralizacije i regionalizacije?

Ipak, pored navedenih efekata krize, svestranije komparativne analize situacije u evropskim državama ne pružaju jednoznačne zaključke. U sam osvit ekonomske krize u Evropi, uoči ministarske konferencije u Valensiji (2007), jedna, vrlo temeljno urađena studija (Van Cauwenberghe, 2007)¹²⁰ Saveta Evrope (eng. *The Council of Europe*), ponudila je dva moguća načina razmišljanja o aktuelnim problemima upravljanja i strateškim alternativama za budućnost, uključujući i donošenje evropske povelje, koja bi imala karakter konvencije sa pravno obavezujućim dejstvom u nacionalnim pravnim sistemima

Prvi je karakterističan po oceni da je regionalizacija definitivno postala neodvojivi faktor ekonomskog napretka i demokratskog procesa u većini evropskih država:

101. Regionalizam i jačanje regionalne samouprave su u samoj osnovi procesa procesa političke demokratizacije, kao i društvenog i privrednog razvoja u većini država članica. Kao što smo videli, dakle, regionalizam je elemenat koji utiče na porast kada je reč o modernizaciji države, to je živ i kreativan pokret koji podstiče razvoj inovativnih ideja i pozitivnih političkih osećanja. On u manjoj ili većoj meri odražava opštu težnju da se država organizuje na tri nivoa vlasti, vodeći računa o supsidijarnosti, jasno definisanim odgovornostima, transparentnosti, bliskosti građanima, efikasnosti i prilagođavanju potrebama korisnika kada je reč o obezbeđivanju osnovnih usluga od strane socijalne države. Ekonomski učinak regiona koji uživaju status samouprave superioran je u odnosu na učinak drugih regiona. Principi demokratije, vladavina prava i zakonitost pozivaju na zakonsku institucionalizaciju prava regiona, koji kontrolišu sve veći procenat javnih poslova i troše značajan deo državnog prihoda od poreza (Van Cauwenberghe, 2007, 18).

Drugi tip analize je znatno oprezniji, kako u pogledu ocene stanja u nacionalnim državama, tako i u pogledu sadržaja novih reformi:

¹²⁰ Žan Klod Kauwenberg, „Studija postojeće situacije u vezi sa regionalizacijom i šansama za razvoj regionalne samouprave u državama članicama Saveta Evrope“ (Jean-Claude Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007.)

102. Regionalni nivo još uvek nije pronašao svoje mesto između centralnog i lokalnog nivoa u strukturi vlasti. Kao rezultat ovoga, potrebno je nastaviti sa reformama i prilagođavanjima kako bi se na bolji način definisala, između ostalog, ovlašćenja, finansijska osnova i institucionalna uloga regiona, zajedno sa administrativnim procedurama u vezi sa odnosima između nivoa vlasti. Kada se u obzir uzme značaj i učestalost potrebnih promena u okviru sistema vlasti na različitim nivoima, preporučljivo je da se status i operativne pojedinosti u vezi sa regionalnom samoupravom još uvek zakonski ne utvrđuju. Sa ovog stanovišta, regionalizam se doživljava kao nešto neprikladno, što dovodi do pojave nedostatka ravnoteže i tenzija koje čine prepreku dobrom upravljanju između lokalnih organa vlasti i centralne države (Van Cauwenberghe, 2007, 18).

Ove, danas preovlađujuće ideje o nezrelosti situacije za usvajanje regionalističkih standarda institucionalnih struktura, procedura i javnih politika za svaku državu, članicu Saveta Evrope, zahtevaju da ukratko obratimo pažnju na pitanje: Postoje li bilo kakvi evropski standardi dobrog upravljanja posredstvom decentralizacije i regionalizacije?

U svojim ranijim tekstovima, pokazao sam da uslovno možemo govoriti o trendovima i opšteprihvaćenim principima. Reč je, zapravo, o mekom pravu (eng. soft law) koje nastaje u okviru Saveta Evrope, naročito posredstvom Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRA), ministarskih konferencija, te ratifikacije i primene opšteprihvaćenih principa u praksi zemalja članica SE (CoE), (Komšić, 2007a). Pre više od decenije (2002), Helsinškom deklaracijom o *regionalnoj samoupravi*¹²¹ ministri evropskih država, odgovorni za lokalnu i regionalnu samoupravu, ponudili su nam sumu takvih načela, ideja i preporuka za unapređenje regionalne demokratije. Komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) identifikovao je, u tom kontekstu, 12 zajedničkih principa, u koje je uvršteno i sledeće viđenje saradnje državnog parlamenta sa regionalnim nivoima vlasti:

- *Učestvovanje u procesu donošenju državnih odluka*: Regionalne vlasti će biti uključene u donošenje odluka na nacionalnom (državnom) nivou kada se takvim odlukama dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi, odnosno zalazi u polje regionalne samouprave.
- *Karakter uključenja regionalnih vlasti u nacionalno odlučivanje*: Ovo uključivanje se obezbeđuje učešćem u radu državnih predstavničkih tela i kroz konsultacije i pregovore između državnih i regionalnih organa vlasti. Kad god je pogodno, regionalne vlasti i/ili njihova reprezentativna tela će biti zastupljeni ili konsultovani u procedurama koje se odnose na međunarodne pregovore države, kao i na implementaciju međunarodnih sporazuma koji se tiču nadležnosti ili obima regionalne samouprave (Komšić 2007a, 44).

Naredne ministarske konferencije potvrđivale su značaj izloženih principa,¹²² a u strukturama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti nastavljen je rad na uobličavanju novog dokumenta (*Nacrt Evropske povelje o regionalnoj demokratiji*), koji bi u vidu konvencije bio predložen državama SE za ratifikaciju.¹²³ Sa tom svrhom, studija Van Kauwenberga dosta pažnje posvećuje regionalizaciji i regionalnoj demokratiji, kao činiocu dobre uprave i upravljanja (eng. *good governance*). U kontekstu

¹²¹ *Helsinki Declaration on Regional Self government*, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002.

¹²² *Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government*, 14th Session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005.

¹²³ Opširnije o tome: Jovan Komšić, "Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda"; u: *Izazovi evropskih integracija*, 2009/6, Beograd: Službeni glasnik.

sve naglašenijih očekivanja građana, izdvajaju se kvalitet javnih usluga (efektivnost i efikasnost), konkurentnost, raspodela ovlašćenja i komplementarnost entiteta na različitim nivoima upravljanja (Van Cauwenberghe, 2007, 26). A kad je reč o adekvatnoj definiciji dobrog upravljanja, upućeni smo na odgovore neformalnog sastanka Saveta ministara EU, u Bristolu, decembra 2005. godine.

Posredi je pet principa: 1. otvorenost; 2. učešće; 3. odgovornost; 4. delotvornost i 5. koherentnost (Van Cauwenberghe, 2007, 26, 38) i oni su inkorporirani u definiciju regionalne samouprave i zaključke ministarskih konferencija Saveta Evrope od Helsinkija (2002), preko Budimpešte (2005), Valensije (2007) do Utrehta (2009) godine (Komšić, 2011, 98-99).

Ipak, budući da su sve ovo iskazi deklarativnog tipa, uključujući i činjenicu da je Komitet ministara Saveta Evrope, septembra 2009. godine, odbio da „... podrži usvajanje pravno obavezujućeg instrumenta u oblasti regionalne demokratije“¹²⁴ (Komšić 2011, 100-101), kakvu još specifičnu težinu može da ima odredba Člana 42.1 ovog Nacrta, kojom se garantuje pravo *uključivanja regionalnih organa vlasti u odluke koje se odnose na njih*.¹²⁵

Možda nam, u tom smislu, u potrazi za dodatnim argumentima za respektovanje interesa regija u procesu parlamentarnog odlučivanja na nacionalnom nivou, mogu pomoći iskustva EU, kao i najaktuelnije strateške orijentacije EU (*Obnova odozdo na gore; Pametne specijalizacije; Upravljanje na više nivoa; Evropa u partnerstvu*).

Na pitanje: "Gde Evropa može da nađe energiju kako bi obnovila svoj kapacitet za postizanjem većeg nivoa promena i razvoja?", ponuđen je 2006. godine jedan, vrlo zanimljiv odgovor bivše evropske komesarke Danute Hubner: "Evropska obnova može i zaista će krenuti sa nižih nivoa, sa regionalnog i lokalnog nivoa", ključna je poenta reformskog plana Hubnerove. Slede, zatim, ove poente: *Više nivoa vlasti - efektivnih i efikasnih (Potrebni su nam efikasni i efektivni sistemi vlasti sačinjeni iz više nivoa); Inovacije (Današnji razvoj Evrope suštinski zavisi od inovacije); Supsidijarnost (Oснаžena supsidijarnost, povećavanjem devolucije...); Bez uniformnih rešenja (... vodeći računa o teritorijalnoj dimenziji i specifičnostima...; ... Nema mesta za strategije tipa 'jedna je priklada za sve'); Partnerstvo (Partnerstvo je kamen temeljac našeg metoda...)*.¹²⁶

Na tom tragu, u svetlu činjenice da je u toku proteklih deset godina znatno povećano učešće investicija pod kontrolom regionalnih i lokalnih vlasti, pojavilo se mnogo relevantnih autorskih ideja i grupnih sinteza koje posebno ukazuju na značaj regionalnih sinergija u ostvarivanju inovativnog suficita (Komšić 2012a, 34-36). Reč je o dobitima od interaktivnog umrežavanja: a) regionalnih vlasti; b) privrednih subjekata; c) akademske zajednice i d) sociokulturološkog okruženja i na

¹²⁴ Reply to Recommendation 240 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on a "Draft European Charter of Regional Democracy", Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2009. at the 1064th meeting of the Ministers' Deputies; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1500163>, pristupljeno 03. 11. 2011.

¹²⁵ „42.1 Svaka odluka doneta od strane nacionalnog ili saveznog organa vlasti koja se odnosi na regionalne organe vlasti, koja ima ili bi mogla da ima značajan uticaj regionalne organe vlasti, donosi se u skladu sa procedurom koja obuhvata, u najmanju ruku, prethodno obaveštavanje regionalnih organa vlasti na koje se predviđena odluka odnosi, pravo ovih organa na pristup odgovarajućim administrativnim dokumentima, zatim pravo da iznesu svoje sopstvene stavove u razumnom vremenskom roku i obavezu da navedu razloge za donošenje date odluke, vodeći računa o stavovima koje su saopštili"; The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008), *Draft European charter of regional democracy* (Nezvanični prevod); <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2>, pristupljeno 28. 10. 2011.

¹²⁶ Danuta Hubner, bivša komesarica za regionalnu politiku; Govor u Centru za evropsku politiku, "Smanjivanje razlika: regionalna politika kao instrument za podsticanje evropske konkurentnosti?" (18. jul 2006); prema: J.C.I. Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, str. 24-25; Danuta Hübner, Speech/06/462, http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta_huumbner_member_european_commission/67754.html, pristupljeno 18. 03. 2012.

tome se bazira Akcioni plan EU 2010-2020 za pametne specijalizacije (eng. *Smart Specialisation Platform S3*).¹²⁷

Naime, u dokumentu Evropske komisije (eng. *Communication*), upućenom Evropskom parlamentu, Evropskom Savetu, kao i komitetima (ekonomskom, socijalnom i regionalnom), piše da treba ohrabriti nacionalne i regionalne vlasti da naprave pametne strategije specijalizacije, bazirane na inovacijama. *Inovacije se sve više shvataju kao otvoreni sistem gde različiti akteri saraduju i međusobno deluju*.¹²⁸ Sledstveno se i regionalna politika EU dovodi u vezu sa uvećanjem konkurentnosti regija, kao i sa stepenom interregionalne i transnacionalne saradnje.¹²⁹ Počev od Bele knjige (*White Paper on Multilevel Governance*, 2009), na tom fonu i Komitet regiona (eng. *Committee of Regions*), kao savetodavni organ EU, fokusira svoj angažman na izgradnju Evrope u partnerstvu i na unapređenje kulture upravljanja na više nivoa, uključujući i izradu Povelje EU (eng. *European Union Charter for Multilevel Governance*).¹³⁰

Najzad, iz korpusa vrlo relevantnih teorijskih refleksa navedenih problema, struktura, trendova i policy orijentacija izdvajam ideje *novog razumevanja države* (Flajner 1996, 58, 164); *države partnera*, koji saraduje sa onima kojima naređuje (Ofe 1999, 97-107); *novog regionalizma* (Keating, 2007).¹³¹ Naročito je, za temu ovog teksta, zanimljiva studija Mihaela Cirna (Michael Zurn) o upravljanju sa one strane nacionalne države. Ideje ovog autora, na vrlo inspirativan način, otvaraju ono polje analize koje sam nagovestio pitanjem: šta znači evropski model i praksa upravljanja na više nivoa?

ŠTA ZNAČI EVROPSKI MODEL I PRAKSA UPRAVLJANJA NA VIŠE NIVOVA?

U ambijentu *društvene denacionalizacije*, viđene kao ... *pomeranje granica zgusnutih delatnih veza preko granica nacionalnih društava koje ne mora biti odmah globalno* (Cirn, 2003, 49, 54) i u političkom sistemu sa više ravni, kakav je Evropska unija, Cirn promišlja probleme krize upravljanja i deficita demokratije, tragajući za adekvatnijim institucionalnim rešenjima i efikasnijim politikama. Pored ostalog, autor uverljivo govori o *političkom sistemu nove vrste*, kao rezultatu snažnog preplitanja nacionalno-državnih i evropskih institucija, koje se ... *teško mogu zamisliti kao odvojeni politički sistemi. Zadatak se onda sastoji u tome da se procesi odlučivanja u kompleksnim sistemima iz više ravni generalno demokratizuju* (Cirn, 2003, 181-182). Među brojnim predlozima u funkciji smanjenja deficita demokratije, egzistiraju i ideje snažnog parlamenta i očuvanja podele vlasti, kako na nacionalnom, tako i na evropskom planu (Cirn 2003, 190-191).

¹²⁷ O tome: Dominique Foray at All, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation* (RIS 3), European Commission, May 2012; http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=a39fd20b-9fbc-402b-be8c-b51d03450946&groupId=10157, pristupljeno 01. 08. 2013.

¹²⁸ "Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020", European Commission, Brussels, 6. 10. 2010, COM(2010) 553 final, p. 2.; kurziv J. K.; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf; pristupljeno 06. 11. 2011

¹²⁹ Vidi: Luisa Sanches, *Smart Specialisation Platform S3*, <http://www.eurada.org/site/files/Luisa%20SANCHES.pdf>; pristupio 06. 11. 2011; *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020* Presentation Transcript, <http://www.slideshare.net/icos/regional-policy-contributing-to-smart-growth-in-europe-2020-6960953>; pristupio 01. 08. 2013; Dominique Foray at All, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation* (RIS 3); ERRIN and *Smart Specialisation an introductory guide*; http://centralsweden.se/userfiles/ERRIN%20ands%20S3_an%20introductory%20guide.pdf; pristupio 01. 08. 2013.

¹³⁰ <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>; pristupio 11. 08. 2013; http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/vdb-opinion-mlg/cdr273-2011_fin_ac_en.pdf; pristupio 11. 08. 2013.

¹³¹ Vidi: Jovan Komšić, *Demokratsko upravljanje različitostima i novi regionalizam*, Godišnjak 2011, Vojvodanska akademija nauka i umetnosti, Novi Sad, 2012, str. 85-88.

Naročito je relevantan za dalja proučavanja onaj aspekt sistema, koji najviši (evropski) nivo odlučivanja čini netransparentnim i pogodnim za manipulisanje informacijama. U takvoj situaciji, motivi evropeizacije nacionalnih političkih praksi, kao i interes nacionalnih elita vlasti za *isuviše uređenom evropskom ravni* mogu biti objašnjeni mogućnostima maksimizovane kontrole vlasti nad onim resursima koji su presudni za autoritativni uticaj u političkoj zajednici. Reč je o: 1. boljoj kontroli unutrašnje političke agende; 2. ograničavanju mogućnosti unutrašnjih političkih alternativa i 3. obezbeđenju privilegovanog pristupa ekskluzivnim informacijama o nadnacionalnim (evropskim) procesima odlučivanja (Cirn, 2003, 195; Hiks, 2007, 56, 78).

Naporedo sa nalazom da se *različiti politički sistemi (se) povezuju u celovit aranžman governance by, with and without government.*, Cirn nam skreće pažnju da se *nacionalna država razvija u 'pregovaračku državu'* (Cirn, 2003, 258-259). To znači da *u političkom procesu u više ravni gubi na značaju i tipičan način uređenja nacionalne države – hijerarhijsko ustrojstvo... i u okviru nacionalnih država se odluke donose sve više u formi kolektivnih napora između državnih aktera i zainteresovanih društvenih aktera... središnje instrumente upravljanja čine mere koje su uslovljene kontekstom i oblikovanjem pregovaračkih mreža* (Cirn, 2003, 258-259).

U knjizi *Državno upravljanje*, Jan-Erik Lane takođe razmatra problem vlasti na više nivoa, posebno naglašavajući da je posredi ... *samo jedan koncept, a ne sasvim razrađena teorija* (Lane, 2012, 130). No, bez obzira na primedbe o previše neodređenom konceptu, sličnom teoriji mreža, osvrćući se na neke zanimljive momente ove rasprave. Pre svega mislim na činjenicu da, sledstveno tezi da *državno upravljanje ima važne regionalne dimenzije, jedna je uloga nižih nivoa vlasti, a druga je uticaj mehanizama saradnje vlasti na državu* (Lane 2012, 142), autor pruža vrlo korisna objašnjenja *duple regionalizacije države*, uključujući i nekoliko vrlo bitnih kritičkih refleksija.

Dakle, *ima smisla govoriti o vlasti na više nivoa kada postoje snažna vannacionalna tela ili mehanizmi saradnje vlasti, naročito kada su obuhvaćene vlasti ispod centralnih* (Lane, 2012, 141). Još preciznije, budući da *upravljanje na više nivoa podrazumeva izgrađene odnose između vlasti na svim nivoima – mesna zajednica, opština, pokrajina, država i regionalne i globalne institucije*, promene koje su se desile tokom poslednje dve decenije daju smisao zaključku o koegzistenciji dva procesa – *internoj regionalizaciji*, kojom lokalne i regionalne vlasti *sve više utiču na javne politike*, odnosno o eksternom regionalizmu i prenosu dela nadležnosti na nadnacionalne institucionalne aranžmane (Lane, 2012, 127-128).

Budući da je vlast na više nivoa *nešto više od regionalizma* i da je posredi *transformacija vlade u upravljanje*, reč je o promeni prirode moći mešanjem hijerarhije i tržišta u dimenzijama vertikalne organizacije vlasti, horizontalnih mreža javno-privatnih partnerstava i uključivanja privatnih firmi u sektor javnih usluga (Lane, 2012, 128-130). *Tradicionalno državno upravljanje je, do izvesnog stepena, polagano zamenjeno sistemom u kome glavnu ulogu igraju igrači koji pregovaraju, dogovaraju se i osnivaju partnerstva sa privatnim sektorom ili civilnim društvom, a sve kako bi promovisali razvojne ciljeve* (Lane, 2012, 130).

U slučaju Evropske unije, kao egzemplarne političko-sistemske arene upravljanja na više nivoa, reč je o izrazitom proširenju količine i promenljivim odnosima aktera koji kreiraju javne politike i participiraju u procesu regulacije i alokacije resursa. Autor upućuje, stoga, na *sistem stalnih pregovaranja, odnosno na teritorijalno preklapajuće mreže za kriranje politika. Suština koncepta vlasti na više nivoa podvlači česte i složene interakcije vladinih aktera i nedržavnih aktera mobilisanih za koheziono kreiranje politika i u politici EU uopšteno* (Lane, 2012, 134).

Međutim, da li se moć i autoritet mogu zamentiti mrežama pregovaranja u kojima *politika ne 'podbacuje' već se u suštini kreira tokom pregovora između (tobožnjih) implementatora*, pita se Jan-Erik Lane (Lane, 2012, 140). Njegov stav je da je *teorija vlasti na više nivoa (je) amorfn kao što je daleko od jasnog šta je to što ona objašnjava. Njome se ne pruža odgovor na ... suštinsko pitanje ovlašćenja, odnosno autoriteta u ovim novim strukturama* (Lane, 2012, 130). Negativno je što se iz upravljanja ... *uklanjaju poslednji ostaci državnog suvereniteta, a ... sa pozitivne strane, podvlači se vertikalna i horizontalna međuzavisnost* (Lane, 2012, 141). Upravo zbog ove dve, međuzavisne dimenzije savremenih transformacija moći i upravljanja, držim da ima smisla postaviti pitanje koje je u naslovu narednog odeljka.

4) Da li je moguće i potrebno prilagođavati strukturu i metod rada nacionalnog parlamenta ciljevima dobre uprave i upravljanja na više nivoa?

Sa svešću o mnogobrojnim teškoćama institucionalnih reformi (Peters, 2007), najmanje određen i najmanje problematičan odgovor bio bi da je prilagođavanje parlamenta Srbije navedenim ciljevima i potrebno i moguće. Eksternu ali vrlo bitnu dimenziju ovog procesa čini tok približavanja Srbije Evropskoj uniji i intenzivno usaglašavanje pravnog sistema Srbije sa komunitarnim pravom EU (fr. *Acquis communautaire*), (Prokopijević, 2005, 74-76). To je i razlog što se najavljuje usvajanje rezolucije, koja bi odredila položaj i ulogu Skupštine i njenih odbora u pregovorima sa EU.¹³²

S druge strane, iz ugla sociološko-politički vrlo korisnog indikatora – poverenja u ključne institucije parlamentarne demokratije, takođe postoje vrlo jaki razlozi za promena. U kontinuitetu niskog rejtinga sve tri grane vlasti, upravo je zakonodavna vlast imala najmanji stepen poverenja među građanima Srbije (2005. godine: 7% ispitanika, a 2012 - 9,3%).¹³³ Upečatljiv podatak je i da političarima ne veruje skoro dve trećine (62%) građana.¹³⁴

Ako u raspravu uključimo kriterijum *primerene reprezentacije* (Cim) i propitamo mogućnosti relativno srazmernog predstavljanja interesa lokalnih i regionalnih zajednica u parlamentu, dobijamo još kompletniji *ram za sliku* o metropolizaciji i oligarhizaciji politike.

Naime, istraživanje Nacionalne koalicije za decentralizaciju, Srbija u parlamentu 1990-2011, pokazalo je da u četiri od osam saziva Skupštine Srbije više od polovine gradova i opština nije imalo svoje poslanike. U prvom mandatu višestranačke skupštine (1991), bilo je 36% lokalnih zajednica bez poslanika. U mandatu nakon drugih izbora, 1993. godine, taj procenat nezastupljenosti povećao se na 52,57%. Nakon demokratskog prevrata 2000-te i izbora 2001. godine, strukturom republičkog parlamenta dodatno su umanjeni kapaciteti srazmerne zastupljenosti teritorijalnih (lokalnih i regionalnih) interesa. Skoro 60% (59,43%) gradova i opština u Srbiji¹³⁵ ostalo je bez poslanika u Parlamentu, da bi prethodni saziv, nakon izbora 2008. godine, isključio nešto više od polovine (50,86%) lokalnih zajednica.¹³⁶

Gledano po statističkim regionima,¹³⁷ Beograd ima najveći prosek mandata u Parlamentu, u odnosu na broj stanovnika. Manje od četvrtine (23%) ukupne populacije Srbije, koja živi u beogradskom

¹³² Vidi: Danas, Beograd, 20-21 jul, 2013, str. 5.

¹³³ Vidi: Novosti, Beograd, 23. Jun, 2013, str. 4; Danas, Beograd, 30. Jul, 2013, str. 3; <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/382685/Istrazivanje-62-odsto-gradjana-ne-veruje-politicarima>; pristupio 05. 08. 2013.

¹³⁴ Isto.

¹³⁵ Ukupno u Srbiji ima ih 175, uključujući i Kosovo i Metohiju (30).

¹³⁶ Blic, Beograd, 16. Jul, 2012, str. 5; <http://www.scribd.com/doc/138664516/Srbija-u-parlamentu-1990-2011>; <http://www.decentralizacija.org.rs/istrzivanja/Srbija-u-parlamentu-1990-2011.sr.html>; pristupio 05. 08. 2013.

¹³⁷ Srbija ima pet statističkih regiona: 1. Vojvodina; 2. Beograd; 3. Južna i Istočna Srbija; 4. Šumadija i Zapadna Srbija i 5. Kosovo i Metohija.

regionu, imalo je trećinu (33,3%) mandata u skupštinskom sazivu 2008-2012. Svi ostali regioni imali su manje mandata u odnosu na učešće u ukupnoj populaciji. AP Vojvodina imala je 23,47% mandata u Skupštini, a njeno učešće u ukupnoj populaciji Srbije iznosi 26,92%. No i u njoj samoj je uočljiva nadprosečna zastupljenost poslanika iz Novog Sada, odnosno iz Južnobačkog okruga.¹³⁸

Dakle, bez obzira na činjenicu da su parlamentarci *poslanici nacije*, sa punom svešću o neospornom značaju koncepta *apstraktnog građanina*, čime se štiti ideja i praksa demokratije od zarobljavanja parlamenta interesima partikularnih struktura (Pašić, 1996, 147-152), na ovom mestu, kritikujući oligarhizaciju politike posredstvom skupštine u kojoj dominiraju stranke sa predstavnicima iz Beograda, Novog Sada i nekoliko ostalih urbanih centara, valja podsetiti na maksimum čuvenog konstitucionaliste, Benžamena Konstana (*Benjamin Constant*). Ovaj filozof je upravo u fazi plebiscitarne dominacije napoleonovskog, robusno-centralističkog modela izgradnje države i nacije, našao za shodno da upozori: "*Nacija nije ništa ako se odvoji od delova koji je čine. Samo odbranom prava tih delova brani se pravo celokupne nacije!*" (Konstan, 2000, 194; kurziv J. K.).

Projekti ustavnih promena, rađeni u stručnim radionicama civilnog društva Srbije, kritički raspoloženog prema idejama i praksi institucija tzv. Miloševićevog režima, devedesetih godina prošlog veka, imali su na umu Konstanove principe slobode i politike (Komšić, 2006, 360-369; Pajvančić 2009, 47-103). To bi se moglo reći i za projekte Ustava Srbije, koje su nudile najuticajnije parlamentarne stranke, liberalno-demokratske orijentacije, kao i institucije izvršne vlasti, nakon 2000-te godine (Komšić, 2006, 461-474).

Nažalost, nakon usvajanja Ustava Srbije (2006), kao i Zakona o regionalnom razvoju (2009), moglo se zaključiti da su olako zaboravljene inicijative stručnjaka za tip političke regionalizacije Srbije (Komšić, 2009, 98-99). U političkom polju, kao i u naučnim krugovima, skoro potpuno su potisnute ideje o reprezentovanju interesa regiona u jednodomnom, ili, pak, u dvodomnom zakonodavnom telu centralne vlasti (Komšić, 2007b, 244-246). Pokazalo se, takođe, da su ustavna rešenja o *fasadnoj autonomiji* Vojvodine (Komšić, 2007c, 226-234) cena međupartijskog kompromisa i izraz sebičnih interesa političke klase i aktera etnocentrističke ideologije i politike, koji permanentno potpiruju strahove od sadržajnije autonomije Vojvodine, regionalizacije Srbije i regionalne demokratije po meri evropskih principa i iskustava (Komšić, 2012, 72-74).

Štaviše, bez obzira što je prethodnim ustavom (1990), kao i ustavnim odredbom člana 107 aktuelnog Ustava Srbije (2006), Skupština autonomne pokrajine ovlašćena za predlaganje zakona, propisa i opštih akata (pored narodnih poslanika, Vlade i 30.000 birača), naredni podatak svedoči o frapantnoj nesenzibilnosti nacionalnog parlamenta za inicijative iz Vojvodine. To predočava Predsednik Skupštine AP Vojvodine, Ištvan Pastor kada kaže ... *da je u proteklih 12 godina iz Skupštine Vojvodine republičkom Parlamentu upućeno 39 inicijativa, ali na dnevnom su se našle tri, i to 2002. i 2003. godine, kada je premijer bio Zoran Đinđić. Od tada, u poslednjih devet godina, nijedan predlog Vojvodine nije došao na dnevni red.*¹³⁹

Ako se tome dodaju podaci o, do sada, nezabeleženom trendu ukupnog ekonomskog zaostajanja i padu AP Vojvodine na nivo nedovoljno razvijenih regiona (ispod proseka Srbije),¹⁴⁰ tada se problemima participacije, primerene reprezentacije, kontrole političkog dnevnog reda i regulacije

¹³⁸ Srbija ima pet statističkih regiona: 1. Vojvodina; 2. Beograd; 3. Južna i Istočna Srbija; 4. Šumadija i Zapadna Srbija i 5. Kosovo i Metohija.

¹³⁹ <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; pristupio 06. 08. 2013.

¹⁴⁰ U razgovoru za "Blic", 22. 11. 2012. godine, Pastor upozorava: "...da samo 30 odsto stanovnika Vojvodine ima kanalizaciju, da u srednjobanatskom okrugu nijedan vodovod nije ispravan, da je Vojvodina za poslednjih 20 godina izgubila 70 odsto društvenog kapitala, ili 16.000 dolara po građaninu, kao i da, u ovom trenutku, Vojvodina po prvi put ima niži prosek zarada u odnosu na Srbiju"; <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; pristupio 06. 08. 2013.

pravila igre pridružuju varijable (ne)efikasnosti upravljanja i alokacije resursa, sa nezadovoljavajućim ekonomsko-socijalnim ishodbima, koji u ukupno polje politike i sve nivoa vlasti unose dodatne tenzije i međusobna optuživanja.

Kako bilo, predstojeće reforme, koje bi u Srbiji trebalo da ozbilje evropske principe dobre uprave (otvorenost; učešće; odgovornost; delotvornost i koherentnost), ne mogu da zaobiđu probleme ravnomernog regionalnog razvoja, da dalje ignorišu imperativ utvrđivanja političke strategije decentralizacije i regionalizacije Srbije (Komšić, 2009, 99), kao i da previđaju neophodnost prilagođavanja parlamenta ostvarivanju navedenih ciljeva. To znači, da i u slučaju potpunog zaborava ranijih inicijativa za uvođenje dvodomnog parlamenta (Basta Flajner i ost. 2001, 42-44, Pajvančić, 2009, 64), ipak, ostaju mogućnosti značajnih promena strukture i procedura odlučivanja i u okvirima jednodomne Skupštine Srbije.

KAKVE SU PERSPEKTIVE DECENTRALIZACIJE I PARLAMENTARNE REFORME NA PUTU KA EU?

Pre nego što nešto kažem o šansama i perspektivama političko-institucionalnih reformi u Srbiji, valja predočiti neke realnosti evropskog konteksta.

Ako bismo Kelsenovom (Hans Kelsen) lestvicom decentralizacije (Kelsen, 1998, 378-382) sumirali praksu 15 država EU, pre velikog proširenja (2004-2007), pokazalo bi se da su tri države federalne (Nemačka, Austrija i Belgija), a da ostalih dvanaest imaju unitarno uređenje. Zbog specifične decentralizacije posredstvom ustavnih garancija regionalne autonomije, iz korpusa unitarnih država moguće je izdvojiti nov, poseban tip država i nazvati ih regionalnim. Takve su Italija i Španija (Jovičić, 1996, 15-18), dok za Veliku Britaniju, bez obzira na procese asimetrične devolucije (prenosa nadležnosti centralnih vlasti na nivo autonomnih vlasti Severne Irske, Škotske i Velsa), nije moguće reći da je iz multinacionalne unije transformisana u tip regionalne, ili, pak, federalne države (Keating, 2007, 29).

S obzirom na razlike i evolutivnost institucionalnih uređenja u pravcu novog regionalizma, teorijske sinteze nam nude više klasifikacija ovih zapadno-evropskih državnih uređenja. Ovom prilikom navešću dve. Prema jednoj, radi se o: 1. regionalizaciji bez stvaranja novog regionalnog nivoa vlasti; 2. regionalnoj decentralizaciji i 3. političkoj regionalizaciji ili institucionalnom regionalizmu (Komšić, 2007a, 130-142). Druga nas upućuje na tri osnovna oblika vlasti: 1. federalizam; 2. devoluciju i 3. funkcionalni decentralizam (Keating, 2007, 8). Navešću još jednu, ranije pominjanu analizu procesa decentralizacije i regionalizacije, specifičnu po tome što obuhvata sve članice Saveta Evrope i što grupiše 47 državnih uređenja u pet kategorija: 1. savezne (federalne) države; 2. visoko decentralizovane države; 3. prilično centralizovane države; 4. države Istočne Evrope (nove članice EU i države u procesu pristupanja) i 5. ostale članice u kojima je organizacija regionalnog nivoa još uvek na dnevnom redu (Van Cauwenberghe, 2007, 2, 17).

Kad je reč o strukturi nacionalnog predstavničkog tela, analize govore da šest država EU-15 ima jednodomne, a devet dvodomne parlamente (Pajvančić, 2003, 94). Ima smisla podsetiti i da poznata Lajphartova (Arend Lijphart) komparativna studija demokratije u 36 zemalja (od 1945. do 1996. godine), pokazuje da devet država ima federalno uređenje, sa dvodomnim zakonodavnim telima. S druge strane, u grupi od 27 unitarnih sistema bilo je 1996. godine 13 jednodomnih, 13 dvodomnih i Norveška, koja ima jednoipodomno ustrojstvo. Evidentirana je i sledeća pravilnost: *kako se stepen federalizma i decentralizacije povećava, prvo dolazi do prelaska iz jednodomnosti u dvodomnost, a potom do jačanja dvodomnosti... manje zemlje imaju jednodomne ili slabo*

dvodomne zakonodavne organe, bez obzira na to što imaju status federacije, polufederacije ili što su decentralizovane (Lajphart, 2003, 212-213, 220).

Pa budući da Srbija neosporno pripada krugu manjih država, sa svim okolnostima koje danas ne idu na ruku inicijativama za uvođenje dvodornosti, moguće je zaključiti da iz tih razloga, kao i iz ugla savremenih demokratskih praksi, nije realno u predstojećim ustavnim promenama očekivati više od institucionalno garantovanog reprezentovanja teritorijalnih zajednica u jednodornom, odnosno, jednoipodornom parlamentu. Uzor takvim reformama mogu biti rešenja Portugalije, Finske i Danske, u kojima je ustavno garantovan izbor poslanika u izbornim jedinicama identičnim sa teritorijalnim okruzima i regionima (Pajvančić, 2003, 94-95). Ipak, mnogo važnija od ove komparativne relacije jeste činjenica da su *procesi regionalizacije (su) politički planovi koje pokreću politički interesi, a vrše se putem institucionalnih procedura koje nadgledaju parlamentarne političke stranke* (Van Cauwenberghe 2007, 23).

Kao što sam u ranijim analizama konsekvenci aktuelnog ustavnog teksta pokazao, najuticajnije stranke u Srbiji su svoj dugotrajni mirovni ugovor (Bobio, 1990, 140) utemeljile 2006. godine na vrlo redukovanom, konfuznom konceptu decentralizacije države i pokrajinske autonomije (Komšić, 2007c, 232-234). Da pojmovi lokalne samouprave i pokrajinskih autonomija nisu ispunjeni suštinom, te da je sadržaj autonomnosti potpuno zavisna varijabla svemoćnog nacionalnog parlamenta i zakonodavstva, pokazalo je i autoritativno mišljenje Venecijanske komisije (eng. *Venice Commission*). *Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga.*¹⁴¹

Dakle, već od samog momenta usvajanja postojećeg Ustava Republike Srbije (2006), ova i mnoge druge stručne analize pokazuju da bez novih ustavnih promena nema korenite institucionalne, znači i parlamentarne reforme. Sada snagu takvim nalazima daju i empirijska istraživanja javnog mnjenja, uključujući stavove elite (političke, društvene, intelektualne). Jedno takvo istraživanje Ipsos Stratedžik Marketinga, urađeno od oktobra 2011. do januara 2012. godine, pokazalo je da samo 10% građana i 4% elite smatraju da Ustav ne treba menjati (Jelinčić i Ilić, 2013, 66). Kad je reč o prirodi (strukтури i funkcionisanju) nacionalnog parlamenta, pre zakonskih izmena 2012., većina (83% pripadnika elite; 60% građana) se zalagala za pravo poslanika da raspolažu sopstvenim mandatima. Još veća sinergija uočljiva je u mišljenju da treba smanjiti broj poslanika u Narodnoj skupštini (77% građana i 71% predstavnika elite). Pritom, ne čudi najmanja podrška ovakvom predlogu iz redova političke elite. *Čak 42 odsto predstavnika političkih stranaka smatra da ne bi trebalo smanjiti broj poslanika* (Jelinčić i Ilić, 2013, 90-91).

A, na pitanje *Da li bi smanjenje broja poslanika uticalo na teritorijalnu reprezentativnost poslanika u Skupštini*, većina ispitanika, koja je za smanjenje broja, misli da to ne bi uticalo. S druge strane, *manjina koja veruje da bi smanjenje poslanika uticalo na teritorijalnu reprezentativnost ističe da ravnomerna teritorijalna reprezentativnost ni sada ne postoji...* (Jelinčić i Ilić, 2013, 91). Sve u svemu, većina misli da se promenama izbornog sistema i uvođenjem većeg broja izbornih jedinica može obezbediti bolja teritorijalna reprezentativnost. Uz to, *često se kao nužan uslov za postizanje bolje reprezentativnosti navode decentralizacija i regionalizacija, a neki sagovornici smatraju da bi dvodomna Skupština bila najbolje rešenje* (Jelinčić i Ilić, 2013, 91).

¹⁴¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion of the Constitution of Serbia (Opinion No 405/2006), Strasbourg 19. March 2007, p. 18; http://www.google.rs/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla:en-US:official&channel=s&hl=en-US&source=hp&q=Opinion+on+the+Constitution+of+Serbia+No+405/2006&btnG=Google+Search&oq=&gs_l=&gws_rd=cr, pristupio 10. 08. 2013.

Kad je posredi teritorijalno uređenje vlasti, više od dve trećine ispitanika (74% građana; 67% elite) saglasno je sa tvrdnjom da se *Ustav previše bavi teritorijalnim integritetom, a premalo ravnomernošću teritorijalnog razvoja*. Takođe, većina predstavnika elite (82%) misli da Ustav treba da sadrži više odredbi vezanih za decentralizaciju, koja bi omogućila veće učešće građana u donošenju odluka, zatim, obezbedila uslove za ravnomerniji i brži ekonomski razvoj, kao i veću odgovornost vršenja vlasti (Jelinčić i Ilić, 2013, 97-100).

Za sam kraj ove analize, na tragu ocene da reforme pokreću (ili, blokiraju) politički interesi parlamentarnih partija (Van Cauwenberghe, 2007, 23), postavivemo pitanje: šta treba da se desi pa da se, kao i 2003. godine, najuticajnije partije opredele za takav vid regionalne demokratije u Srbiji koji bi se, pored ostalog, temeljio na ustavom i sistemskim zakonima garantovanoj zastupljenosti pokrajina (regija) u jednodomnoj strukturi republičke Skupštine. Tu ideju je Demokratska stranka Srbije (DSS) unela u svoja Načela za novi ustav Srbije, odnosno u Nacrt ustava Republike Srbije, juna 2003. godine. Od 250 poslanika Narodne skupštine, 100 poslanika bi bilo birano u regionima (Komšić, 2006, 464-466).

Dve godine kasnije, u već pominjanim inicijativama Predsednika države Borisa Tadića i Vlade Srbije, na čelu sa Vojislavom Koštunicom, zajedničko mesto bile su asimetrična decentralizacija i jednodomnost parlamenta. A, kad je reč o strukturi parlamenta, opredeljenja su se promenila. Za razliku od stranačke inicijative iz 2003. godine, koja to nije predviđala, predsednik Demokratske stranke (DS) se u liku Predsednika Republike, 2005. godine, opredelio za zakonski utvrđenu zastupljenost poslanika iz pokrajina i gradova u sastavu Skupštine. S druge strane, nasuprot ranijim inicijativama DSS, Vlada Srbije na čelu sa liderom DSS, prelazi na stare pozicije DS i predlaže jednodomnu skupštinu, bez regulisanja zastupljenosti pokrajina i gradova (Komšić 2007b, 245). Najzad, da programska i politička nekonzistencija budu još upadljivije, svedoči ustavni dogovor (2006) koji je, zapravo, pokazao da su naše demokratske stranke varale i druge i same sebe, kada su se opredeljivale za evropske snadarde regionalne autonomije i demokratije u Srbiji.

Da li stvari danas drugačije stoje? Ako bismo u ovom momentu političkog zbivanja hteli da potražimo indikatore spremnosti političke elite Srbije za institucionalne reforme i unapređenje parlamentarne demokratije posredstvom upravljanja na više nivoa, tada se, uz sva saznanja da naše partije drže do svojih obećanja, kao do lanjskog snega, ipak, ne mogu zaobići programske ideje. U tom smislu, u jednoj analizi evolucije partijskih pogleda na decentralizaciju i regionalizaciju, uoči parlamentarnih izbora 2012. godine, zaključio sam da „kritička masa političkih zahteva za doslednom decentralizacijom, uključujući i regionalizaciju, može biti postignuta na domaćem tržištu ideja, u polju interesnih kalkulatorika ključnih političkih partija i u sferi glasačke potražnje samo u slučaju ubrzanja evropskih integracija, stabilizacije ekonomskih tokova, izlaska iz krize i efektivnog unapređivanja standarda ekonomije, politike i kulture po meri EU“ (Komšić, 2012, 73).

Ako godinu i po dana nakon formulacije ovog stava i nije moguće naći razloge za drugačije razmišljanje, onda takva, u kratkom vremenskom roku teško dostižna konstelacija ne hrabri pobornike modernizacije i decentralizacije Srbije. To se, uostalom, vidi i iz krajnje neodređenog odnosa najuticajnijih stranaka prema reformama. Među parlamentarnim strankama, osim regionalnih i manjinskih stranaka, samo su dve manje stranke (LDP i URS), sa izbornom podrškom nešto iznad cenzusa (5%), konkretnije opredeljene za političku regionalizaciju države (Komšić, 2012, 71-73). Ta okolnost objašnjava činjenicu što u partijskim projektima promena uopšte ne egzistira tema prilagođavanja organizacije vlasti i parlamentarizma evropskim iskustvima i standardima upravljanja na više nivoa.

Ipak, stabilizacija procesa evropeizacije Srbije, po širini i po dubini političkog i socijalnog polja, pružiće šanse da se reprezentovanje teritorijalnih zajednica u Skupštini, saradnja svih nivoa vlasti i mnogi drugi aspekti transformacije moći u upravljanje premeste iz zone stručnih preporuka i politički subverzivnih i neprofitabilnih ideja u javne politike, institucionalne procedure i najširu sferu običajnosti i političke kulture Evrope u partnerstvu.

LITERATURA:

1. Atali, Žak. 2010. Kriza, a posle?. Beograd: Hedone.
2. Basta, Flajner, Lidija i ost., 2001. Ustavna rešenja za Srbiju u Jugoslaviju. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
3. Bobio, Norberto. 1990. Budućnost demokratije. Beograd: Filip Višnjić.
5. Cirn, Mihael. 2003. Upravljanje sa one strane nacionalne države. Beograd: Filip Višnjić.
6. Flajner, Tomas. 1996. Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo. Beograd–Valjevo: Gutenbergova galaksija.
7. Fukujama, Frensis. 2002. Kraj istorije i poslednji čovek. Podgorica: CID.
8. Hantington, Samjuel. 2004. Treći talas. Zagreb: Politička kultura. Podgorica: CID.
9. Hejvud, Endru. 2004. Politika. Beograd: CLIO.
10. Hiks, Sajmon. 2007. Politički sistem Evropske unije. Beograd: Službeni glasnik.
11. Jelinčić, Jadranka. Ilić, Dejan (Ur). 2013. Zašto je srbiji potreban novi ustav?. Beograd: Fabrika knjiga, Fondacija za otvoreno društvo.
12. Jovičić, Miodrag. 1996. Regionalna država. Beograd: Vajat.
13. Keane, John. 2010. „Osobenosti demokratije: šta je u demokratiji dobro?“, u: Milan Podunavac Ur. Država i demokratija. Beograd: FPN, Službeni glasnik.
14. Keating, Michael. 1998. The New Regionalism in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
15. Kelzen, Hans. 1998. Opšta teorija prava i države. Beograd: Pravni fakultet.
16. Kin, Džon. 1995. Mediji i demokratija. Beograd: Filip Višnjić.
17. Klein, Naomi. 2008. Doktrina šoka. Zagreb: VBZ.
18. Komšić, Jovan. 2006. Dileme demokratske nacije i autonomije. Beograd: Službeni glasnik, Novi Sad: PHILIA.
19. Komšić, Jovan. 2007a. Principi evropskog regionalizma, Novi Sad: PHILIA.
20. Komšić, Jovan. 2007b. „Jednodomni ili dvodomni parlament u pluralnom društvu“, u: Vukašin Pavlović, Slaviša Orlović Ur., Dileme i izazovi parlamentarizma. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, FPN.
21. Komšić, Jovan. 2007c. „Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije“, u: Milan Podunavac Ur. Godišnjak 2007/1. Beograd: Fakultet političkih nauka.
22. Komšić, Jovan. 2009. „Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda“, u: Nikola Jovanović Ur. Izazovi regionalizacije 2009/6. Beograd: Službeni glasnik.
23. Komšić, Jovan. 2011. „Kriza i regionalizam – evropske i srpske paralele“, u: Milan Podunavac Ur. Ustav i demokratija u procesu transformacije. Beograd: Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke.

24. Komšić, Jovan. 2011b. „Demokratsko upravljanje različitostima i novi regionalizam – Autonomna pokrajina Vojvodina u svetlu evropskih iskustava“, u: Rudlof Kastori ur. Godišnjak 2011. Novi Sad: Vojvođanska akademija nauka i umetnosti.
25. Komšić, Jovan. 2012a. „Pretpostavke razvoja regionalne demokratije“, u: Mijat Damjanović Ur. Nove regionalne politike i evropske iskustva. Beograd: Megatrend univerzitet.
26. Komšić, Jovan. 2012b. „Krizna i politički kontekst decentralizacije i regionalizacije u Republici Srbiji“, u: Aleksandar Popov Ur. Alternativna nacionalna strategija decentralizacije.- Novi Sad: Centar za regionalizam.
27. Konstan, Benžamen. 2000. Principi politike i drugi spisi. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
28. Lajphart, Arend. 2003. Modeli demokratije. Beograd: Službeni list. Podgorica: CID.
29. Lane, Jan-Erik. 2012. Državno upravljanje. Beograd: Službeni glasnik, Megatrend univerzitet.
30. Mamford, Luis. 2010. Kultura gradova. Novi Sad: MEDITERRAN Publishing.
31. Miščević, Tanja. 2009. Pridruživanje Evropskoj uniji. Beograd: Službeni glasnik.
32. Mundjiu-Pipidi, Alina. Krastev, Ivan Eds. 2004. Nacionalizam posle komunizma. Beograd: Beogradski fond za političku izuzetnost.
33. Ofe, Klaus. 1999. Modernost i država. Beograd: Filip Višnjić.
34. Pašić, Najdan. 1996. Istorijski fijasno sistema monoorganizacione hijerarhije. Beograd: FPN, Podgorica: Unireks.
35. Pešić, Vesna. 2012. Divlje društvo. Beograd: Peščanik.
36. Pajvančić, Marijana. 2003. “Struktura parlamenta i reprezentovanje autonomija – regija”, u: Slobodan Beljanski, Marijana Pajvančić Ur. Vojvodina i budući Ustav Srbije. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
37. Pajvančić, Marijana. 2009. Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije. Novi Sad: Centar za regionalizam.
38. Pajvančić, Marijana. 2012. „Novi Ustav Srbije i autonomija Vojvodine“, u: Aleksandar Popov Ur., Alternativna nacionalna strategija decentralizacije. Novi Sad: Centar za regionalizam.
39. Peters, Guy B. 2007. Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
40. Prokopijević, Miroslav. 2005. Evropska Unija. Beograd: Službeni glasnik.
41. Sartori, Đovani. 2001. Demokratija – šta je to?. Podgorica: CID.
42. Zakarija, Farid. 2004. Budućnost slobode. Beograd: DanGraf.

ELEKTRONSKI IZVORI:

1. Keating, Michael. 2007. Federalism and Balance of Power in European States, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37890628.pdf>; pristupio 9. 8. 2013.
2. Van Cauwenberghe, Jean-Claude. 2007. Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR%2814%296REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>; pristupio 9. 8. 2013.

PARLIAMENT AND A MULTI-TIER GOVERNANCE SYSTEM THE EUROPEANISATION OF PARLIAMENTARISM AND DECENTRALISATION IN SERBIA -

Abstract: *The structure of this paper consists of the following topics and dilemmas: 1) Crisis – what kind of crisis? 2) How to bail out of the crisis – through centralisation or through a regionalist “bottom-up renewal”? 3) What is the meaning of a European model and a multi-tier governance practice? 4) Is it possible and necessary to adjust the structure and method of operation of the national parliament to the objectives of good governance and a multi-tier governance system? 5) What are the prospects of institutional reform in Serbia on its path to the EU? The author concludes that the stabilisation of the process of Serbia’s Europeanisation, across the political and social fields, will offer a chance for the representation of territorial communities in the National Assembly, cooperation between all tiers of government, and many other aspects of transformation of power into governance to be shifted from the area of expert recommendations and politically “subversive” and “unprofitable” ideas into the area of public policies, institutional procedures, and an area in which they will become a standard part of the political culture of “Europe in partnership”.*

Keywords: *parliament, Serbia, European Union, Europeanisation, multi-tier governance, constitutional changes, representation of territorial communities, partnership, regionalisation.*

SOCIJALNA STRUKTURA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE OD 1990. DO 2008. GODINE

Sažetak: *Istraživanje socijalne strukture Narodne skupštine ostalo je van interesovanja srpske politikologije. Ovaj prilog je pledoaje za zasnivanje longitudinalnog istraživanja socijalne strukture i dinamike srpskog parlamenta, posebno u kontekstu regrutovanja, promocije i obučavanja političkih elita. U tom kontekstu analiziraju se legislature od 1991. do 2008. godine prema nacionalnoj opredeljenosti, dobi, stepenu obrazovanja i polu poslanika. Celovita i generalna deskripcija pojedinih od osam saziva u posmatranom periodu pokazuje da je prosečan poslanik po nacionalnoj opredeljenosti Srbin, muškarac sa visokim stepenom obrazovanja. Autor pokazuje da nacionalne manjine nisu u parlamentu zastupljene adekvatno udelu koji imaju u ukupnom stanovništvu prema rezultatu popisa. Narodnom skupštinom dominiraju poslanici sa visokim stepenom obrazovanja uz tendenciju smanjivanja poslanika koji imaju zvanje magistra i doktora nauka što svedoči o smanjivanju stručne kompetentnosti poslanika za pojedine usko specijalističke oblasti. Poslanici u srednjoj životnoj dobi, dominantna su skupina u svim legislaturama. Mladi i stari su generalno podpredstavljeni, s tim što je u sedmoj i osmoj legislaturi primetan blagi porast poslanika iz ovih kategorija koji je vidljiviji kod starih. Zastupljenost žena je u konstantnom porastu zahvaljujući izmenama izbornog prava i uvođenjem kvota za predstavljanje žena. Poslanice su po pravilu sa višim stepenom obrazovanja u odnosu na svoje muške kolege.*

Ključne reči: *socijalna struktura, političke elite, poslanici, nacionalnost, dob, pol, stepen obrazovanja.*

Socijalna struktura je tek jedan segment istraživanja strukture parlamenta, stranačke dinamike i političkih elita. U Srbiji je ona istraživana sporadično i pretežno u širem kontekstu proučavanja upravljačkih elita, institucionalnih i sociostrukturnih promena u procesu tranzicije. Detaljnije je kroz prizmu sociodemografskih karakteristika analiziran samo poslanički sastav prve legislature (Pegan, 1991.) Zatim je istraživačko interesovanje pomereno u polje stranaka i stranačkog sistema, izbora i izbornih sistema i funkcionisanja centralnog predstavničkog tela. Potpuno su izostale analize poslanika van stranačke pripadnosti i longitudinalna istraživanja koja bi pokazala trendove u parlamentarnoj reprezentaciji kroz sociodemografska obeležja.¹⁴²

Sociodemografske karakteristike poslanika nesporno su važne determinante regrutacije parlamentaraca, karakteristike koje utiču na šanse za osvajanje glasova i njihovu sposobnost za vršenje predstavničke funkcije i delovanje u predstavničkim telima. Kojeg su doba, pola, zanimanja, stepena obrazovanja; da li dolaze iz ruralnog ili urbanog područja, kakvog su radnog iskustva i u kojim poljima; kakvi su uslovi selekcije i stranačke nominacije; da li postoje stranačke posebnosti u tom pogledu; imaju li političko iskustvo i iskustvo u vršenju predstavničkih funkcija; koliko dugo ostaju u statusu predstavnika; šta se događa po isteku mandata: povratak prethodnim poslovima, reelekcija, seljenje u sferu legislative; sa kakvim su imovinskim stanjem ušli u parlament i da li je trajanje mandata to izmenilo, itd. samo su neka od pitanja koja će biti predmet celovitog istraživačkog projekta o parlamentarnim elitama u Srbiji.

¹⁴² Napomena: rad je rezultat istraživanja na projektu *Demokratski i nacionalni kapaciteti političkih institucija Srbije u procesu međunarodnih integracija* br. 179009 koji realizuje Institut za političke studije.

Ovaj rad prilog je zasnovan na projektu koji će se sistematski baviti analizom sociodemografskih karakteristika naše parlamentarne elite. Posvećen je analizi osam saziva Narodne skupštine Republike Srbije od 1991. do 2012. godine. S obzirom na dostupnost relevantnih podataka i karakter ovog priloga prikazaćemo strukturu narodnih poslanika svih legislatura u posmatranom periodu po nacionalnoj pripadnosti, stepenu obrazovanja, starosti i polu.

Odmah na početku navešćemo nekoliko metodoloških napomena važnih za razumevanje i interpretaciju podataka. Prvo, svi podaci navedeni u tabelama dobijeni su zvanično od stručnih službi Narodne skupštine Republike Srbije. Drugo, podaci se odnose na stanje na početku legislature, znači praktično socijalna slika narodnih poslanika odgovara stanju nakon konstituisanja predstavničkog tela, a ovo je važno imati u vidu zato što je u pojedinim legislaturama tokom mandatnog perioda bilo značajne fluktuacije poslanika. Treće, zbog prostora biće prikazana samo struktura narodnih poslanika generalno, a ne po strankama i poslaničkim klubovima.

PARLAMENT – INKUBATOR POLITIČKIH ELITA

Parlamenti su institucionalni sinonimi za narodno predstavništvo i institucionalno učešće u politici. Oni su različito organizovani, sa različitom strukturom, načinom rada i različitim stepenom ovlašćenja u vršenju predstavničke, zakonodavne, izborne, savetodavne i kontrolne funkcije. Upravo prva i najopštija parlamentarna funkcija, funkcija reprezentacije, ozbiljno je pod znakom pitanja iz bar dva razloga. Prvi se ogleda u činjenici da socijalna struktura parlamenta značajno odudara od socijalne strukture društava koje reprezentuju, a drugi u posredujućoj ulozi političkih stranaka za koje nije sa sigurnošću lako utvrditi interese kojih slojeva u društvu artikulišu i zastupaju (Ilišin, 2001:43).

Suprotno laičkom poimanju da bi parlamenti trebalo da budu reprezentativne slike društva u malom činjenice govore suprotno. Dovoljno je navesti da u njima izrazito dominiraju muškarci srednje dobi da bi se shvatilo da je parlament pre slika u iskrivljenom ogledalu koje pojedine strukture društva uvećava a druge umanjuje, pa da se stav o idealnoj reprezentaciji opovrgne (Silk, 1987; Norton, 1990). Tome treba dodati takođe empirijski verifikovan stav da insistiranje na socijalnoj reprezentativnosti parlamenta, može pojačati njegovu institucionalnu impotentnost opterećujući ga velikim brojem pojedinaca-predstavnika nedovoljno sposobnim za vršenje parlamentarnih poslova (Hague, Harop, Breslin 1998:190). Demokracija nije našla rešenje za ova dva problema. Parlament kao sliku nacije u malom mogu obezbediti samo sistemi kvota, a oni otvaraju niz problema u odabiru izbornog sistema i temeljnog demokratskog načela jedan čovek, jedan glas. Iskustva delegatskog sistema u socijalističkoj Jugoslaviji o tome najrečitije svedoče: skupštine na svim nivoima tada su imale statistički besprekorno saglasnu socijalnu strukturu sa socijalno-demografskim karakteristikama društva, ali taj ideal je više koristio kao paravan za manjak demokratskog legitimiteta, nego što je predstavljao factor koji je uticao na rad i odlučivanje delegatskih skupština. U demokratijama stranke su te koje imaju poluge za oblikovanje socijalne strukture parlamenta. Procesima kandidovanja one mogu de/favorizovati pojedine socijalne skupine u skladu sa programskim načelima. Međutim, često se ta mogućnost potiskuje ili deformiše pod imperativom osvajanja što većeg broja glasova u izbornoj utakmici. Doda li se tome rigorozna stranačka kontrola predstavnika lako se može uočiti da reprezentacija pojedinih slojeva ne znači i prezentaciju njihovih interesa, još češće vođenje politike i donošenje odluka u skladu sa njihovim stavovima i očekivanjima.

Istraživači su davno detektovali ulogu parlamenta kao institucije regrutacije, promocije i treniranja političke elite. Tako debatni parlamenti po pravilu imaju ulogu platforme za prelazak u egzekutivu,

dok su u sistemima sa radnim karakteristikama parlamenata funkcije u izvršnoj vlasti izglednije za pojedince iz državne uprave nego za poslanike. Otvoren za medije i pod stalnom paskom javnosti parlament je idealna arena za iskazivanje individualnih karakteristika i ambicija za političkom promociju i zato parlamentarne debate sve više liče na *kontinuirane izborne debate* (Hague, Harop, Breslin 1998:191).

U svetu je rasprava o političkim elitama daleko intenzivnija nego u našoj politikologiji. U teorijskim pristupima dominiraju teorije cirkulacije i teorije reprodukcije sa promenljivim potvrdama i osporavanjima empirijske prirode u zavisnosti od istraživanja do istraživanja (Botomor, 2008). Istraživači se slažu da su tranzicione političke elite regrutovane iz komunističke nomenklature, profesionalnih upravljača, oponentena razne provinijencije i pojedinaca iz različitih profesija koji su u javnosti stekli ugled i moć. Na tom rezultatu koncipiraju se uporedne analize političke kulture i kapaciteti stare i nove političke elite za pokretanje ili sprečavanje procesa demokratizacije, modernizacije i međunarodne integracije. Fragmentiranost istraživanja, institucionalna raznolikost, neujednačenost procesa konsolidacije relativizuju istraživačke nalaze i otežavaju izradu teorijskih modela tipologizacije koji bi izdražali empirijsku proveru. Upravo zato su potrebna longitudinalna istraživanja parlamentarnih elita.

Prostor nam ne dozvoljava da se detaljnije bavimo teorijama elita, terminološkim sporovima i raspravama o dometima njihove moći i uticaja. Za svrhu ovog rada dovoljno je da konstatujemo da su parlamentarne elite segment političkih elita, onaj koji poseduje moć donošenja opšteobavezujućih odluka za celu političku zajednicu i da poziciju moći stiču na osnovu izbornog uspeha kroz izbornu utakmicu u kojima su glavni selektori političke stranke.

U tome se ogleda ambivalentnost parlamentarnih elita: one su nesrazmerno male u odnosu na telo, birački populat, koje im daje legitimitet, i u odnosu na moć koja im konstitucionalno pripada. Generalno, one su proizvod procesa nominacije u strankama koji se testira i potvrđuje ili opovrgava u procesu glasanja. Razvijenost stranačkog sistema, normativni uslovi kandidovanja, politička tradicija, tip izbornog sistema, faktori su koji direktno determinišu ulazak u parlamentarnu političku klasu. Oni ne retko mogu biti tako oblikovani da taj proces bude manje ili više prikrivena samopromocija i samoreprodukcija stranačkih elita. Zakonski uslovi koji omogućuju strankama da dominiraju, često i da imaju monopol u fazi nominacije kandidata za predstavnike; fluidni kriterijumi nominacije utvrđeni stranačkim dokumentima, često netransparentni i stranačkim članovima; krajnje ekskluzivna pozicija i centralizovana selekcija ogoljeno pokazuju kako taj mehanizam funkcionise pod kontrolom stranačkog lidera i najužeg stranačkog rukovodstva.

Komparativni uvidi pokazuju da političke elite, pa sa njima i parlamentarne elite u tranzicionim društvima dele nekoliko karakteristika: nepristupačnost i neodgovornost prema građanima, deficit profesionalizma, sklonost monopolizaciji politike i ostvarivanja kontrole u svim sferama društva, solidarnost i jedinstvo u zaštiti kastinskih interesa i privilegija, ali predatorsku kompeticiju za kontrolu ključnih društvenih resursa, često uz naglašen klijentilizam (Higley/Pakulski/Weslowski,198). Posledice raskoraka između pozicija institucionalne moći i rezultata delovanja političkih elita u tranzicionim društvima su više-manje poražavajuće. To ni najmanje nije sprečilo brojne pojedince da *kolektivna nesnalaženja* kapitalizuju u osobnu dobit - materijalnu ili statusnu (Ilišin, 2003:58).

POZICIJA NARODNE SKUPŠTINE U POLITIČKOM SISTEMU

Socijalni sastav predstavničkog tela mora se posmatrati u kontekstu institucionalnog dizajna. Organizacija vlasti, stranački sistem i izborni sistem najvažniji su aspekti dizajniranja političkog sistema. Ovlašćenja predstavničkog tela, njegov odnos sa ostalim granama vlasti, posebno

egzekutivom, pokazuje stvarnu moć u političkom sistemu. Posredno to pokazuje mesto parlamentaraca u političkoj klasi. Stranački sistem kao platforma za ostvarivanje demokratije može biti akcelerator ili kočnica konsolidacije demokratije. Izborni sistem direktno uslovljava pristup političkoj areni i političkoj klasi. Zato je poželjno socijalnu strukturu parlamenta uvek posmatrati u širem kontekstu, a institucionalni dizajn je jedan od najvažnijih kontekstualnih faktora.

Srpski parlamentarni sistem oblikuje se u procesima secesije, razbijanja federalne države, rata, institucionalnih reformi, hiperelektoralizma, ideoloških i socijalnih rascepa fragmentiranog društva, nestrukturiranog stranačkog sistema i izrazite dominacije egzekutive nad zakonodavnim telom, najčešće oličenom u dominaciji šefa države kao neaktivnog dela izvršne vlasti. Ti faktori su tako snažnog dejstva da smo mi danas još odmaknuti od konsolidovanosti sistema što daje mesta tvrdnji da parlament nije ostvario sve svoje ustavne funkcije.

Pozicija Narodne skupštine u političkom sistemu normativno je određena ovlašćenjima kakva su uobičajena za sistem podele vlasti u parlamentarnim režimima (u dva ustava usvojenim 1990. i 2006. godine nije bitnije menjana). Narodna skupština ima zakonodavnu i ustavnu funkciju, bira i kontroliše vladu uobičajenim instrumentima, ima značajne ingerencije u izboru javnih funkcionera. Normativno njena ovlašćenja održavaju ustavom garantovan princip podele vlasti, ali realno Narodna skupština u funkcionisanju pokazuje sve slabosti imanentne parlamentima u odnosima sa izvršnom vlašću, posebno onima koji karakterišu mešoviti, polupredsednički model. Naime, Narodna skupština u posmatranom periodu pretežno funkcioniše kao institut koji servisira vladine programme i politiku kroz zakonodavnu funkciju. Njena pozicija natkriljena je snažnim autoritetom neposredno biranog šefa države. U periodima kada je predsednik republike istovremeno vršio i funkciju šefa stranke, on je faktički, preko stranke i parlamentarne većine, kontrolisao i vladu i skupštinu. Šta više, kontrolisao je sve bitne procese, pa i socijalnu strukturu predstavničkog tela.

Posle više od dve decenije redemokratizacije Srbija nema stabilizovan stranački sistem. Dubina i intenzitet društvenih rascepa, političke prilike, institucionalni dizajn, prvenstveno izborni sistem fragmentirali su stranačku scenu. Po broju stranaka kako u elektivnom tako i u parlamentarnom sistemu Srbija je permanentno u granicama ekstremene fragmentacije. Uslovno to nosi potencijal bolje predstavljenosti različitih grupa i adekvatnije socijalne strukture Narodne skupštine. Suštinski to vodi disperziji, odlaganju jasnijeg profilisanja stranaka, širokim, ideološki i programski nekozistentim koalicijama, nestabilnim skupštinskim većinama, velikim vladama, često zarobljenim stranačkim ucenama koalicionih partnera. Osim toga, stranačke procedure nominacije kandidata za poslaničke sazive daleko su od demokratskih uzusa u konsolidovanim demokratijama i sa izraženim neformalnim uticajima stranačkih lidera, najužeg rukovodstva, zavičajnih, poslovnih, rodbinskih, i svakih drugih interesa.

Treći aspekt institucionalnog dizajna, izbornih sistema, često je reformisan. Prvi konstitutivni izbori održani su po dvokružnom većinskom sistemu sa svim osobenostima koje podrazumeva proces pojedinačnog kandidovanja i jednomandatna izborna jedinica. Taj model 1992. godine zamenjen je proporcionalnim izbornim modelom sa zatvorenom blokiranom kandidacionom listom, devet izbornih jedinica, petoprocentnim izbornim pragom i D'Ontovom formulom distribucije mandata. Pet godina kasnije povećan je broj izbornih jedinica, a 2000. godine uspostavljena je jedna izborna jedinica. Takav izborni model ostavio je široku mogućnost strankama da utiču na socijalnu strukturu parlamenta, pogotovu zbog prava da samostalno dodeljuju mandate kandidatima mimo redosleda na izbornoj listi. Ta privilegija kao neustavna izbrisana je iz izbornog prava posle odluke Ustavnog suda i insistiranja Evropske unije. Ovakav model, dopunjen je kvotom za kandidovanje žena koja je značajno povećala broj poslanica. Većinski i proporcionalni model podrazumevaju drugačije načine kandidovanja i to se vidi na strukturi poslanika Narodne skupštine.

Ova tri institucionalna faktora natkriljuju analizu socijalne strukture i skupštinskih saziva. Oblikovanje ova tri aspekta uticalo je na aktere, birače, kandidate i stranke, i njihovo ponašanje u procesu nominacije, ako ne i u procesu izbora.

NACIONALNO OPREDELJENJE NARODNIH POSLANIKA

Generalno posmatrano u svakom skupštinskom sazivu tek svaki deseti poslanik, u poslednje dve decenije, nije srpske nacionalnosti. Izuzetak je jedino prvi saziv biran većinskim sistemom 1990. godine kada se nešto manje od 80% poslanika izjasnilo kao Srbi. Ova slika parlamenta kao nacije u malom nije verna demografskom originalu i zahteva dodatno objašnjenje. Prema popisu stanovništva iz 1991. godine u Srbiji je bilo tek 65,8% Srba i prema demografskim klasifikacijama ona se svrstavala u države sa višom heterogenošću. Bojkot izbora od strane Albanaca na Kosovu i Metohiji, kojih je, prema proceni sačinjenoj uz brojne ograde, bilo oko 17,12% u ukupnom stanovništvu Srbije, osnovni je razlog podpredstavljenosti nacionalnih manjina u prvoj legislaturi (Petrović, 1992:10). Jednomandatna izborna jedinica i sumnja na džerimandering kao razlog manjeg broja poslanika iz reda nacionalnih manjina nemaju empirijsku potvrdu. To se najbolje vidi iz predstavljenosti Mađara i Muslimana, dve najbrojnije nacionalne skupine. Kao Mađar izjasnilo se skoro 5% narodnih poslanika, a prema popisu ova nacionalna manjina učestvovala je sa 3,5% u ukupnom stanovništvu Srbije. Slično je i sa Muslimanima: 2% narodnih poslanika izjasnilo se da pripada ovoj nacionalnoj manjini, a Muslimani su prema popisu u ukupnom stanovništvu bili zastupljeni sa 2,52%. I Albanci koji žive u opštinama na jugu Srbije imali su oko 2% narodnih poslanika, a prema popisu, na teritoriji van Kosova i Metohije oni su činili oko 1% stanovništva. Crnogorci koji su prema popisu učestvovali sa 1,41% u ukupnom stanovništvu Srbije bili su nadpredstavljani: više od 2% poslanika izjasnilo se kao pripadnik ovog naroda. Nacionalnu strukturu centralnog predstavničkog tela u prvom sazivu obogatili su predstavnici Hrvata, Slovaka, Rumuna i Jugoslovena. Osim Hrvata koji su ukupnom stanovništvu Srbije bili zastupljeni sa 1,08%, svi ostali učestvovali su u ukupnom stanovništvu ispod tog broja. Ali zato iz reda Roma koji su čini 1,42% stanovništva Srbije nije bilo narodnih poslanika. Ovaj saziv interesantan je i po broju poslanika, oko 3%, koji su iskoristili svoje pravo da se ne izjasne o nacionalnoj pripadnosti. Ipak, čak jedna petina narodnih poslanika dolazila je iz reda nacionalnih manjina koje su činile trećinu stanovništva.

Tabela 1. Narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srbije u periodu 1990–2008. prema nacionalnoj pripadnosti

Nacionalna pripadnost	1990.	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.	2007.	2008.
Srbin	199	220	223	222	225	235	222	213
Crnogorac	6	1	3	1	-	-	1	2
Mađar	12	12	8	8	9	2	5	9
Albanac	6	1	3	1	-	-	1	1
Jugosloven	3	2	2	2	2	1	1	-
Musliman	5	2	1	1	-	-	-	-
Bošnjak	-	-	-	3	3	5	5	7
Hrvat	1	-	-	-	-	-	1	2
Makedonac	-	-	-	-	-	-	1	1
Rom	-	-	1	1	-	-	3	2
Rumun	1	-	-	1	2	-	1	3
Slovak	1	-	-	-	-	1	4	3
Bugarin	-	1	1	-	-	-	1	1
Rusin	-	-	1	-	-	-	1	2
Goranac	-	-	-	1	-	-	-	-
Arapin	-	-	-	-	-	-	1	-
Vojvođanin	-	-	-	-	2	-	1	-
Nisu se izjasnili	8	1	2	1	5	5	2	4

Promenom izbornog sistema, prelaskom na proporcionalni izborni sistem sa zatvorenim blokiranim izbornim listama i petoprocentnim izbornim pragom nacionalni sastav Narodne skupštine značajnije se menja. Paradoksalno, umesto da poboljša zastupljenost poslanika iz reda nacionalnih manjina izborni sistem je pojačao nadpredstavljenošću Srba. Ni promena broja, odnosno veličine, izbornih jedinica sa devet na dvadeset devet i kasnije svodenje na jednu izbornu jedinicu nije promenila ovaj trend. U osam legislatura biranih proporcionalnim izbornim modelom prosečno je sedelo 11% narodnih poslanika iz reda različitih nacionalnih i etničkih skupina. Albanci sa Kosova i Metohije bojkotovali su sve izborne cikluse, a od 1999. godine teritorija pokrajine formalno je pod protektoratom UN. To, uz rezultate popisa 2002. i 2011. godine, pruža sasvim drugačiju sliku o etničkoj strukturi parlamenta. Prema tim popisima, sa više od 80% stanovništva koje čine Srbi, Srbija je u demografskom pogledu naglašeno homogena država i predstavljenošću nacionalnih manjina zadovoljava demokratske standarde (Raduški, 2013:19).

Sazivi birani 2003., 2007. i 2008. godine pokazuju izvesna odstupanja koja zavređuju komentar. U šestoj legislaturi Narodne skupštine birane 2003. godine u poslaničkim klupama sedelo je čak 94% poslanika koji su se izjašnjavali kao Srbi. To je direktna posledica zakonskog izbornog praga od 5% glasova u odnosu na broj glasalnih da bi se učestvovalo u raspodeli mandata. Koalicija stranaka različitih nacionalnih i etničkih zajednica Zajedno za toleranciju sa 4,2% osvojenih glasova ostala je bez mandata. To je za posledicu imalo izmenu izbornog sistema tako što je ukinut zakonski izborni prag za stranke nacionalnih manjina. Najveći broj nacionalnih i etničkih grupa, čak 14, imali su predstavnike u Narodnoj skupštini u sedmoj legislaturi. Skupštinski poslanički sastav pokazao je svu etničku šarenolikost društva. U osmoj legislaturi biranoj na izborima 2008. godine broj poslanika iz reda nacionalnih manjina i etničkih grupa značajno je povećan, a neznatno je smanjen u odnosu na prethodni saziv, broj nacionalnih zajednica iz kojih su ti poslanici dolazili. Čak 14% poslanika dolazilo je iz 11 različitih nacionalnih i etničkih grupa, najviše u sazivima biranim po proporcionalnom izbornom sistemu. Značaj ovog podatka uočljiviji je u kontekstu rezultata popisa 2002. i 2011. godine. Prema rezultatima tih popisa Srbi su činili 83,32%, odnosno 82,86% stanovništva i on potvrđuje da broj poslanika iz reda nacionalnih manjina i etničkih grupa ne odstupa drastično od njihovog učešća u ukupnom stanovništvu. Inače od manjina najbolje su zastupljeni Mađari i muslimani odnosno Bošnjaci, srazmerno udelu u stanovništvu, a najslabije Romi. Prvi komentar ovih nalaza upućuje na homogenizaciju Srba, Mađara i muslimana, ali i na potrebu razmatranja izbornog sistema za predstavljanje manjina.

NARODNI POSLANICI PREMA STEPENU OBRAZOVANJA

Struktura narodnih poslanika prema stepenu obrazovanja ekstremno odudara od obrazovne strukture elektorata koji bira predstavnike. Izrazito je veći broj sa višim stepenom obrazovanja među parlamentarcima nego u biračkoj populaciji u kojoj je oko polovine bez završene škole ili samo sa osnovnom školom. To nije odlika srpskog parlamentarizma već opšte poznata činjenica prisutna u većini predstavničkih tela. Istraživači ističu da su u parlamentima koncentrisani *natprosečno obrazovani članovi, i to do desetak puta više nego što ih ima u biračkom telu* (Ilišin, 2001:52).

Tabela 2. Narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srbije u periodu 1990-2008. godine prema obrazovanju

Obrazovna struktura	1990.	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.	2007.	2008.
Doktor nauka	29	23	26	17	12	19	13	10
Magistar nauka	11	13	7	10	12	7	12	12
VSS	169	134	163	155	152	156	156	173
VŠS	26	28	23	24	30	16	27	22
SSS	12	44	29	43	43	50	41	31
OŠ	3	5	2	-	1	2	1	1
Nema podataka	-	3	-	-	-	-	-	1

U svih osam legislatura dominacija visokoobrazovanih poslanika je evidentna. Najviše fakultetski obrazovanih narodnih predstavnika sa magistarskim i doktorskim zvanjima bilo je u prvom sazivu, 84%. Posle toga taj broj beleži značajne fluktuacije. Već u drugom sazivu Narodne skupštine, prvom biranom po proporcionalnom izbornom sistema, taj broj pada na 68% uz postepen rast i stalno osciliranje od 70 do 78% koliko je bilo narodnih poslanika sa visokim obrazovanjem u pretposlednjoj legislatura 2008. godine. Interesanto je pratiti i dinamiku u strukturi narodnih poslanika sa magistarskim i doktorskim titulama. Od prve legislatura njihov broj, uz izvesne fluktuacije u šestoj i sedmoj legislatura, beleži konstantan linearan pad. Od 16% koliko su magistri i doktori među narodnim poslanicima brojali u prvoj legislatura, njihov broj je prepolovljen, tačnije smanjen na 8,8% u osmoj legislaturi. Ovaj trend je očigledno rezultanta opadanja interesovanja visokoobrazovanih sa akademskim titulama da se angažuju o ovoj sferi državnog i političkog angažama; potreba stranaka da se pred biračima legitimišu takvim kandidatima bilo iz razloga što ih nemaju u svojim redovima, što nisu u stranačkim elitama pa nemaju prohodnost u kandidacionoj politici, i sl. Ovaj uočljiv trend svedoči o smanjivanju kompetentnosti narodnih poslanika posebno u nekim specifičnim oblastima za koja magistri i doktori nauka po pretpostavci imaju specijalistička znanja.

Dominacija i fluktuacije u ovim obrazovnim skupinama narodnih poslanika posmatrano po pojedinim legislaturama praćene odstupanjima u broju narodnih poslanika u skupinama sa diplomama srednjih i viših škola. Broj poslanika sa završenom srednjom školom sa oko 6% u prvoj legislaturi ima trend rasta do 20% u šestoj legislaturi. Broj poslanika sa završenim višim školama je konstantniji posmatrano po legisaturnim periodima, ali opet uz značajne fluktuacije od 6 do 12% u ukupnoj poslaničkoj strukturi. Broj poslanika koji su obrazovanje završili u osnovnoj školi statistički je zanemarljiv, uz izuzetak druge legislative kada je njihov broj dostigao 2%.

NARODNI POSLANICI PREMA GODINAMA ŽIVOTA

U strukturi Narodne skupštine dominiraju parlamentarci u srednjem životnom dobu. Istraživači su davno utvrdili da su mladi i stari u izrazito nepovoljnijem položaju u odnosu na pojedince koji pripadaju srednjem životnom dobu. Stepenn potiskivanja i podpredstavljenosti kreće se u rasponu od marginalizacije do diskriminacije ovih skupina. On je najvidljiviji u stratifikaciji po dobnim skupinama u institucijama i parlamenti nisu izuzetak u tome. Takav položaj mladih i starih proizvod je njihovog odsustva iz političke participacije iz različitih razloga, ali zbog politike političkih stranaka. Bilo bi idealno imati mlade i iskusne političare i kandidate, ali takvo kombinovanje nije logično. Profesionalno i političko iskustvo povezano je i zahteva vreme za sticanje znanja i veština. Zato je u praksi očita nadmoć iskusnih stranačkih aktivista nad mladima (Michels,1990:60) i zato stranke u kadrovskoj politici preferiraju kandidate koji imaju neko iskustvo van politike i one koji nisu preblizu vremena pensionisanja (Silk,1987:13).

Tabela 3. Narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srbije u periodu 1990-2008. prema godinama života

Starosna struktura	1990.	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.	2007.	2008.
Do 30 godina	6	15	17	9	24	13	24	19
31 do 40 godina	60	74	81	47	60	59	65	44
41 do 50 godina	103	100	90	125	109	110	95	100
51 do 60 godina	69	49	54	59	40	57	55	65
61 do 70 godina	12	11	7	9	15	7	9	20
71 i više godina	-	1	1	-	2	4	2	2

Ovi generalni stavovi donekle odudaraju od strukture srpskih parlamentarnih saziva. Naime broj mladih, onih koji imaju do 30 godina života kreće se od nešto više od 2% u prvom sazivu, što je

najlošiji rezultat u dosadašnjim legislaturama, ali ima tendenciju rasta. U petoj i sedmoj legislaturi broj mladih koji su pripadali ovoj dobnoj kohorti dostigao je skoro 10%. Poslanici u sledeće tri dobne skupine koje se kreću u rasponu od 31 do 60 godina su najzastupljeniji u svim sazivima Narodne skupštine sa prilično ustaljenim brojem i fluktuacijom. U svim sazivima oni su činili od 83 do 92% ukupnog broja predstavnika. To je potvrda o spoju godina i iskustva kojim su se rukovodile stranke u kandidovanju. U svim legislaturama bez izuzatka, najviše poslanika bilo je u dobi od 41 do 50 godina kada im je započeo mandat. Prosečno oko 40% pripada ovoj životnoj dobi, a najviše ih je bilo u četvrtoj legislaturi kada su činili polovinu poslanika. Ako posmatramo zajedno poslanike u dobnim skupinama od 31 do 50 godina, kao i poslanike u dobnim skupinama od 41 do 60 godina videćemo da su u zbiru oni veoma izjednačeni. Broj poslanika u starosnoj dobi od 61 do 70 godina i preko 71 godine života ima tendenciju blagog rasta uz neizbežne fluktuacije. U osmom sazivu čak 8% u strukturi poslanika bilo je u ovoj dobnoj skupini. Porast broja poslanika u starijim dobnim skupinama koincidira sa jačanjem Partije ujedinjenih penzionera Srbije koja je stekla parlamentarni status.

ZASTUPLJENOST ŽENA U STRUKTURI NARODNIH POSLANIKA

Zastupljenost žena u strukturi narodnih poslanika postepeno je menjala ustaljenu dominaciju muškaraca. Trend stalnog rasta žena u poslaničkim klupama je linearan. Od prve legislature birane većinskim izborima sa 1,6% u strukturi poslanika, zastupljenost žena je narasla do 22,4% u osmoj legislaturi. Promene u zastupljenosti žena vidljive su već uvođenjem proporcionalnog izbornog sistema koji je odgovornost za predstavljenost pola koji čini više od polovine populacije prebacio na stranke. One su generalno sporo koristile mogućnost da povećaju zastupljenost žena u strukturi poslanika, čak i one koje su se deklarirale kao stranke levice. Angažmanom nevladinih organizacija i pritiscima u procesu jačanja evropskih integracija širila se svest da diskriminaciju po osnovu pola u izbornom procesu treba štiti merama afirmativne akcije (Pajvančić, 2005:1). Tek uvođenjem zakonskih kvota za kandidovanje i preciziranjem izbornog zakonodavstva tako da svaki četvrti kandidat na izornoj listi bude manje zastupljenog pola, broj žena u skupštinskim poslovima je osetno porastao i saglasan je relativnom broju koji je uobičajen za parlamente evropskih država.

Tabela 4. Narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srbije u periodu 1990-2008. godine prema polu

Polna struktura	1990.	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.	2007.	2008.
Muškarci	246	239	234	237	223	219	199	194
Žene	4	11	16	12	27	31	51	56

Pripadnost srpskom narodu najdominantnije je opredeljenje žena u svim legislaturama, a u znatno manjem obimu one su dolazile iz reda Mađara, Slovaka, Crnogoraca, Rumuna, ili su se izjašnjavale po regionalnoj pripadnosti kao Vojvođanka ili Jugoslovenka. Po pravilu one su imale viši stepen obrazovanja od muškaraca. U skupštinskim sazivima u posmatranom periodu više od 80% žena imalo je fakultetsko obrazovanje. Najčešće su bile u dobnoj skupini od 41 do 50 godina starosti u svim legislaturama. Od šeste legislature sa porastom broja u parlamentu raste neznatno i broj žena u starosnim skupinama 61 do 70 godina i preko 71. godine.

Ostaje da pratimo da li će porast broja žena pratiti i jačanje politike rodno senzitivnog razvoja. Odnosno, da li će veći broj žena u skupštinskim klupama, što se označava kao deskriptivna demokratija, rezultirati i transformacijom političke agende jačanjem pozicija građanki (Phillips, 1995). Neki istraživači upozoravaju da je takav ishod neizvestan i da se parlamenti retko i sporo menjaju uprkos većem učešću žena u predstavičkim telima (Wängnerud, 2013:1). Kulturni obrazac, tradicija i

odsustvo političke participacije lako mogu ove pozitivne promene u socijalnoj strukturi zadržati u ravni deskriptivne demokratije, koliko dugo zavisice od tempa modernizacije društva koliko i od angažmana žena i menjanja uslova koji determinišu takav položaj u politici i društvu.

ZAKLJUČAK

Istraživanje socijalne strukture u kontekstu stranačke dinamike i kretanja političkih elita u tranzicijskom periodu neopravdano je zapostavljeno u srpskoj politikologiji. Skretanjem pažnje na ovu činjenicu plediramo za longitudinalno istraživanje ove tematike koje je nesporno važna za potpunije razumevanje pozicije i funkcionisanja predstavnčkog tela, ali i stranačkog i izbornog sistema, u kontekstu političke reprezentacije, ali i stanja u našoj političkoj klasi, načinu njene nominacije, selekcije, treninga i promocije.

Osam legislaturnih perioda u rasponu od skoro dve decenije, birani po različitim izbornim sistemima u dinamičnim i brojnim problemima opterećenim prilikama, pokazuju da je u posmatranom periodu prosečan poslanik bio muškarac, srednje dobi, sa visokim obrazovanjem i po nacionalnom opredeljenju Srbin. Ovaj kroki narodnog predstavnika nastao na osnovu socijalno-demografskih karakteristika drugačije izgleda kada se po tim obeležjima posmatraju pojedini sazivi.

Na početku redemokratizacije, prvi konstitutivni saziv Narodne skupštine bio je uravnoteženiji po nacionalnom sastavu poslanika. U ovom sazivu, biranom po dvokružnom većinskom sistema, pripadnici drugih naroda i nacionalnih manjina bili su bolje predstavljeni: čak trećina poslanika koji su se izjasnili o nacionalnoj pripadnosti dolazila je van korpusa srpskog naroda. Kasnije svi sazivi beleže slabiju predstavljenost nacionalnih manjina i etničkih grupa u odnosu na njihov broj u ukupnoj populaciji. Drastičan primer je saziv konstituisan posle izbora 2003. godine kada je veliki broj nacionalnih manjina ostao van parlamenta zbog dejstva petoprocentnog izbornog praga. Brisanjem te veštačke prepreke za stranke nacionalnih manjina zastupljenost ovih skupina vraćena je na prethodni nivo. Mađari i muslimani, odnosno Bošnjaci, su pored Albanaca imali predstavnike u svim legislaturama. U najnepovoljnijem položaju su pripadnici romske zajednice: stranke ove etičke grupe samo su u jednom sazivu osvojili mandate, ali u boljem položaju nisu ni pripadnici drugih nacionalnih manjina i etničkih grupa čija brojnost i stranačka fragmentiranost predstavljaju ograničavajući faktor za ulazak u parlament. Ovi podaci svedoče i o homogenizaciji kako u srpskom narodu tako i u korpusu najbrojnijih nacionalnih manjina prvenstveno muslimana tj. Bošnjaka i Albanaca, a manje Mađara koji prema rezultatima izbora glasaju i za stranke koje nemaju obeležje njihove nacionalne zajednice.

Svim sazivima Narodne skupštine dominirali su poslanici sa visokim obrazovanjem: oko četiri petine poslanika imala je završen fakultet ili stepen obrazovanja sa titulom magistra ili doktora nauka. To je izrazito asimetrično obrazovnoj strukturi ukupne populacije, ali je trend koji je svojstven svim savremenim parlamentima. U posmatranom periodu primetna je tendencija smanjivanja broja poslanika sa magistraturom i doktoratom što može svedočiti o padu interesovanja najobrazovnijih za stranački angažman, njihovom nezadovoljstvu politikom, stranačkoj nesenzibilnosti da kandiduju poslanike iz ove obrazovne skupine, ali jeste činjenica koja se uzima kao smanjivanje radnog kapaciteta parlamenta, komparativno posmatrano.

Mladi i stari su izrazito podređeni u svim legislaturama u posmatranom periodu. Skupštinskim aulama dominiraju poslanici u srednjem životnom dobu. Oni čine najmanje dve petine poslanika u svih osam legislatura. Po tim pokazateljima Narodna skupština ne odudara od većine parlamenata u savremenim državama. S jedne strane nezainteresovanost za političku participaciju, svojstvena mladima, s druge strane psihofizičke prepreke za angažman u politici izražen kod starijih građana, generalni su stavovi kojima istraživači objašnjavaju ovu pojavu. Osim toga davno je uočeno da stranke

u nominaciji više insistiraju na iskustvu na poslovima van politike, a to po pravilu defavorizuje mlade. Poslednji sazivi beleže bolju zastupljenost ove dve dobne kohorte, uz neznatnu prednost za grupu starijih poslanika. To je direktna posledica velikog broja starijih birača u biračkom telu, ali i dejstva i parlamentarnog pozicioniranja njihove stranke.

Trend je uočljiv i kod zastupljenosti žena u nacionalnom parlamentu. Od svega četiri žene u prvoj legislaturi postepeno je njihov broj narastao tako da je svaki peti poslanik u legislaturi biranoj 2008. godine bio ženskog pola. Za taj trend zaslužni su pritisci, a ne promena svesti. Stranke nisu koristile mogućnost da prelaskom na proporcionalni izborni sistema kandiduju više žena. Tek je utvrđivanjem zakonskih kvota pod pritiskom EU ostvaren pomak u većoj zastupljenosti žena. Na aktivnosti je žena da taj deskriptivni pomak pretvore u supstantivni kvalitet naprimer, kroz rodno budžetiranje. Okupljanje žena poslanika u razne forme organizovanja pokazuje naznake da se u tom pravcu deluje i biće interesantno videti da li će u glasanju prevladati stranački stav i polna opredeljenost.

LITERATURA:

1. Ilišin, V. (2007). Hrvatski Sabor 2003, Obrasci političke regrutacije parlamentarne elite, Politička misao, XLIV, br. 4, str. 55-92.
2. Ilišin, V. (2003). Hrvatski Sabor 2000, strukturne značajka i promjene, Politička misao, Vol. XXXVIII, br. 2, str. 42-67.
3. Michels, R. (1990), Sociologija partija u savremenoj demokraciji, Informator, Zagreb.
4. Norton, P. (1990), Parliament in Western Europe, Frank Cass, London.
5. Pajvančić, M. (2005), Parlamentarno pravo, Konrad Adenauer Fondacija, Beograd.
6. Phillips, A. (1995), The Politics of Presence, Oxford: Clarendon Press.
7. Pegan, S. (1991), Pluralizacija parlamenta – socijalni sastav Narodne skupštine Srbije, u zborniku: Od izbornih rituala do slobodnih izbora, Institut društvenih nauka, Beograd.
8. Petrović, R. (1992), Nacionalni sastav stanovništva 1991, Jugoslovenski pregled, br.1,
9. Raduški, N. (2013), Nacionalna pripadnost stanovništva Srbije po poisu 2011. godine, Srpska politička misao, br.1, vol. 39.
10. Silk, H. (1987), How Parliaments Works, Longman, London in New York.
11. Hague, R. Harrop, M. Breslin, S. (2001), Komparativna vladavina i politika, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
12. Wängnerud, A. (2013), Beyond Presence: The Principles of Gender-Sensitive Parliaments, Annual Meeting of the American political Science Association, 29. 08.- 1. 09. 2013.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2300720. Pristupljeno 2. 10. 2013. godine.

THE SOCIAL STRUCTURE OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA FROM 1990 TO 2008

Abstract: *Research into the social structure of the Serbian National Assembly has remained outside the scope of interest of local politicalologists. This paper is in favour of examining the social structure and dynamics of the Serbian parliament on the basis of longitudinal research, especially in the context of the recruitment, promotion and training of political elites. In this context, the paper analyses the profile of members of the Serbian parliament in the 1991-2008 period according to their nationality, gender and level of education. Of a total of eight compositions of the national parliament in the observed period, the paper offers a complete description of several compositions thereof, profiling the average MP as a Serb, male and holder of a university degree. The author demonstrates that national minorities are inadequately represented in parliament, considering their respective share in the overall population, as shown by census results. Most MPs of the National Assembly have a B.A. or B.S. degree, whereas the number of those with a Master's degree or PhD is declining, which illustrates the fact that the professional expertise of MPs in certain specialised fields is reduced. In all legislatures that were analysed, middle-aged MPs prevail. Young and elderly MPs are generally underrepresented, although a slight increase in the number of MPs from the elderly category is noticeable in the seventh and eighth compositions of the legislature. Representation of women is constantly on the rise thanks to amendments to the electoral law and the introduction of quotas for female MPs. As a rule, female MPs have higher levels of education than their male colleagues.*

Keywords: *social structure, political elites, MPs, nationality, age, gender, level of education.*

ULOGA PARLAMENTA U REDUKOVANJU KORUPCIJE I PODRUŠTVLJAVANJU PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

Sažetak: *Osnovna teza koju zastupam u ovom radu jeste da proces podruštvljavanja predstavničke demokratije (Kin) nije moguć bez pune sinergije delovanja parlamenta, organa četvrte grane vlasti i građanskih asocijacija. Pri tom, nezavisna tela i parlament treba da su u poželjnom odnosu partnerstva ili koalicije za demokratske promene, posebno unutar funkcije kontrole izvršne vlasti i komunikacije sa građanskim asocijacijama. U tom okviru, borba za redukovanje korupcije koja razara društvo i demokratske institucije ima ogroman, formativni značaj i ulogu. Strukturno, rad, u skladu sa modelom levka, u kome se od širih ide ka užim operativnim celinama, ima četiri uža tematska središta. Prva dva se bave pozicioniranjem i ulogom parlamenta i njegovom slikom u javnosti Srbije. Treći je posvećen jačanju demokratskih kapaciteta i funkcija parlamenta - njegovoj ulozi u podruštvljavanju predstavničke demokratije, pre svega kroz njegovo otvaranje i odgovornost prema građanima i kroz saradnju sa nezavisnim državnim organima - četvrtom granom vlasti i građanskim asocijacijama i inicijativama. Najzad, četvrta celina bavi se Nacionalnim ogrankom GOPAC-a, kao specifičnom formom multipartijskog, unutarparlamentarnog organizovanja poslanika, prevashodno u cilju redukovanja korupcije.*

Ključne reči: *parlament, predstavnička demokratija, korupcija, nacionalni ogranak GOPAC-a.*

KONTROVERZE OKO PARLAMENTA I PARLAMENTARIZMA

Parlament i parlamentarizam predstavljaju, bez ikakve sumnje, jednu od gotovo bezobalnih *oceanskih tema* (Vučina Vasović) političkih nauka.

Parlament je, istovremeno, politička institucija koja je, tokom već nekoliko vekova duge istorije modernih, demokratskih, predstavničkih režima, budila najveća, time i nerealna očekivanja i posledično bila predmet razornih kritika, žestokih osporavanja, pa i ciničnih poruga.

Za jedne, parlament je hram demokratije, mesto gde izabrani najbolji predstavnici naroda donose zakone, uređuju državu i kontrolišu vlast, promovišući i šireći demokratske vrednosti i duh slobode i tolerancije.

Za druge, on je tek velika brbljaonica, arena na kojoj se razmenjuju propagandne političke poruke, odnosno lutkarsko pozorište u kome poslanici – marionete samo glume vedete poslušno sledeći uputstva pravih režisera – partijskih bosova i ekonomskih oligarha, koji izvan kulisa vuku konce, odnosno donose ključne odluke.

Parlamenti tako, u današnjim državnim strukturama predstavljaju *protočni bojler* kroz koji se odluke donesene daleko van insitucija sistema, najčešće u vrhovima političkih partija, institucijama izvršne vlasti ili uz pomoć lobi grupa, pravno i politički verifikuju.

U modernim, složenim i diferenciranim društvima, zahvaćenim vrtlozima globalizacije i/ili tranzicije istina o (nacionalnim) parlamentima je negde između ovih ekstremnih ocena – po mome sudu, mnogo bliže onoj razorno kritičkoj (Stojiljković, 2013 : 114)

Kao ključne faktore koji utiču na zanemarivanje uloge parlamenta Vučina Vasović ističe prevlast egzekutive, porast snažnih i čvrsto organizovanih partija, uticaj masovnih medija i napredak globalizacije. Ipak, izvan rasprave ostaje ključni polazni stav *da čini se da su demokratija i parlamentarizam u neku ruku blizanci koji se rađaju, razvijaju i umiru zajedno* (Vasović, 2007:7).

TRANZICIONI KONTEKST

Gotovo paradigmatičan u ovom pogledu je proces tranzicije ka demokraciji postkomunističkih društava, koji na primeru Makedonije profesorka Siljanovska Davkova, definiše kao evolutivno nespreman: *... bez demokratske tradicije; bez iskustva vezanih za pazarnu ekonomiju; sa devastiranim ekonomijom; sa pauperizovanim srednjim slojem; sa podaničkom političkom kulturom; sa oligarhijskom elitom; sa patronažnim partijama, bez socijalne osnove; sa politizovanom i partizovanom administracijom; sa fragilnim civilnim društvom i nerazvijenim javnim mnjenjem, što su faktori, koji uz etničku i religijsku šarolikost i danas dovode do konflikata i utiču na disfunkcionalnost političkog sistema* (Siljanovska Davkova, 2007).

Demokratske deficite i izazove tranzicionih promena dobro ilustruju dve teze koje imaju i šire, načelnije važenje:

Teza 1: Pozicija parlamenta kao hrama demokratije najbolje se može testirati preko (ne)automne pozicije poslanika i poslaničkih klubova u odnosu na partijsku oligarhiju i *spoljne veto – igrače*.

Teza 2: Takmičenje partija tek omogućuje izbornu demokratiju ali partokratija, zajedno da slabim civilnim društvom i bazičnom autoritarnom političkom kulturom limitira njen dalji uspon.

PARLAMENT SRBIJE U OČIMA JAVNOSTI: MOĆ I NEMOĆ PARLAMENTA

ISTRAŽIVAČKI NALAZI I ARGUMENTACIJA

Posledično, formiran, ambivalentan odnos građana prema parlamentu, uz paralelnu svest o njegovoj nemoći, dobro ilustruju i nalazi CESID-ovog istraživanja. Sumarnom analizom dobijenih nalaza možemo zaključiti da je u vreme sprovođenja istraživanja (maj 2013. godine) došlo:

- u odnosu na raniji period, do rasta poverenja u parlament, pri čemu je još uvek poverenje tek neznatno veće od nepoverenja, uz trećinu koja prema parlamentu ima ambivalentan i do kraja nedefinisan stav;
- da je poverenje u poslanike manje nego poverenje u parlament, odnosno da se oni, zajedno sa pravosudnim institucijama i sindikatima, nalaze u grupi aktera prema kojima je nepoverenje dvostruko veće od poverenja, uz između četvrtine i trećine neopredeljenih, što ukazuje na dosta širok prostor za potencijalni rast poverenja;
- da naglašeno kritički odnos prema nezadovoljavajućoj aktuelnoj poziciji i ulozi parlamenta i nedovoljno autonomnoj poziciji poslanika imaju najobrazovaniji i najpućeniji.

Kada je o pravcima i mogućnostima za uvećanje ugleda parlamenta i poslanika reč, mogla bi se definisati, na osnovu stavova građana Srbije, tri ključna pravca promena.

Prvi - čini promena izbornog sistema koja bi dovela do neposrednog izbora poslanica i poslanika. Istraživanjem je utvrđeno da:

- postoji više nego dvotrećinska saglasnost oko prihvatanja tvrdnje da bi NSRS imala mnogo veći ugled kada bi u njoj sedeli ljudi koje su građani direktno izabrali;
- da bi nezanemarljiva trećina anketiranih želela da ima veći uticaj na rad NSRS, pre svega kroz direktan izbor poslanika. Istovremeno tek njih 13% zna ko je njihov predstavnik u NSRS.

Drugi - čini smanjivanje jaza između parlamentarne i *životne* agende, odnosno okretanje parlamenta *životnim temama*. Rezultati dobijeni istraživanjem pokazuju da:

- po mišljenju građana tri ključna prioriteta u radu NSRS treba da čine: 1. ekonomski problemi – 21,6%; 2. položaj mladih – 19,2 % i 3. socijalna politika (16,4%). Potom slede: Kosovo (7,7%), zdravstvo (6,5) i borba protiv korupcije i kriminala (5%);
- da anketirani građani kao četiri osnovna prioriteta u radu NSRS prepoznaju kontrolu rada Vlade, zakonodavne postupke, rad poslanika i način i kriterije izbora lica koje bira NSRS.

Treći pravac promena čini bolja informisanost i znanje o parlamentu kao pretpostavka uvećanog poverenja. Primera radi:

- rad i funkcije NSRS nisu, pored ljudi sa niskim kvalifikacijama, jasni učenicima i studentima što svakako sugerise potrebu iznalaženja mladima primerenih i inovativnih kanala i fleksibilnih formi sticanja znanja i osposobljavanja za praćenje rada parlamenta.

Možemo zaključiti, da se bez promena odnosa zavisnosti parlamenta i poslanika prema partijskim vrhuškama i izvršnoj vlasti, donošenjem novog izbornog zakonodavstva i aktivnijom ulogom poslanika i parlamentarnih odbora u ostvarivanju ključnih funkcija parlamenta, teško može očekivati da će bitnije biti izmenjena slika o parlamentu i poslanicima.

DEMOKRATSKI KAPACITETI I FUNKCIJE PARLAMENTA

Ako već ne postoji saglasnost oko poverenja u parlament i demokratskih dosega parlamenta, onda bar oko određenja njegovih ključnih funkcija postoji veoma široki konsenzus.

Primera radi, Endru Hejvud kao osnovne funkcije parlamenta navodi *zakonodavstvo, predstavljanje, kontrolu, političko regrutovanje i legitimitet*. (Hejvud, 2004:587).

Dejvid Bičem (David Beetham) smatra da *postoji opšta saglasnost da makar sledeće funkcije treba da budu predviđene kao zadaci koje obavljaju svi parlamenti: donošenje zakona; odlučivanje o poreskom sistemu i javnim rashodima, uglavnom u kontekstu državnog budžeta, kontrola rada, politike i kadrova izvršne vlasti; potvrđivanje međunarodnih ugovora i praćenje njihove primene, razmatranje aktuelnih pitanja koja su od nacionalnog i međunarodnog značaja; slušanja i postupanje po predstavkama, odlučivanje o promeni ustava* (Bičem, 2008:5).

Za potrebe ovog rada najprimerenijim mi se čini korišćenje klasifikacije Irene Pejić prema kojoj *u ključne normativne funkcije modernog parlamenta spadaju: zakonodavna funkcija, funkcija izbora i kontrole vlade, kao i autorizacija troškova države ili budžetska funkcija* (Pejić, 2006: 35-36).

REPREZENTATIVNA FUNKCIJA PARLAMENTA

Funkcija predstavništva ili reprezentacije proizilazi iz činjenice da građani na neposrednim izborima biraju predstavnike u parlament.

Predstavničku, reprezentativna funkciju moguće je analizirati kroz njena dva aspekta.

U prvom aspektu, prisutnom kod Voltera Bedžota i Džon Stjuart Mila, unutar *ekspresivne funkcije*, odnosno razumevanja parlamenta kao *kongresa mišljenja* insistira se na važnosti i uticaju javnosti na parlament, budući da javnost, to jest birači biraju predstavnike u parlamentu.

Drugi aspekt predstavlja viđenje Žana Blondela, prema kojem je reprezentaciji moguće prići sa stanovišta posredništva između građana i vlade, budući da parlamentarni mehanizmi omogućavaju nešto veći stepen uticaja i monitoringa od stepena koji je dostupan biračkom tijelu.

Uz poštovanje naglasaka na specifične uglove i aktere predstavljanja, čini se da se radi o blisko povezanim, čak isprepletanim aspektima. Demokratizovanje predstavničke demokratije (Kin) prvo uključuje jačanje uticaja javnosti (birača) na parlament, a onda i podizanje kapaciteta parlamenta da kontroliše vladu i vladine agencije, kao i upravni aparat države.

DEBATOVANJE – RASPRAVNA FUNKCIJA

O *tragediji* debatne funkcije parlamenta slikovito govori Ričard Kobden, posmatrajući Donji dom britanskog parlamenta: „U ovom domu čuo sam veliki broj govora koji su me ganuli do suza, ali nijedan nikada nije promenio ishod glasanja.“ (Hejvud, 2004 : 610).

ZAKONODAVNA FUNKCIJA PARLAMENTA

Zakonodavna funkcija parlamenta je nesumnjivo njegova najvažnija funkcija, jer je *legislativa*, odnosno zakonodavni organ, jedina institucija u sistemu vlasti koja raspolaže snagom da stvara i kreira pravo (eng. *law-making*) (Pejić, 2006: 15).

Danas, međutim, postoji uvreženo mišljenje da je zakonodavna funkcija parlamenta u velikoj mjeri svedena na formalnu, a da ulogu faktičkog zakonodavca preuzima izvršna vlast, kako sa stanovišta formalnih procedura, tako i sa stanovišta faktičkog uticaja na parlament.

IZBORNA FUNKCIJA PARLAMENTA

Specifični aspekt reprezentativne, kao i legitimacijske i komunikacijske funkcije parlamenta, čini njegova *izborna moć i uloga*. Izbor i razrešenje vlade, ali i brojna druga postavljenja i imenovanja, uključujući nezavisne državne organe su, bar potencijalno, osnov kontramoci parlamenta u odnosu na izvršnu vlast.

Primeru radi, u Srbiji se radi o (ne)demokratskim efektima koje postižu formalne procedure i efektivni, stvarni načini na koje se u nacionalnom, pokrajinskom i lokalnim parlamentima bira, postavlja i imenuje preko 20.000 nosilaca javnih funkcija na svim nivoima vlasti, ne računajući (visoke) državne službenike.

BUDŽETSKA FUNKCIJA PARLAMENTA

Usvajanje budžeta ili budžetska funkcija parlamenta predstavlja ekonomski najvažniju i jednu od najstarijih funkcija parlamenta. U procesu donošenja i kontrole budžeta moguće je razlikovati četiri oblika i faze aktivnosti: 1. *planiranje troškova od strane vlade*; 2. *parlamentarna rasprava i odobranje zahtevanih troškova*; 3. *korišćenje (trošenje) odobrenih sredstava*; 4. *podnošenje računa od strane vlade parlamentu o utrošenim sredstvima*. (Pejić, 2007: 184).

Nažalost, predstavnici zakonodavne vlasti tek incidentno imaju pravo predlaganja budžeta ili zakona iz finansijskog sektora. Efektivna mogućnost koja je ostavljena parlamentu jeste mogućnost amandmanske intervencije na predloženom budžetu, kao i nešto izraženija i izvesnija intervencija ka predloženoj budžetskoj stavci koja se odnosi na visinu budžeta parlamenta, u cilju ostvarivanja finansijske autonomije parlamenta.

Na drugoj strani, čin eventualnog odbijanja predloženog budžeta automatski znači i akt nesaglasnosti parlamenta sa vladinom ekonomskom politikom, što u krajnjoj liniji može voditi i do izglasavanja nepoverenja aktuelnoj vladi.

KONTROLNA FUNKCIJA PARLAMENTA

Samim činom izbora, parlament preuzima funkciju kontrole izvršne vlasti, čime građanima, bar na posredan način, čini mogućom njenu kontrolu.

Parlamentarcima na usluzi stoje različiti mehanizmi kontrole egzekutive, kao što su: poslanička pitanja, pravo pokretanja interpelacije, parlamentarna istraga ili praksa javnih slušanja.

Interpelacija je praktično po svojim efektima način parlamentarne kontrole vlade koji predstavlja sintezu kontrole vlade i mogućnosti razrešavanja vlade.

Parlamentarna istraga podrazumeva pravo parlamenta da preko svojih tela poput anketnih odbora sprovede određene istrage, prikupi informacije o radu izvršne vlasti i uputi ih na raspravu u parlament. Rasprava se po ovom pitanju može završiti glasanjem o nepoverenju vladi.

Javno slušanje je mehanizam prikupljanja informacija koji koriste parlamentarni odbori u svom radu, kako bi prikupljanjem informacija i širenjem konsultativnog procesa, što adekvatnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti (Orlović, 2009: 44-45).

Javna slušanja se mogu podeliti u tri kategorije na osnovu svrhe zbog kojih se sprovode: zakonodavna, nadzorna i istražna.

Kada se govori o zakonodavnim javnim slušanjima ona se sprovode u cilju razmatranja potrebe za zakonskim (pre)uređenjem određenih oblasti, zatim utvrđivanja predloženih nacрта zakona, kao i praćenje primene određenih zakonskih rešenja.

Nadzorna javna slušanja razmatraju određeni zakon fokusirajući se na njegovu primenu, kvalitet vladinih programa, kao i samu aktivnost i učinak predstavnika vlade. *Kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup, bilo da je reč o pojedincu ili o organizaciji, može se pokrenuti parlamentarna istraga radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i razmatranja pitanja od javnog značaja.* Parlament u nekim slučajevima u cilju sprovođenja parlamentarne istrage može formirati posebnu komisiju, tzv. anketni odbor.¹⁴³

¹⁴³ 1. U sazivu parlamenta (2008-2012) pojedini odbori su organizovali javna slušanja (ukupno 29) na teme iz delokruga svog rada, i to: Odbor za ravnopravnost polova organizovao je sedam okruglih stolova: 16. decembra 2008. godine i 25. novembra 2009. na temu: „Obeležavanje međunarodnog dana borbe protiv nasilja nad ženama“; 22. oktobra 2009. godine na temu: „Razmatranje Predloga zakona o ravnopravnosti polova“, 13. maja 2010. godine, na temu: „Žensko preduzetništvo u Srbiji“; 10. novembra 2010. godine na temu: „Prezentacija dobrih praksi u uvođenju principa rodne ravnopravnosti u javne politike, planove i budžete“;

10. marta 2011. godine na temu: „Predstavljanje objedinjenog 2. i 3. periodičnog izveštaja prema Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)“; 7. aprila 2011. godine na temu: „Položaj Romkinja u Srbiji danas“ i dva javna slušanja, i to: 25. novembra 2010. godine, na temu: „Uloga medija u borbi protiv nasilja nad ženama“ i 25. novembra 2011. godine na temu: „Interresorna saradnja i mehanizmi podrške žrtvama nasilja“;

MEHANIZAM: NACIONALNI OGRANAK GOPAC-A¹⁴⁴

Formiranje nacionalnog ogranka GOPAC-a i njegovi utvrđeni programski i akcioni prioriteti su put u dobrom pravcu ka paralelnim, blisko povezanim procesima konsolidovanja demokratije i njenog podruštvljavanja, odnosno vraćanja građanima, posebno kada je reč o borbi protiv gotovo endemski raširene korupcije.

RAZLOZI I SVRHA FORMIRANJA NACIONALNOG OGRANKA

Nacionalni ogranak je registrovana, neprofitna organizacija, koja okuplja parlamentarce i druga lica u zemlji, sa prevashodnim ciljem borbe protiv korupcije. Formiranje nacionalnog ogranka u jednoj zemlji podrazumeva u širem socijalnom smislu i prethodno formiranu političku volju i široku društvenu koaliciju za promociju transparentnosti i odgovornosti, u cilju obezbeđivanja visokih standarda integriteta i zaštite javnog interesa u vršenju javnih funkcija i društvenom komuniciranju.

Nacionalni ogranci se formiraju pre svega zato što su posebno efektivni u sprovođenju promena i daju rezultate usled razvijene sposobnosti da se fokusiraju na određena konkretna područja i ključne probleme svoje zemlje.

2. Odbor za kulturu i informisanje održao je pet javnih slušanja, i to: 19. marta 2009. godine na temu: „Predstavljanje Predloga zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“; 28. maja i 9. juna 2009. godine na temu: „Predstavljanje Predloga zakona o kulturi“; 10. februara 2010. godine, na temu: „Kulturna saradnja u međunarodnim odnosima“ i 1. aprila 2010. godine na temu: „Saradnja privatnog i državnog sektora u finansiranju kulture“;

3. Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja održao je povodom obeležavanja Svetskog dana borbe protiv siromaštva 17. oktobra 2008. godine i pet javnih slušanja, i to: 5. novembra 2008. godine na temu: „Poboljšanje položaja izbeglica i interno raseljenih lica u Srbiji“; 10. decembra 2009. godine na temu: „Apatridija i siromaštvo u Srbiji“ (zajedno sa Odborom za smanjenje siromaštva i Odborom za međunacionalne odnose); 2. decembra 2010. godine na temu: „Ispunjena obećanja – primena Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom u praksi“; 18. maja 2011. godine na temu: „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji“ (zajedno sa Odborom za evropske integracije); 20. juna 2011. godine na temu: „Ostvarivanje prava izbeglih i prognanih lica u zemljama njihovog porekla“; 6. decembra 2011. godine na temu: „Izrada socijalne karte za 200 porodica čiji su bliski srodnici kidnapovani ili nestali na Kosovu i Metohiji“.

4. Odbor za evropske integracije održao je četiri javna slušanja, i to 18. maja 2011. godine na temu: „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji“ (zajedno sa Odborom za rad, boračka i socijalna pitanja), 16. septembra 2011. godine na temu: „Predlog zakona o javnoj svojini“ (u saradnji sa Odborom za finansije), 30. januara 2012. godine na temu: „Narodna skupština na putu ka EU“ i 6. marta 2012. godine na temu: „Korišćenje pretpripravnih fondova Evropske unije“;

Odbor za pravosuđe i upravu održao je dva javna slušanja, i to: 21. aprila 2011. godine na temu: „Radna verzija predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika“ i 12. maja 2011. godine na temu: „Predlog zakona o finansiranju političkih aktivnosti“;

Odbor za predstavljanje i predloge održao je dva javna slušanja, i to: 14. aprila 2011. godine na temu: „Saradnja Odbora za predstavljanje i predloge sa komisijama tj. radnim telima lokalne samouprave“ i 13. decembra 2011. godine na temu: „Problematika završetka privatizacije u Srbiji u svetlu nastupa nove ekonomske krize“; Odbor za finansije održao je javno slušanje 16. septembra 2011. godine, na temu: „Predlog zakona o javnoj svojini“ (zajedno sa Odborom za evropske integracije) i organizovao dva okrugla stola: 8. novembra 2011.

godine „Interna revizija i kontrola“ u Narodnoj skupštini i 30. novembra 2011. godine „Program Svetske banke u Srbiji za period 2012–2015.“, sa Kancelarijom Svetske banke u Srbiji; Odbor za smanjenje siromaštva održao je dva javna slušanja, i to: 10. decembra 2009. godine na temu: „Apatridija i siromaštvo“ (zajedno sa Odborom za rad, boračka i socijalna pitanja i Odborom za međunacionalne odnose) i 19. oktobra 2011. godine na temu: „Od siromaštva do održivosti: ljudi u centru inkluzivnog razvoja“;

Radna grupa za prava deteta, organizovala je dva javna slušanja: 20. oktobra 2011. godine, na temu: „Zdravstvena zaštita adolescenata u svetlu novih zakonskih odredbi“ i 8. decembra 2011. godine, na temu: „Predstavljanje Izveštaja podgrupe o sprovođenju Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u segmentu inkluzije“; Zakonodavni odbor održao je javno slušanje 10. novembra 2011. godine na temu: „Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa“;

Odbor za odbranu i bezbednost, organizovao je javno slušanje 22. decembra 2011. godine na temu: „Primena Nacionalnog akcionog plana za implementaciju Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325 – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2010–2015)“;

Odbor za omladinu i sport organizovao je dva javna slušanja: 10. decembra 2009. u Kragujevcu na temu: „Sprovođenje i implementacija nacionalne strategije za mlade“ i 30. novembra 2010. godine u Beogradu na temu: „Preduzetničko učenje“

Odbor za industriju organizovao je javno slušanje 20. jula 2011. godine na temu: „Predlog zakona o energetici“;

Odbor za međunacionalne odnose održao je javno slušanje 10. decembra 2009. godine na temu: „Apatridija i siromaštvo“ (zajedno sa Odborom za rad, boračka i socijalna pitanja i Odborom za smanjenje siromaštva

¹⁴⁴ GOPAC je međunarodna mreža parlamentaraca koja broji više od 50 nacionalnih ogranka i pruža podršku u izradi programa u borbi protiv korupcije. GOPAC je formiran 2002. godine kao rezultat globalne konferencije u Otavi (Kanada) koja je okupila 170 poslanika i 400 posmatrača posvećenih borbi protiv korupcije i uspostavljanju odgovornog upravljanja. GOPAC pruža podršku svojim članicama u promociji i primeni UN konvencije za borbu protiv korupcije, u sprečavanju pranja novca, nadzoru nad radom Vlade i nad trošenjem javnih finansija, uspostavljanju etike i pravila ponašanja za poslanike i uključivanje društva u borbu protiv korupcije. Sve poslaničke grupe Skupštine su delegirala svog člana da budu „ekskluzivno zaduzeni“ za borbu protiv korupcije.

Ciljevi nacionalnog ogranka GOPAC-a su:

- a) da razvije kapacitete parlamentaraca u zemlji, da nadgledaju aktivnosti vlade i drugih javnih institucija, čineći ih odgovornijim;
- b) da promoviše mere u parlamentu koje imaju za cilj efektivno suočavanje sa korupcijom, i podizanje svesti o značaju suzbijanja korupcije na svim nivoima društva;
- c) da šire znanja i informišu o naučenim lekcijama i najboljim vidovima prakse kada je reč o antikorupcijskim merama,
- d) da rade sa nacionalnim i regionalnim antikoruptivnim telima na mobilizaciji resursa za realizaciju programa borbe protiv korupcije.

METODE, SREDSTVA I AKTIVNOSTI:

Nacionalni ogranci imaju pri tom posebnu odgovornost da promovišu zakone koji jačaju društveni integritet i podržavaju transparentnost i odgovornost:

- a) izgrađujući posvećenost i kapacitet parlamenta za vršenje odgovornosti, posebno u vezi sa finansijskim pitanjima;
- b) razmenjujući informacije naučenih lekcija i najboljih vidova prakse;
- c) preuzimanjem projekata za smanjenje korupcije i promovisanje dobrog upravljanja;
- d) saradujući sa međunarodnim finansijskim institucijama i organizacijama civilnog društva na zajedničkim ciljevima;
- e) prepoznajući i dajući podršku stavu da je vladavina prava najvažnija u razvoju otvorenog, slobodnog i produktivnog društva i
- f) promovišući zakonodavstvo koje se bori protiv korupcije u zemlji.

U tom okviru, nacionalni ogranak preduzima set aktivnosti koje uključuju: 1. predlaganje zakona u parlamentu u vezi sa borbom protiv korupcije; 2. obezbeđivanje da budu odobreni i sprovedeni od strane aktuelne vlade; 3. dostizanje javne vidljivosti i političkog značaja koji uključuju stvaranje prijateljskog okruženja i mreža za podršku antikoruptivnim aktivnostima i saradnju sa antikoruptivnim institucijama; 4. pružanje profesionalne razvojne podrške svojim članovima, kao i 5. angažovanje civilnog društva i akademske zajednice u borbi protiv korupcije (UNDP, 2013).

KLJUČNI CILJEVI NACIONALNIH OGRANAKA

1. NADZOR PARLAMENTA NAD RADOM VLADE: MEHANIZMI, PROCEDURE I OSTVARENI EFEKTI

Prvu, najširu, politički najosetljiviju i ključnu po legitimitet i moć parlamenta, ulogu ima nadzor nad radom Vlade, ministarstava, ali i nad brojnim Vladinim savetima, radnim i regulatornim telima i agencijama. Pored nadzora nad radom ministarstava sile, ali i socijalnih servisa, ključnu ulogu ima nadzor nad putevima novca. Pored tradicionalnih mehanizama kontrole (izveštaji o radu Vlade i ministarstava, poslanička pitanja, anketni odbori, interpelacija, glasanje o poverenju), u fokusu rada Nacionalnog ogranka biće, za učešće građana i javnost otvorene nove forme poput javnog slušanja.

2. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA: PLANIRANJE BUDŽETA, KORUPTIVNI RIZICI I KONTROLA RACIONALNOSTI I SVRSISHODNOSTI TROŠKOVA

Drugu, posebno važnu i u vremenu recesije i krize i raširenog siromaštva, osetljivu funkciju ima nadzor nad javnim finansijama, posebno jačanje pretpostavki i kapaciteta nacionalnog, ali i lokalnih parlamenata, da vrše efektivnu kontrolu nad prihodnom i rashodnom stranom budžeta

i racionalnošću ponašanja direktnih i indirektnih budžetskih korisnika, uključiv i socijalne fondove, javna preduzeća i same političke aktore.

U podizanju kapaciteta parlamenata za efektivnu kontrolu javnih finansija, pored državnih službi, saveta i inspekcija, posebnu ulogu ima saradnja sa Državnom revizorskom institucijom (DRI).

U jedinicama lokalne samouprave u specifične probleme spadaju, na primer, relativno slabi kapaciteti organa vlasti, uzrokovani nesrazmerom između poslova koje one treba da obave i njihovih finansijskih i drugih kapaciteta.

3. LIČNI I INSTITUCIONALNI INTEGRITET POSLANIKA I NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE I SLIKA PARLAMENTA U JAVNOSTI

Treći problemski krug čine, sa stanovišta podizanja nezadovoljavajućeg rejtinga poslanica i poslanika, kao i parlamenta u celini, izuzetno važne teme etičkog, odnosno kodeksa ponašanja.

On, pored poslanika treba da uključi i *pravila komuniciranja* za zaposlene, kao i lobiste i predstavnike interesnih grupa čije su aktivnosti usmerene ka parlamentu.

Širu, logističku osnovu i okvir čini pitanje institucionalnog integriteta samog parlamenta, odnosno donošenja i realizovanja, u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije, odgovarajućih planova integriteta, koji omogućuju da se prvo mapiraju, a onda blokiraju i zatvore potencijalni koruptivni kanali i mreže.

Sastavni deo ovih aktivnosti, imajući u vidu ovlašćenja Agencije u pogledu utvrđivanja potencijalnog sukoba interesa, kontrolu nad imovinom funkcionera, kao i kontrolu nad finansiranjem političkih aktivnosti i (eventualna) ovlašćenja u pogledu vođenja registra lobista, čine kontinuirano otvoreni kanali komunikacije sa Agencijom, u čemu posebnu misiju i zadatak ima Nacionalni ogranak GOPAC-a.

Postojanje i dosledno poštovanje etičkog kodeksa ponašanja poslanica i poslanika, rigorozno uvažavanje *pravila igre* – zakonskih normi i poslovnika o radu parlamenta, uključujući i javnim institucijama primerene planove integriteta, kojima se identifikuju i kontrolišu i blokiraju potencijalni koruptivni kanali, su bez ikakve sumnje aktivnosti od nemerljivog značaja za popravljjanje u medijima i javnosti formirane negativne slike o poslanicima i parlamentu.

Od posebnog značaja za integritet i ugled parlamenta i poslanika je i transparentnost procedura kojima se regulišu kontakti između *meta lobiranja* – javnih funkcionera i kruga njihovih saradnika i timova, i registrovanih lobista.

U donošenju, primeni i evaulaciji Etičkog kodeksa i pratećih antikoruptivnih propisa i mehanizama od ključnog značaja je *ugradnja* i kreativna primena podupirućih principa GOPAC-a: **nesebičnosti, integriteta, transparentnosti, poštenja, odgovornog rukovodstva i objektivnosti.**¹⁴⁵

4. PARLAMENT I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA: KANALI I MEHANIZMI UTICAJA: ZAGOVARANJE, LOBIRANJE, JAVNE RASPRAVE I SLUŠANJA

Organizacije civilnog društva (OCD), mediji i *obaveštena javnost*, imaju u redukovanju korupcije nezamenljivu, formativnu ulogu i značaj i to u dvostrukom smislu i smeru kao:

¹⁴⁵ GOPAC-ov priručnik za parlamentarce o etici i ponašanju izrađen u saradnji između GTF-PEC i Westminster fondacije za demokratiju.

1. promoteri i akteri u borbi protiv korupcije u društvu i neophodnog formiranja i jačanja antikoruptivnog integriteta, ali nažalost i kao 2. prostori reprodukcija koruptivnih lanaca.

Projekti i obrazovni moduli za mapiranje korupcije i jačanje *kulture nulte tolerancije na korupciju*, kampanje i javno zagovaranje i lobiranje za usvajanje određenih zakonskih rešenja ili zaštitu uzbunjivača, kao i učešće u parlamentarnim javnim raspravama i slušanjima su neki od instrumenata uticaja OCD na realizovanje antikoruptivne strategije.

5. PARLAMENT I NEZAVISNI DRŽAVNI ORGANI

Posebnu ulogu Nacionalni ogranak ima u stvaranju klime dijaloga i poverenja, operativnoj saradnji i *međusektorskoj koordinaciji* parlamenta i parlamentarnih odbora sa nezavisnim državnim organima. Izveštaji i preporuke pet nezavisnih državnih organa, njihova parlamentarna podrška i implementacija su jedna od ključnih misija, trajnih zadataka i razloga formiranja Nacionalnog ogranka GOPAC-a. U tom okviru, ključni okvir saradnje predstavlja nacionalna strategija za borbu protiv korupcije.

Vlasništvo nad Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije: akteri i mehanizmi monitoringa, kontrole i utvrđivanja odgovornosti.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, kao i prateći Akcioni plan za njenu realizaciju, su petogodišnja, srednjoročna strateška projekcija, koja teži iskorenjivanju korupcije, pre svega u njenim sistemskim, političkim oblicima koji vode u stanje slabe, zarobljene države i tek fasadne demokratije. U strategiji se navodi da ona počiva na temeljima koje je postavila prethodna strategija, kao i da na nivou države postoji svest o raznim ekonomskim, socijalnim i političkim efektima korupcije i snažna politička volja za njenim suzbijanjem. Problemski, Strategija obuhvata suzbijanje korupcije iz političkih aktivnosti, polja javnih finansija i prihoda, privatizacije, pravosuđa, policije, prostornog planiranja, zdravlja, sporta i obrazovanja, medija, kao i svest o važnosti uključivanja civilnog društva i građana u njenu realizaciju – njihovom vlasništvu nad strategijom. Poput prethodne strategije, i ova, ključni aspekt borbe protiv korupcije vidi u transparentnosti rada svih državnih organa, ali tome dodaje i uspostavljanje regulatornog okvira koji bi precizirao nadležnosti, prava i dužnosti svakog organa vlasti. Strateški cilj od koga se polazi je nulta tolerancija na korupciju u bilo kom njenom po javnom obliku. Strategija se taktički najviše oslanja na saradnju, kako preko međusobne razmene informacija, tako i usklađivanjem rada, i čvrstu koordinaciju - stvaranje partnerstva i *antikoruptivne koalicije*. Ključni akteri - koalicioni partneri su pravosudni organi, policija, Narodna skupština, ministarstvo pravosuđa, Agencija za borbu protiv korupcije, ali i drugi organi *četvrte grane vlasti*, novinarska udruženja, civilni sektor i sami građani Srbije.

U samoj strategiji navodi se da njeno ostvarenje mora da počiva na dužnosti organa vlasti i nosioca javnih ovlašćenja, da se pridržavaju načela vladavine prava, da ne tolerišu korupciju ni u jednom obliku (što isključuje selektivnost), da budu odgovorni, sveobuhvatno primenjuju mere, organizuju stalne obuke radi povećanja efektivnosti borbe protiv korupcije i transparentno delaju.

Nadzor nad sprovođenjem strategije u nadležnosti je Agencije za borbu protiv korupcije, kojoj svi organi vlasti podnose (šestomesečne) izveštaje o radu. Strategija i akcioni plan propisuju i pravo i mogućnost Agencije da organu vlasti uputi zahtev da, u postupku otvorenom za javnost, predstavi i obrazloži Agenciji, određene (sporne) rezultate preduzetih mera i aktivnosti. Ukoliko se organ ne odazove na ovaj poziv, on može biti krivično kažnjen. Agencija je zadužena i za ocenu sprovođenja plana, koju je dužna da predstavi parlamentu i javnosti, na osnovu propisanih osnovnih elemenata izveštaja.

Strategija preporučuje i uspostavljanje sistema odgovornosti za ispunjavanje obaveza. Takav sistem postiže se Poslovníkom Narodne skupštine, koji mora urediti postupak primene praćenja zaključaka koje je donela povodom razmatranja izveštaja Agencije.

Parlament ima i ključnu ulogu u efektivnom obavezivanju Vlade da preduzme odgovarajuće mere i aktivnosti, odnosno izvesti o sudbini preporuka sadržanim u godišnjim izveštajima Agencije o realizaciji strategije i akcionog plana i sopstvenom radu. Zato ključni doprinos Nacionalnog ogranka GOPAC-a na ovom planu, naravno pored kritičke analize uloge Narodne skupštine u suzbijanju, pre svega systemske, političke korupcije vidimo u razvijanju saradnje sa i koordinaciji rada Agencije za borbu protiv korupcije i Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije čije su ingerencije u nadzoru nad realizacijom Strategije u velikoj meri (nepotrebno) isprepletene. Sve to čini nužnim uspostavljanje bliske, partnerske saradnje između Agencije i Nacionalnog ogranka GOPAC-a.

LITERATURA:

1. Adonis, Andrew, Parlament danas, Unireks, Podgorica, 1996.
2. Beyme, Klaus von, Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999), Palgrave Macmillan, IPSA, 2000.
3. Bičem, Dejvid, Parlament i demokratija u dvadeset i prvom veku, Interparlamentarna unija, UNDP, Evropska unija, 2008.
4. Dal, Robert, Poliarhija – participacija i opozicija, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
5. Hejvud, Endrju, Politika, Klio, Beograd, 2000.
6. Krstić, Zoran Politička uloga i moć parlamenta u parlamentarnim sistemima, Institut za političke studije, Beograd 2008.
7. Lijphart, Arend, Demokracija u pluralnim društvima, Globus, Zagreb, 1992.
8. Lajphart, Arend, Modeli demokratije - oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja, CID Podgorica, 2003.
9. Lijphart, Arend, Thinking about Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice. Routledge, 2008
10. Lovo, Filip, Velike savremene demokratije, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1999.
11. Merkel, Wolfgang, Transformacija političkih sustava – teorije i analize, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2009.
12. Mil, Džon Stjuart, O slobodi, Filip Višnjić, Beograd, 1998.
13. Mil, Džon Stjuart, Razmatranja o predstavničkoj vladi, Globus, Zagreb, 1998.
14. Orlović, Slaviša, Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse (Public hearings), Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Beograd, 2007.
15. Orlović, Slaviša, Parlament i građani, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Beograd, 2008.
16. Orlović, Slaviša, Politički život Srbije – između partokratije i demokratije, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
17. Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša, Priredili, Dileme i izazovi parlamentarizma, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.
18. Pajvančić, Marijana, Parlamentarno pravo, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2007.
19. Pejić, Irena, Parlamentarno pravo: francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta, Pravni fakultet, Centar za publikacije, Niš, 2006.

20. Parlamentarna etika – pitanja poverenja, Evropski parlament OPPD, 2011
21. Razvojni paket za nacionalni ogranak GOPACA, UNDP, Beograd, 2013
22. Sartori, Đovani, Upporedni ustavni inženjering : strukture, podsticaji i ishodi, "Filip Višnjić", Beograd, 2003.
23. Stojiljković.Zoran, Država i korupcija, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
24. Tamir, Jael ,Liberalni nacionalizam, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
25. Vasović, Vučina Savremene demokratije, tom 1, JP Službeni glasnik, Beograd, 2007.
26. Vasović, Vučina, Savremene demokratije, tom 2, JP Službeni glasnik, Beograd, 2007.
27. Vasović, Vučina, predgovor u: Arend Lajphart, Modeli demokratije – oblivi i učinak vlade u trideset šest zemalja, Službeni list SCG, Beograd, CID Podgorica, 2003.
28. Vasović, Vučina, „Parlamentarizam“, u: Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, Beograd, 1993.

ZORAN STOJILJKOVIĆ
 UNIVERSITY OF BELGRADE
 FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

THE ROLE OF PARLIAMENT IN REDUCING CORRUPTION AND IN THE SOCIALISATION OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Abstract: *According to the main hypothesis advocated in this paper, the socialisation of representative democracy (according to Keene) is impossible without a full synergy between parliamentary action, bodies of the fourth branch of power and civic associations. In this process, it would be advisable for independent bodies and parliament to forge a mutual partnership or a coalition for democratic changes, particularly when it comes to the function of control over the executive power and communication with civic associations. Within that framework, the fight against corruption that destroys society and democratic institutions has a huge formative role and importance. The structure of parliamentary work, which resembles a funnel, i.e. it is wide at the top and narrow at the bottom - at the level of specific operational units, deals with four specific groups of topics. The first two groups focus on the positioning and the role of parliament and its public image in Serbia. The third one focuses on the strengthening of democratic capacities and functions of parliament, i.e. its role in the socialisation of representative democracy, primarily by its openness and accountability to citizens and its cooperation with independent state bodies - the so-called "fourth branch of power" and civic associations and initiatives. Finally, the fourth group of topics focuses on the national branch of GOPAC (Global Organization of Parliamentarians against Corruption), as a specific form of a multi-party, intra-parliamentary organisation of MPs, whose primary aim is to reduce corruption.*

Keywords: *parliament, representative democracy, national branch of GOPAC.*

ODNOS VLASTI I OPOZICIJE U SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE***

Sažetak: Rad analizira moć opozicije u Narodnoj skupštini Republike Srbije da utiče na zakonodavne procese u parlamentu i efikasnost opozicije u vršenju kontrolnih i nadzornih funkcija. Snaga opozicije se sagledava u kontekstu odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Pokazuje se da je dominantan model odnosa egzekutive i legislative opozicioni model koji onemogućava značajniji uticaj opozicije na donošenje odluka u parlamentu.

Gljučne reči: parlament, Srbija, zakonodavna vlast, izvršna vlast, opozicija.

Parlament predstavlja osnovno predstavničko telo u savremenim demokratijama i direktnu vezu građana sa onima koji u njihovo ime vladaju. Ipak, od uvođenja opšteg prava glasa do danas, traje borba egzekutive i legislative za prevlast ili bar za ravnopravniju podelu moći. U toj borbi skoro po pravilu pobeđuje izvršna vlast koja svoju snagu pronalazi u disciplini poslanika koji svoj izbor duguju partijama, bez obzira na model izbornog sistema.

U postkomunističkim društvima konstituisanje parlamenta postaje još važnije usled nepostojanja drugih korektivnih i ograničavajućih mehanizama koji postoje u konsolidovanim demokratijama. Zbog toga Fišu (Fish, 2009) nije bilo teško da ustanovi kauzalnu vezu između snage parlamenta i konsolidovanosti demokratije u tranzicionim društvima ističući pre svega kontrolnu i nadzornu ulogu koju parlament obavlja u odnosu na vladu. Naravno, kada govorimo o nadzoru vlade, najviše očekujemo od opozicije. Zbog toga jedan od najvažnijih koraka u istraživanju snage parlamenta predstavlja istraživanje odnosa opozicije i parlamentarne većine, kao i opozicionih kapaciteta da koriste raspoložive skupštinske mehanizme.

Imajući u vidu značaj ovih pitanja za konsolidaciju demokratije u Srbiji, u ovom radu analiziramo odnose vlasti i parlamentarne opozicije, fokusirajući se na VIII saziv Narodne skupštine Republike Srbije. Cilj nam je da utvrdimo kolika je moć opozicije da utiče na zakonodavne procese u parlamentu i koliko je opozicija efikasna u vršenju kontrolnih i nadzornih funkcija. Prvi deo rada je, stoga, posvećen analizi teorijskih modela odnosa izvršne i zakonodavne vlasti, dok se u drugom, empirijskom delu analizira parlamentarna praksa u Srbiji kako bi se utvrdila snaga opozicije u kontekstu različitih modela odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Treći, zaključni deo ukazuje na institucionalnu snagu parlamenta i faktore koji podstiču ili ograničavaju ulogu opozicije.

MODELI ODNOSA LEGISLATIVE I EGZEKUTIVE U PARLAMENTU

Analizu ćemo započeti utvrđivanjem odnosa opozicije i pozicije u Narodnoj skupštini Republike Srbije kroz teorijske modele koje je definisao King (1976). Ovaj autor polazi od ideje da se unutar globalnog trenda dominacije egzekutive nad legislativom kriju brojne suštinske razlike između parlamenata. Jedan od pokušaja da se u ovu šarenolikost uvede analitički red je formulisanje pet

* Asistent MA i doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

** Asistent MR i doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

*** Rad je nastao u okviru projekta Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu (br. 179076) koji finasira Ministarstvo nauke Republike Srbije.

tipova odnosa zakonodavne i izvršne vlasti. Ovi modeli mogu postojati istovremeno, pa tako King prva tri modela pokazuje na primeru britanskog parlamenta, dok se poslednja dva analiziraju na primerima Nemačke i Francuske.

UNUTARPARTIJSKI MODEL

Prvi model King (1976:15-17) naziva unutarpartijskim modelom, pozicionirajući najvažniji kritički i kontrolni potencijal unutar same vladajuće stranke. Ovaj model King demonstrira na primeru Britanskog parlamenta smatrajući da je odnos moći između legislative i egzekutive zasnovan na uspostavljenom odnosu obostrane potrebe, kao i na činjenici da je vladajuća većina relativno sigurna od napada opozicije. Sa jedne strane, poslanici koji se biraju po većinskom principu od vlade zahtevaju politike čije će rezultate moći da iskoriste kako bi dobili i naredne izbore. Moglo bi se reći da je ovde reč i o nacionalnim politikama, ali i o lokalnim posebnostima. Sa druge strane, vlada od poslanika većine očekuje da glasaju za predloge zakona (o čemu se delimično može starati i *partijski bič*), ali i da pružaju javnu podršku vladinoj politici ili da je bar ne kritikuju previše. Takođe, sukob sa sopstvenim poslanicima *back-bencherima* najčešće ukazuje na nezadovoljstvo unutar stranke (odnosno dela stranke koji ne mora biti zastupljen u parlamentu ili vladi) što nepovoljno utiče na imidž vlade u javnosti.

Ovaj model zapravo ima najviše smisla u dvopartijskim sistemima koji omogućavaju veliki stepen unutarpartijskog takmičenja, i ideološku heterogenost stranaka i personalizaciju politike. Ovakav kontekst favorizuje dogovor i kompromis unutar vladajuće partije jer drugi ishodi (različiti oblici produblivanja konflikta) ne donose nijednoj od zainteresovanih strana opipljiv dobitak.

Kada govorimo o donošenju zakona, ovakav odnos zahteva veću odgovornost vlade u samom procesu pripreme i predlaganja zakona. U kontrolnoj funkciji ideja unutarpartijskog modela počiva na činjenici da je u interesu svih članova partije da ona radi što bolje i da se smanje greške (tj. ono što bi javnost percipirala kao greške).

OPOZICIONI MODEL

Drugi model predstavlja model opozicije ili opozicioni model, iako King odmah ističe da ovaj model podrazumeva široku političku borbu koja nužno ne mora biti vođena u parlamentu, te da je pitanje značaja parlamentarne arene zapravo taktička odluka, pre svega, opozicije (King, 1976:17). Za razliku od unutarpartijskog modela koji podrazumeva preferiranje konsenzusa i kompromisa, opozicioni model je zasnovan na logici nultog zbira i dominaciji sukoba među partijama i njihovim programima. Pojednostavljeno rečeno, vlast je ograničen resurs i jedini način da se do njega dođe je pobjeda na izborima u sistemu *winner takes all*. Zbog toga stranke nemaju podsticaj niti motiv da se ponašaju konsensualno.

Taktički osnov modela nalazimo u položaju u kome se nalazi opozicija, a to je suštinska izolacija od poluga moći i drugih resursa koje suvereno kontroliše vladajuća većina. Takođe, slučajevi u kojima bi vlada očekivala glasove opozicije su toliko retki da se ne moraju razmatrati. Zbog toga King (1976:18) smatra da su opoziciji na raspolaganju samo dva resursa - dobra argumentacija i vreme. Kada je reč o prvom resursu, pravo opozicije da istupa u parlamentu i široj javnosti otvara mogućnost da se dobrom argumentacijom promeni ili ugrozi odluka ili politika većine. Opoziciji su na raspolaganju uobičajeni partneri iz medija ili civilnog društva koji mogu da im daju prostor i podršku, ali je moć ipak na strani većine koja nema nikakvu obavezu da prihvati opozicione argumente. U ovom slučaju politička kultura i tradicija igraju veliku ulogu. Drugi resurs tj. vreme podrazumeva formalno igranje opozicionih uloga bez očekivanja da se utiče na vladu i sa jedinom namerom da se dođe do odlaganja primena vladinih politika ili do opstrukcije.

Kada evaluiramo mogućnosti opozicije da utiče na procese, jasno je da je naglasak na kontrolnoj funkciji pre svega zbog mogućnosti da se argumentacijom dovede u pitanje rad vlade, ali i zbog stalnog pritiska i očekivanja da vlada načini grešku. U slučaju da postoji visoka transparentnost rada vlade, opoziciji je posao značajno olakšan. Međutim, opozicioni model podrazumeva isključenje opozicije iz procesa strvaranja javnih politika, jer vlada nema podsticaj da prihvata opozicione predloge (Norton, 2008).

NEPARTIJSKI ILI INDIVIDUALNI I NADPARTIJSKI MODEL

Nepartijski model zasnovan je na pretpostavci da poslanici imaju autonomiju u odnosu na svoje partije, iz čega bi proizilazila mogućnost da se udružuju sa poslanicima drugih partija kada je reč o konkretnim političkim pitanjima. Ovakva saradnja se može uspostaviti tokom rada u odborima u slučajevima kada postoji visok stepen konsenzusa i kada se poslanici profilišu u javnosti preko konkretne teme više nego preko stranke kojoj pripadaju ili kada je reč o nekim društvenim problemima koji ne izazivaju uobičajene ideološke podele. Takođe, udruživanje po teritorijalnoj, nacionalnoj ili rodnoj osnovi bi moglo da bude primer ovakve združene aktivnosti. Ipak, kako i sam King (1976:20) primećuje ovakav vid aktivnosti po pravilu je vezan za manje važna politička pitanja. Ocena da je reč o manje važnom i uticajnom mehanizmu važi i za zakonodavni i kontrolni deo rada parlamenta.

S druge strane, nadpartijski model je veoma sličan nepartijskom modelu, sa razlikom što je stepen konfliktnosti manji, tj. može se reći da se u nadpartijskom modelu najčešće radi o aktivnostima poslanika kojima se podržavaju vladine politike. Naravno, kao i u prethodnom modelu i ovde govorimo o učešću poslanika iz različitih poslaničkih grupa i bez obzira na liniju podele na vlast i opoziciju.

MEĐUPARTIJSKI (INTERPARTIJSKI) MODEL

Za razliku od unutarpartijskog modela koji podrazumeva većinski izborni sistem i dvopartizam, međupartijski model odnosa podrazumeva koalicione vlade i proporcionalni izborni sistem. U ovom modelu najvažniji je odnos između stranaka vladajuće koalicije i dinamika koja se uspostavlja njihovim pregovaranjem. Ova dinamika može varirati od koalicije minimalne pobede (u tom slučaju svaka stranka može pretiti izlaskom iz vlade i time dobiti određene ustupke od ostatka koalicije) do velike koalicije (tzv. svadbe slonova) u kojoj dve najveće stranke traže zajedničku politiku u centru političkog spektra (vidi: Stojiljković, 2008:401-403). Ipak, broj varijacija koje mogu postojati u odnosima vladajuće koalicije i alternativa u opoziciji je toliko veliki da nam se ne čini oportunističkim da ih dalje analiziramo mimo konkretnih primera.

Ukratko rečeno, kod interpartijskog modela se javlja slična dinamika kao kod interpartijskih odnosa (pregovaranje unutar vlade pod konstantnim napadima opozicije), s tim što su podsticaji za konsenzus manji i vremenski ograničeni na period trajanja vlade. Ipak, bez obzira na to što je reč o koalicionim partnerima, broj kombinacija kojima se formira vladina većina u načelu nije prevelik (sa izuzetkom atomizovanih i volatilnih sistema), pa je najčešće reč o partnerstvima koja su dugoročnija. Primer ovakvog partnerstva može biti odnos nemačke CDU/CSU i FDP koje se često nalaze u vladajućim koalicijama, a ponekad dolazi i do transfera glasova kada demohrišćani svojim glasačima sugerišu da na proporcionalnim izborima glas daju liberalima kako bi obezbedili bolju poziciju za formiranje vlade (ili bar samo prelazak cenzusa) nasuprot stranaka levog boga. Drugi primer može biti francuski ili španski partijski sistem koji najčešće podrazumevaju vlade levog ili desnog bloka, unutar koga raspored snaga određuje podelu mandata između uobičajenih partnera.

Druga važna karakteristika interpartijskog modela proizilazi iz odnosa sa opozicijom koja takođe može (i najčešće jeste) sastavljena iz više partija, pa zbog toga svoje napade može usmeravati na različite delove/politike vladajuće koalicije. Uzmimo opet za primer nemačku vladu za vreme drugog mandata Angele Merkel.¹⁴⁷ Dakle, vladu CDU/CSU i FDP mogu napadati sa: 1. pozicije umerene socijaldemokratije (SPD), 2. pozicije nove levice (*Grüne*) i 3. sa pozicija levica (*Die Linke*). Ako je reč o kritikama koje se bave ekonomskim pitanjima (npr. štednjom), onda one mogu biti usmerene na oba aktera (jer se Merkelova profilisala kao čuvar kase u podjednako meri kao i liberali); ako je, sa druge strane, reč o društvenim i kulturnim temama onda bi optužbe za konzervativne ideje išle samo na štetu demohrišćana, dok bi liberali ostali relativno neoštećeni. Ovakva razlika utiče na taktiku vladajuće koalicije, ali i na ponašanje opozicije. Preoštro kritikovanje ekonomske politike od strane levice može smanjivati rejting vlade, ali istovremeno smanjuje i koalicioni potencijal jer otežava SPD i zelenima da formiraju koaliciju sa toliko radikalnom partijom kakva je *Die Linke*.¹⁴⁸

Kada govorimo o dva osnovna skupštinska procesa, interpartijski model podrazumeva koaliciono pregovaranje o zakonima što otežava uključivanje i opozicionih zahteva jer vladin predlog već ima elemente kompromisa. Sa druge strane, kontrolna aktivnost parlamenta bi trebalo da bude na visokom nivou jer se pored opozicije javlja i međusobno kontrolisanje stranaka koje čine vladu, a koje je intenzivnije od unutarpartijskog modela jer stranke ipak predstavljaju konkurenciju jedna drugoj u većoj meri nego što je to reč kod krila i klika unutar partija.

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE – PRIMER DOMINACIJE OPOZICIONOG I INTERPARTIJSKOG MODELA

Nakon što smo detaljno razmotrili Kingovu teorijsku matricu i dodatno je kontekstualizovali kroz ulogu opozicije kroz zakonodavni i kontrolni proces, vreme je da utvrdimo koji od ovih modela najviše odgovara praksi srpskog parlamenta i kakve su posledice na funkcionisanje najvišeg predstavničkog tela. Još jednom valja podsetiti da King (1976) smatra da su u praksi najčešće prisutne mešavine različitih modela, pa ćemo za početak pokušati da detektujemo prisustvo svih pet modela u domaćoj praksi.

Ako u analizi prihvatimo Kingov redosled izlaganja, skoro je na prvi pogled očigledno da unutarpartijski model nema preveliki eksplanatomi kapacitet na primeru Srbije. Političke partije u Srbiji odličan su primer partijske discipline i odsustva političkog takmičenja, pa se podrška poslanika vladinim predlozima skoro podrazumeva. O tome dobro govore analize rezultata glasanja o predlozima zakona koje pokazuju da poslanici vladajuće koalicije gotovo bez izuzetka glasaju za sve vladine predloge i do odstupanja dolazi tek u slučajevima kada je većina obezbeđena (tj. da vladajuća većina i inače ima dovoljan broj glasova za usvajanje zakona ili kada za zakon glasa neko od poslanika opozicije), (vidi: Stojiljković et al., 2012). Takođe, poslanici vladajuće većine retko podnose amandmane, a kada ih podnesu često za njih ne glasaju ukoliko ih većina ne podrži. Retki izuzeci pokazuju da je neslaganje moguće samo za poslanike sa dužim stažom i sa visokom funkcijom u partijskoj hijerarhiji, dok se neslaganja sa ostalim poslanicima rešavaju dalje od očiju javnosti. Slična praksa može se videti i u kontrolnim aktivnostima skupštine, što je najočiglednije prilikom poslaničkih pitanja. Naime, kako je za te sednice obezbeđen direktan televizijski prenos, onda poslanici vladajuće većine postavljaju pitanja ministrima sa namerom da istaknu neku vladinu politiku i bez namere da tim procesom dovedu u pitanje rad ili neku konkretnu odluku ministra.

¹⁴⁷ Za detaljnije objašnjenje dinamike nemačkog partijskog sistema u kontekstu međupartijske dinamike pogledati Scarrow (2004).

¹⁴⁸ Iako je na nemačkim izborima 2013. leвица formalno osvojila više glasova od desnice i liberala, malo je verovatno da će oni formirati vladu.

Razlozi za ovakvo stanje mogu se naći i u institucionalnom okviru i u političkoj kulturi. Ukoliko pođemo od institucionalnog okvira, Srbija ima proporcionalni izborni i polupredsednički politički sistem koji preferenciraju koalicione vlade i interpartijsku podelu vlasti. Zbog toga se s pravom može očekivati postojanje više nacionalnih relevantnih partija (odnosno partijski sistem koji odgovara Sartorijevom umerenom pluralizmu (Sartori, 2002), uz dodatak nekoliko manjinskih i regionalnih stranaka koje nastaju usled heterogenosti biračkog tela. Ovakva segmentiranost partijske scene¹⁴⁹ smanjuje podsticaje za stvaranje velikih sveobuhvatnih partija unutar koje su preduslov stvaranje unutarpartijske dinamike, odnosno frakcija i krila (Stojiljković, 2008:84).

Ipak, čini se da se pored institucionalnog okvira uticajni faktor može pronaći i na nivou političke kulture u Srbiji. Dominacija autoritarnih vrednosti i sledbeničke kulture koja podrazumeva idolopoklonstvo prema partijskim liderima suštinski ograničavaju mogućnost da se prema njima razvije bilo kakva opozicija unutar stranke. Zapravo, skoro da je nemoguće naći slučajeve neslaganja u strankama koji nisu završili izdavanjem dela članstva ili izbacivanjem nekog od nezadovoljnih.

Dakle, kao što smo i pretpostavili, unutarpartijski model nije primenljiv na parlament Srbije. Drugi model je opozicioni model koji podrazumeva izolovanost opozicije iz procesa stvaranja javnih politika i njeno fokusiranje na nadzornu funkciju. Kada je reč o prvom elementu, on je takođe vrlo očigledan. Opozicija je u parlamentu marginalizovana u skoro svim fazama zakonodavnog procesa, počev od određivanja agende do samog glasanja. Kada je reč o određivanju dnevnog reda i zakonodavnoj inicijativi, opozicija tu deli sudbinu sa građanskim inicijativama i drugim ovlašćenim predlagачima čiji zakoni po pravilu ne dolaze na dnevni red koji se dorađuje na predlog predsednika skupštine i potvrđuje glasanjem većine. Sličan odnos snaga uočljiv je u procesu predlaganja zakona u kojem vlada ima apsolutno preimućstvo (v. Tabela 1). Ipak, ovakva situacije nije neuobičajena u uporednoj praksi jer 80% zakona koje razmatra američki Kongres dolazi od predsednika, dok u Nemačkoj 75% zakonodavnih inicijativa dolazi od vlade (Orlović, 2007:147).

Tabela 1: Predlozi zakona podneti i razmatrani u Narodnoj skupštini RS u periodu 2008-2012.

	2008		2009		2010		2011		2012	
Podneti predlozi zakona Narodnoj skupštini										
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Vlada	173	93	292	92,4	192	92,7	196	93,8	207	86,6
Narodni poslanici	12	6,5	16	5	14	6,8	11	5,3	28	11,7
Odbori NS RS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ostali predlagачi	1	0,5	8	2,5	1	0,5	2	0,9	4	1,7
Ukupno	186	100	316	100	207	100	209	100	239	100
Razmatrani predlozi zakona u Narodnoj skupštini										
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Vlada	46	92	263	98,9	258	98,1	203	98,1	120	91,6
Narodni poslanici	4	8,0	3	1,1	4	1,5	3	1,4	8	6,1
Odbori NS RS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ostali predlagачi	0	0	0	0	1	0	1	0	3	2,3
Ukupno	50	100	266	100	263	100	207	100	131	100

¹⁴⁹Uz ovo treba naglasiti i fiksirani census od 5% koji važi i za koalicije.

Ono po čemu se srpski parlament ističe u negativnom smislu je tzv. hitni postupak koja podrazumeva kraći period za razmatranje zakona, a koja se veoma često koristi, najčešće pod izgovorom evropskih integracija.¹⁵⁰ Problem sa hitnim postupkom je skraćeno vreme koje je na raspolaganju opoziciji i akterima civilnog društva da reaguju na predloge zakona i da pokušaju da ga izmene, što naročito dolazi do izražaja u slaboj praksi organizovanja javnih slušanja pre nego što zakon uđe u proceduru.

Tabela 2: Razmatranje zakona u redovnom i po hitnom postupku po sazivima (podaci navedeni prema odgovoru na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine)

Saziv	Broj usvojenih zakona	Broj usvojenih zakona u redovnom postupku	Broj usvojenih zakona po hitnom postupku
22.1.2001-27.1.2004.	142	74	68
27.1.2004-14.2.2007.	260	145	115
14.2.2007-11.6.2008.	72	26	46
11.6.2008-31.5.2012.	806	489	317

Izvor: (Đurašinović Radojević, 2012: 90)

Nadmoć egzekutive i parlamentarne većine vidljiva je i u procesu podnošenja amandmana na zakone, jer se usvaja veoma mali broj amandmana, od kojih oko polovina dolazi od strane vlade ili poslanika većine.

Tabela 3 daje statistički prikaz prihvaćenih amandmana u tri grupe zakona: budžetskim, iz oblasti zaštite prirodne sredine i antikorupcijskih zakona.

Tabela 3: Broj podnetih i usvojenih amandmana od strane poslanika parlamentarne većine i opozicije na predloge zakona iz oblasti budžeta, ekologije i borbe protiv korupcije u VIII sazivu Narodne skupštine (2008-2012)

	Budžetski zakoni	Ekološki zakoni	Antikoruptivni zakoni
<i>I Amandmani predloženi od strane parlamentarne većine</i>			
Podneti amandmani	80	129	27
Usvojeni amandmani	22	86	17
<i>II Amandmani predloženi od strane opozicije</i>			
Podneti amandmani	1313	1531	176
Usvojeni amandmani	57	71	12
<i>Ukupno I+II</i>			
Predloženi amandmani	1393	1660	203
Usvojeni amandmani	79	157	29

Konačno, i u najvažnijoj fazi procesa – fazi donošenja zakona, poslanici većine disciplinovano glasaju u bloku i redovno daju podršku predlozima vlade. Opozicija u poslednja dva mandata prilikom glasanja i formalno izoluje sebe iz procesa jer njeni poslanici retko glasaju za vladine predloge, a često svojim nepristustvovanjem otežavaju vladajućoj većini postizanje kvoruma. Zapravo, kada gledamo zakonodavni proces bez dileme se može tvrditi da je u pitanju opozicioni model odnosa legislative i egzekutive.

¹⁵⁰ Razlozi za ubrzanu proceduru (hitni postupak) mogu biti donošenje zakona kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije (Poslovnik NS RS, 2010, član 167).

Međutim, opozicioni model podrazumeva slab uticaj na zakonodavni proces zbog fokusiranja opozicije na nadzornu ili kontrolnu funkciju u kojoj se očekuje da igra važnu ulogu. Ipak, analiza učešća čitavog parlamenta, a samim tim i opozicije pokazuje da je nadzorna funkcija Narodne skupštine nedovoljno uticajna i efikasna i da skoro da uopšte ne utiče na rad vlade. Pre svega, izveštaji koje vlada podnosi skupštini su često protokolarnog karaktera, što se naročito odnosi na izveštaje ministarstava koji se podnose odborima. Sa jedne strane, ove izveštaje često podnose niži funkcioneri u ministarstvima; sa druge strane, rad u odborima je vrlo često slabo razvijen (i u zakonodavnom procesu), pa se ni ova prilika ne koristi da se vladina politika dovede u pitanje. Veliki problem predstavlja ignorisanje zakonskih ili pravila iz poslovnika koja su osnov skupštinske moći da kontroliše egzekutivu. Dobar primer su čak pet interpelacija pokrenutih u sazivu 2008-2012. koje nisu formalno završene, iako je glasanje predviđeno kao obaveza Zakonom o Narodnoj skupštini. Slično ignorisanje obaveza vidi se i u polovičnom odgovaranju na poslanička pitanja, kako pismena, tako i usmena (Spasojević, 2012).

Kao i kod unutarpartijskog modela, i ovde se moramo zapitati koji su razlozi za obe marginalizacije? U prvom modelu istakli smo institucionalni okvir i političku kulturu, koji i ovde mogu imati značajnog uticaja. Takođe, slabo funkcionisanje pravne države i zavisnost sudstva od izvršne vlasti umanjuju mogućnost opozicije da sudskim putem natera vladu da poštuje skupštinska ovlašćenja. U isti kontekst se mogu svrstati i slabo civilno društvo i mediji koji su pod uticajem političke sfere. Kad je reč o samoj opoziciji, ponekad i odnosi unutar nje onemogućavaju aktivno delovanje. Orlović (2007:151) smatra da je polarizovani pluralizam u periodu nakon izbora 2003. godine ograničavao kapacitete DS i SRS da deluju kao efektivna opozicija, a sličan zaključak važi i za SRS, LDP i SNS nakon izbora 2008. Ukratko, ako možemo da tvrdimo da je opozicija u značajnoj meri marginalizovana u zakonodavnom procesu, bez sumnje je da je još marginalizovanija u kontrolnoj ili nadzornoj funkciji (doduše, zajedno sa poslanicima većine). Zbog toga se može tvrditi da je reč o slaboj opoziciji u slabom parlamentu.

Treći i četvrti model (nepartijski i nadpartijski) su indirektno već isključeni dosadašnjom argumentacijom. Partijska disciplina i pasivnost parlamenta dovoljni su da umanje mogućnost nadpartijskog organizovanja poslanika. Ova mogućnost je dodatno umanjena programskom neprofilizacijom političkih stranaka u Srbiji i dominacijom velikih tema u političkom životu, što sužava prostor za aktivnosti koje su orijentisane na konkretnu temu. Uprkos svemu ovome, postoje neki primeri koji bi se svrstali u ovaj model. Jedna od dugoročnijih inicijativa predstavlja organizovanje žena poslanica (Ženska parlamentarna mreža), iako se mora reći da njihove aktivnosti još uvek nisu javno vidljive. Takođe, poslanici koji pripadaju Grupi parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC) imaju određenu saradnju, kako unutar parlamenta tako i sa kontrolnim telima i sa predstavnicima civilnog društva. Ipak, sva ova udruživanja su daleko od prelaska praga minimalnog uticaja i vidljivosti za širu javnost, što ne znači da se takav vid neće praktikovati u budućnosti.

Peti, interpartijski model, se bar na formalnom nivou lako može porediti sa političkom scenom Srbije, pre svega zbog proporcionalnog sistema i koalicionih vlada. Kada je reč o dinamici vladajućih koalicija, stranke se zaista često ponašaju u skladu sa teorijskim modelom. U slučaju Srbije ovaj odnos dodatno je ojačan konceptom feudalizacije vlade uvedenim od 2004. godine koji podrazumeva jasnu podelu ministarstava među strankama. Iz ove podele proizilazi jasna politička odgovornost, ali i podsticaj da stranke posmatraju politiku kroz parcijalne interese, bez posebnih motiva da razmatraju politike na nivou cele države. Primeri ovakve prakse su brojni, od opiranja PUPS-a oporezivanju penzija (bez obzira na oporezivanje plata istog iznosa), preko politike subvencija URS-a ka regionima u kojima imaju uporišta.

Kao i do sada, i ovde je reč o složenom uticaju više faktora, od kojih možda posebno mesto zahteva partijski sistem. Već smo istakli da je polarizacija umanjila opozicione kapacitete za udruživanje, ali je uticala i na formiranje vlade. Još od 2003. godine vlade Srbije se formiraju odlukom aktera koji na političkoj sceni ima centralnu poziciju i veliki koalicioni potencijal. Zbog mogućnosti da odluče koja će većina biti formirana, te stranke-koalicije su u stanju da „naplate“ svoju odluku brojem ministarskih pozicijama i izborom resora. Ova pregovaračka nadmoć se po pravilu u vladinim politikama reflektuje kao prezastupljenost određenih interesa što vodi ka unutarstanačkim trzavicama i raspravama. Nakon formiranja Srpska napredne stranke dolazi do smanjenja polarizacije i do rekonfigurisanja partijskog sistema ka modelu umerenog pluralizma što bi trebalo da dovede do podele ministarskih resora u proporciji koja bliže odgovara snazi u biračkom telu. Inače, i King (1976) uočava da su za parlament ponekad važnije debate koje se vode izvan njega, pa je i u srpskom slučaju uobičajena praksa da stranke u vladi kritikuju jedna drugu u javnosti, dok u institucijama funkcionišu manje-više normalno. Ovakvoj atmosferi doprinose i stranke opozicije koje mogu da procene koja stranka vlade je slaba karika tj. najlakša meta (npr. u poslednje dve vlade je najviše napada pretrpela G17+/URS), pa onda na nju usmeravaju napade. Ipak, i pored feudalizacije vlade, jasno je da kritika ugrožava i druge stranke u koaliciji, a ne samo onu na koje su direktno usmerene.

Ova međustranačka dinamika, ipak, retko izlazi na površinu u formalnom obliku, pa se teško mogu naći primeri zakona oko kojih nije bilo formalnog konsenzusa stranaka vlade. Kada je reč o nadzornoj funkciji, ona se retko reflektuje na rad parlamenta, ali se parlamentarne teme koriste da se u javnosti stranke u koaliciji međusobno razračunaju. Opozicija je, kao što smo već videli isključena iz oba procesa pa je nećemo ponovo razmatrati u ovom modelu. Ovakav vid odnosa nije neuobičajen za postkomunistička društva. Naime, kako su utvrdili Kopecky i Spirova, i u Bugarskoj, Češkoj i Mađarskoj međupartijski odnosi definišu odnos vlade i parlamenta, a ponašanje poslanika određeno je pripadnošću određenoj političkoj partiji (Kopecký and Spirova, 2008). S jedne strane, jaka partijska disciplina i stabilnost vlade, a s druge strane razjedinjenost opozicije, sprečavaju opoziciju da ostvari značajniji uticaj u parlamentu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz prethodnog poglavlja može se zaključiti da u Srbiji, uz elemente unutarpartijskog modela, dominira opozicioni model odnosa legislative i egzekutive. U kontekstu ovih odnosa, parlamentarna opozicija je slaba i nedovoljno uticajna kako u vršenju zakonodavne tako i kontrolne i nadzorne funkcije. Slabost opozicije mogla bi se objasniti institucionalnom slabošću samog parlamenta u odnosu na druge grane vlasti. Međutim, kako pokazuju Fiš i Kronig, ovakve performanse parlamenta ne odgovaraju njegovim institucionalnim i zakonskim mogućnostima (Fish i Kroenig, 2009). Naime, sudeći prema Indeksu snage parlamenta (Parliamentary Power Index, dalje: PPI) koji su razvili ovi autori, srpski parlament se ubraja među jače parlamenta u svetu (Fish i Kroenig, 2009). PPI predstavlja indikator snage parlamenta koji je razvijen na osnovu liste od 32 pitanja (na koja je moguć odgovor *da* ili *ne*) koja ukazuju na snagu parlamenta. Ova pitanja se odnose na moć parlamenta da samostalno smeni vladu ili predsednika, pravo ministara da istovremeno budu i poslanici, efektivne moći nadzora nad radom izvršne vlasti i sektorom bezbednosti i druga pitanja o odnosu izvršne i zakonodavne vlasti, zatim pitanja o imunitetu parlamenta od razrešenja od strane vlade, pravu egzekutive da odobrava odluke legislative i druga pitanja iz oblasti autonomije parlamenta, kao i pitanja o izbornim nadležnostima skupštine, njenim specifičnim nadležnostima i institucionalnim kapacitetima. PPI se izračunava kada se broj afirmativnih odgovora podeli sa ukupnim brojem pitanja i može da ima vrednost od 0 do 1. Za Srbiju PPI iznosi 0,69 što znači da su na 22 pitanja dati potvrdni, a na 10 pitanja negativni odgovori (Fish i Kroenig, 2009: 578-583).

Na osnovu ovog indeksa, može se zaključiti da parlament Srbije ima značajnu institucionalnu autonomiju i specifične nadležnosti, dok ima relativno jak, ali ipak nešto slabiji uticaj na izvršnu vlast i nedovoljne institucionalne kapacitete. U pogledu institucionalnih kapaciteta, relativna slabost parlamenta je posledica niskog budžeta skupštine. S druge strane, u pogledu odnosa dve grane vlasti, institucionalna moć parlamenta je umanjena relativno jakom izvršnom vlasti. Konkretno, parlament može samostalno da smeni premijera, ali mu je za razrešavanje predsednika potrebna saglasnost Ustavnog suda. Takođe, poslanici ne mogu istovremeno da budu članovi vlade, niti da budu birani na drugu javnu funkciju. I konačno, Ustav predviđa kao nadležnost parlamenta vršenje nadzora nad sektorom bezbednosti, ali su ove nadležnosti slabe i nedovoljno efektivne.

Kada se ovi podaci uporede sa indeksima drugih zemalja, može se zaključiti da Srbija ima nezavistan i relativno jak parlament. Na primer, u uzorku od 158 država, najjači su parlamenti Nemačke, Italije i Mongolije koji imaju PPI 0,84, dok su najslabiji parlamenti Somalije i Burme sa indeksom 0. U poređenju sa drugim postkomunističkim državama, parlament Srbije je nešto slabiji, sem od parlamenta Bosne i Hercegovine (PPI 0,63). Hrvatski i bugarski parlamenti (oba PPI 0,78) su jači od Srbije jer mogu samostalno da razreše i vladu i predsednika, imaju efektivne moći nadzora nad sektorom bezbednosti i njihovo odobrenje je neophodno za objavu rata (Fish i Kroenig, 2009: 98, 173). Makedonski (PPI 0,81) i rumunski (0,72) parlamenti su slični hrvatskom i bugarskom parlamentu, sem što je prvi dodatno ojačan imunitetom od razrešenja od strane vlade, dok je drugom uskraćeno pravo izbora ministara (Fish i Kroenig, 2009:414, 554). Uprkos tome, srpski parlament je i dalje jači od parlamenta u mnogim jakim i konsolidovanim demokratijama (npr. SAD i Indija imaju PPI 0,63, dok Francuska ima PPI 0,56) (Fish i Kroenig, 2009:756).

Ipak, iako se institucionalno Narodna skupština svrstava među jače parlamente u svetu, u praksi je očigledna dominacija izvršne vlasti, odnosno političkih partija vladajuće koalicije nad radom parlamenta. Razloge za to pronašli smo prvenstveno u institucionalnim faktorima poput izbornog i partijskog sistema. Naime, proporcionalni izborni i polupredsednički politički sistem preferenciraju koalicione vlade i interpartijsku podelu vlasti što dovodi do jasne podele i nesaradnje između vladajućih i opozicionih partija u parlamentu. U sistemu zatvorenih izbornih lista u kom partije odlučuju o redosledu kandidata za poslanička mesta i u kom postoji jaka partijska disciplina, nije za očekivati da opozicija ostvari značajniji uticaj. Uspesi opozicije u takvim parlamentima, više su odraz nestabilnosti vlade, odnosno unutrašnje razjedinjenosti vladajuće koalicije nego delovanja opozicionih poslanika. Jedna izborna jedinica na nivou cele države, što je slučaj u Srbiji, dodatno osnažuje centralu političkih partija u odnosu na moguće frakcije i regionalne interese poslanika. Istovremeno, nedovoljna programska profilizacija političkih stranaka u Srbiji negativno utiče na međusobnu saradnju poslanika iz različitih stranaka u cilju zastupanja ili zagovaranja konkretnih pitanja. Drugi, manje značajni razlozi za dominaciju opozicionog modela odnosa zakonodavne i izvršne vlasti mogu se naći u slabom funkcionisanju pravne države i zavisnosti sudstva od izvršne vlasti, razjedinjenosti opozicije, slabom civilnom društvu i medijima i dominaciji autoritarnih vrednosti i sledbeničke kulture.

LITERATURA:

1. Đurašinović Radojević, Dragana. 2012, Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije u Slaviša Orlović (ur.). Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd: Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore.
2. Fish, M. Steven. 2006, Stronger legislatures, stronger democracies. *Journal of Democracy* 17(1), str. 5-20.

3. Fish, M. Steven i Kroenig, Matthew. 2009, *The Handbook of National Legislature: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. King, Anthony. 1976, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*. *Legislative Studies Quarterly* 1(1), str. 11-36.
5. Kopecký, Petr i Spirova, Maria. 2008, *Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless*. *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2), str. 133-159.
6. Norton, Philip. 2008, *Making Sense of Opposition*. *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2) str. 236-250.
7. Orlović, Slaviša. 2007, *Nadležnosti parlamenta u Dileme i izazovi parlamentarizma*, Pavlović Vukašin i Orlović Slaviša (ur.), Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, str. 141-168.
8. Sartori, Giovanni. 2002. *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
9. Scarrow, Susane. 2004, *Embracing Dealignment, Combating Realignment: German Parties Respond u Political parties and electoral change*, Mair, Muller & Plasser (eds.), London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
10. Spasojević, Dušan. 2012, *Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije u Slaviša Orlović (ur.). Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore.
11. Stojiljković, Zoran. 2008, *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
12. Stojiljković et al., 2012, *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju; UNDP.

JELENA LONČAR
 DUŠAN SPASOJEVIĆ
 UNIVERSITY OF BELGRADE
 FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RULLING AND OPPOSITION PARTIES IN THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA*

Abstract: *The paper analyses the power which the opposition in the National Assembly of the Republic of Serbia has to influence legislative processes within the parliament, and the efficiency of the opposition in exercising controlling and supervisory functions. The power of the opposition is analysed in the context of the legislative and executive branches of power. It is demonstrated that the prevailing model of the relationship between the legislative and executive branches of power is one that prevents the opposition from exerting a significant influence on the decision-making process within the parliament.*

Keywords: *parliament, Serbia, legislative branch, executive branch, opposition.*

* This paper was drafted as part of a project entitled *Serbia's Political Identity in the Regional and Global Context* (No. 179076), funded by the Serbian Ministry of Science.

TRANSPARENTNOST I OTVORENOST NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Sažetak: Rad analizira nivo transparentnosti rada najvišeg zakonodavnog tela kao i stepen otvorenost Parlamenta kao institucije ka građanima. Transparentnost predstavlja prvi korak ka otvorenosti institucija i društvenoj odgovornosti. Javnost, to jest, građani polažu pravo da poslanike kao svoje izabrane predstavnike drže odgovornim za postupke koje preduzimaju. Da bi bili u mogućnosti da im postavljaju pitanja i da kontrolišu njihov rad, građanima su neophodne informacije o njihovom radu. Stoga dostupnost informacija o radu Narodne skupštine kao i kvalitet i količina tih podataka ukazuju na stepen transparentnosti i otvorenosti ove institucije koja svoj legitimitet crpi iz suvereniteta koji su na nju preneli građani.

Ključne reči: transparentnost, otvorenost, parlament, komunikacija, građani.

UVOD

Reč *transparentnost* je proglašena 2003. za *reč godine* u Websterovom (*Webster*) rečniku *New World College* (Lončar, 2012:179). Ova reč, prema Hudu (*Hood*) ima kvazireligijsko značenje (Bannister i Connolly, 2011:5). Poslednjih dvadesetak godina o transparentnosti se govori više nego ikada pre jer se transparentnost smatra jakim antikoruptivnim mehanizmom. Parlament, kao najviše predstavničko telo, koje svoj legitimitet crpi iz suverenosti koju su građani preneli na njihove izabrane predstavnike odnosno narodne poslanike, mora se voditi principom transparentnosti i otvorenosti.

Činom izbora građani su svoj glas poverili poslanicima i tako ih ovlastili da donose odluke u njihove ime. Ta činjenica građanima garantuje pravo da svoje narodne predstavnike kontrolišu, da im postavljaju pitanja i zahtevaju odgovore odnosno da ih drže odgovornim za njihove postupke. Da bi građani bili u mogućnosti da ovo svoje legitimno pravo praktikuju, neophodne su im informacije o radu narodnih poslanika kao i radu Parlamenta kao institucije. Jedino informisan građanin je i aktivan građanin. Parlament kao *dom građana* ima obavezu da informacije o svom radu učini dostupnim svim zainteresovanim građanima.

U poslednjih nekoliko godina beleži se značajan trend porasta transparentnosti rada parlamenata u Srbiji i regionu, kao i njihovo otvaranje ka građanima. S druge strane, istraživanja pokazuju nizak nivo poznavanja demokratskih institucija. Tako, prema podacima istraživanja *Učešće građana u demokratskim procesima Srbije* koje su sproveli *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost* i *Ipsos Strategic Marketing*, samo 32% građana Srbije zna kako se zove predsednik Narodne skupštine Srbije dok tek trećina zna da u Parlamentu njihove interese zastupa 250 narodnih poslanika. Podaci istog istraživanja pokazuju i da samo 11% građana veruje da poslanici u Skupštini Srbije zastupaju interese običnih građana dok 69% smatra da poslanici više brinu o interesima svojih političkih stranka nego i interesima građana.

* Studentkinja master studija Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

U ovom radu transparentnost Narodne skupštine Republike Srbije analiziraćemo kroz normativni okvir i postojeću praksu dok ćemo otvorenost parlamenta posmatrati kroz prizmu postojećih mehanizama za uspostavljanje komunikacije između Parlamenta i građana kao i komunikaciju narodnih poslanika i građana.

U poređenju sa drugim institucijama u Srbiji, slobodno se može reći da je Parlament Srbije jedna od najtransparentnijih institucija. Tome u prilog govori činjenica da je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti povodom *Međunarodnog dana prava javnosti da zna* tri puta dodelio nagradu za doprinos ostvarivanju prava javnosti da zna Narodnoj Skupštini Srbije. Međutim, 2013. godine ova nagrada nije dodeljena nijednoj instituciji. Kao objašnjenje za ovakvu odluku, poverenik je naveo da iako institucije Srbije prednjače u regionu u pogledu transparentnosti, u ovoj godini nisu učinjeni značajniji naporu u odnosu na prethodnu godinu. Transparentnost predstavlja prvi korak ka otvorenosti institucija, a otvorene institucije su odgovorne i legitimne institucije.

POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR – DOBRA REGULATIVA KAO GARANT TRANSPARENTNOSTI

Pravo javnosti da zna jedno je od osnovnih ljudskih prava što je potvrđeno različitim međunarodnim dokumentima. *Univerzalna deklaracija o pravima čoveka*, usvojena 1948. godine, u članu 19 definiše da *svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice*. Slične odredbe navedne su i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. godine.

Ustav Republike Srbije članom 51 definiše pravo na obaveštenost tako da *svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju kao i da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom*. Pravo građana na pristup informacijama od javnog značaja detaljnije je definisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je predvideo i uspostavljanje institucije Poverenika za informacije od javnog značaja, a kasnije i dopunjeno i za zaštitu podataka o ličnosti. Značaj i pravo građana da budu obavešteni ali i pravo da traže informacije od organa javne vlasti kao i da im te informacije budu dostavljene, među prvim zemljama to pravo je prepoznala Švedska. Ona je prva zemlja na svetu koja je usvojila Zakon o slobodnom pristupu na informacije od javnog značaja davne 1766. godine, a Amerika dve stotine godina kasnije, 1966. godine.

U Srbiji ovim zakonom definisano je da je informacija od javnog značaja *informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna*. Članom 5 javno se garantuje da *svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna*. *Svako ima pravo da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način*.

Kada je reč o Narodnoj skupštini Republike Srbije, Poverenik nema ingerencije za vođenje postupka ukoliko Parlament ne dostavi ili odbije da dostavi informaciju tražiocu. Zakon predviđa da se protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije,

Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca ne može izjaviti žalba. Na sajtu Narodne skupštine u Informatoru o radu nalazi se formular za podnošenje zahteva za informacije od javnog značaja koji građanima olakšava da podnesu zahtev. Takođe, precizno je navedeno ime osobe kojoj se zahtev upućuje i koja po zahtevu postupa. Spisak najčešćih zahteva i odgovora na nalazi se u Informatoru.

ZAKON O NARODNOJ SKUPŠTINI I POSLOVNIK

Javnost rada Narodne skupštine Republike Srbije detaljnije se uređuje Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom Narodne skupštine. Prema članu 11 Zakona o Narodnoj skupštini, javnost rada Narodne skupštine se obezbeđuje: stvaranjem uslova za televizijske i internet prenose sednica Narodne skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Narodne skupštine od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, uvidom u stenografske beleške i zapisnike sa sednica Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i Poslovnikom.

Zakonom, a preciznije Poslovnikom Narodne skupštine, definiše se da se javnost obaveštava o predlogu dnevnog reda, datumu, vremenu i mestu održavanja sednice Narodne skupštine, osim u slučajevima kada je to zakonom drukčije uređeno. Takođe, plenarne sednice kao i sednice radnih tela Narodne skupštine su javne, ali postoje slučajevi kada su one zatvorene za javnost. Član 255 Poslovnika Narodne skupštine definiše da sednica može biti zatvorena za javnost u slučajevima određenim zakonom, ako to predloži Vlada, odbor ili najmanje dvadeset narodnih poslanika. Predlog mora biti obrazložen. O tom predlogu Narodna skupština odlučuje bez pretresa. Takođe, navodi se da sednica radnog tela može da bude zatvorena za javnost, na obrazložen predlog najmanje trećine od ukupnog broja članova tog radnog tela. O tom predlogu radno telo odlučuje bez pretresa.

DEKLARACIJA O OTVORENOSTI PARLAMENTA – PARLAMENTI NA DOBROM PUTU

Parlamentarna skupština Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE PA) u avgustu 2013. godine usvojila je Deklaraciju o otvorenosti parlamenata. Ova deklaracija nastala je kao rezultat zajedničkog rada organizacija civilnog društva koje se bave praćenjem rada parlamenta (PMO). U izradi deklaracije učestvovalo je 130 organizacija iz 75 zemalja, i nakon stavljanja nacrt deklaracije na uvid javnosti, na Međunarodni dan demokratije 15. septembra 2012. godine na e-parlament konferenciji u Rimu Deklaracije je usvojena. Delegaciju Narodne skupštine na ovoj konferenciji, koju od 2007. godine organizuje Interparlamentarna unija, činili su narodni poslanici Aleksandra Đurović, Katarina Rakić, Nada Kolundžija, Nenad Konstantinović, Zoran Kasalović, Jovan Palalić i Olgica Batić, kao i zamenici generalnog sekretara Mladen Mladenović i Radoslav Vujović, a predvodio je Zoran Babić predsednik Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja.

Deklaracija o otvorenosti parlamenata predstavlja poziv organizacija civilnog društva koje vrše monitoring rada parlamenata (PMO) državnim parlamentima, entitetskim i transnacionalnim zakonodavnim telima da se obavežu na otvorenost i omogućavanje učestvovanja građana u radu parlamenta. U deklaraciji se kao osnovne vrednosti navode: promovisanje kulture otvorenosti, osiguravanje transparentnosti informacija o radu parlamenta, olakšavanje pristupa informacijama o radu parlamenta kao i omogućavanje elektronske razmene informacija o radu parlamenta.

Na osnovu ove deklaracije izrađen je Izveštaj o otvorenosti parlamenta u region Zapadnog Balkana i Turske koji je predstavljen u Skoplju 24. septembra 2013. godine na Parlamentarnom seminaru *Otvoreni parlament - transparentnost rada*. Seminar je organizovao Evropski parlament u okvir pograma podrške za parlamente Zapadnog Balkana. Analiza je rađena dva puta – u martu 2013. i septembru 2013. godine i pokazala je da su parlamenti u regionu i Turskoj, u ovom kratkom periodu, učinili značajne napore u pogledu otvorenosti i transparentnosti rada. Postavljeni kriterijumi na osnovu kojih je urađena analiza odnosili su se na postojanje: pravnog okvira za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, zvaničnog veb-sajta parlamenta, službe za odnose sa javnošću, administrativne dokumente, budžet za 2013. godinu, kontakt informacije narodnih poslanika, informacije o pojedinačnim aktivnostima poslanika, informacije o imovinskom i finansijskom statusu poslanika, podatke o predlozima zakona, rezultate glasanja, informacije sa plenarnih sednica i sednica odbora, medije u parlamentu, mogućnost građana da prate plenarne sednice, aktivno korišćenje društvenih medija.

Kako su pokazali rezultati ovog izveštaja, koji je na poziv Evropskog parlamenta izradio Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost CRTA, parlamenti u regionu su prilično *izjednačeni* odnosno nalaze se na istom stadijumu otvorenosti i transparentnosti. Svi analizirani parlamenti Zapadnog Balkana i Turske imaju pravni okvir za: slobodan pristup informacijama od javnog značaja, zvanične veb-sajtove, službe za odnose sa javnošću, objavljuju predloge zakona i rezultate glasanja. Takođe, samo jedan od osam parlamenata ne objavljuje transkripte plenarnih sednica dok polovina nije učinila dostupnim javnosti budžet za 2013. godinu. Međutim, većina parlamenata objavljuje tek minimum informacija o poslanicima. Iako negde postoje podaci o kontaktima poslanika i pojedine informacije o pojedinačnim aktivnostima, samo jedan parlament objavljuje podatke o imovinskom i finansijskom statusu narodnih predstavnika. Imajući u vidu važnost objavljivanja ovakvih podataka koji se direktno tiču integriteta narodnih poslanika, ostaje utisak da bi parlamenti trebalo da slede primere dobre prakse i da počnu sa objavljivanjem ovih podataka. Kako navode Banister i Konoli politička odgovornost (eng. *accountability*) bez transparentnosti malo vredi; građani ne mogu zahtevati odgovornost svojih predstavnika ukoliko ne znaju šta oni rade (Bannister i Connolly, 2011:3).

JAVNOST RADA PARLAMENTA U PRAKSI

INFORMATOR O RADU

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja članom 39 propisuje obavezu objavljivanja Informatora o radu državnih organa. Državni organ, a time i Narodna skupština, dužan je da objavi Informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji sadrži pored ostalih informacija i podatke o budžetu i sredstvima rada. Ova zakonska obaveza obuhvata one podatke za koje se pretpostavlja da su od javnog interesa. Prema Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, državni organ je u obavezi da informator objavi na svojoj internet prezentaciji, kao i da ga ažurira mesečno, umesto jednom godišnje kako je to propisano Zakonom.

O tome koliko je Informator o radu parlamenta bogat informacijama i koliko je kvalitetan govori u prilog i činjenica da je Poverenik tri godine za redom upravo Narodnoj skupštini dodelio nagradu za doprinos ostvarivanju prava javnosti povodom Međunarodnog dana prava javnosti da zna. Informator o radu Narodna skupština objavila je 2010. godine i od tada se Informator redovno ažurira. Poslednje izmene unete su 11. oktobra 2013. godine. Informacije koje se nalaze u ovom obimnom dokumentu obuhvataju osnovne podatke o Narodnoj skupštini, njenj strukturi,

sistematizaciji, aktivnostima, budžetske informacije (prihodi, rashodi, javne nabavke), informacije od javnog značaja (postupak, formular za podnošenje zahteva, najčešći zahtevi) i još mnoštvo informacija. Iako je ovakav oblik Informatora propisan zakonom, a bliže uređen Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora, svakako bi objavljivanje velikog broja informacija, koje su trenutno isključivo dostupne u Informatoru, u posebno odvojenim delovima sajta znatno olakšalo pristup tim informacijama. Jedan od kriterijuma za transparentnost i otvorenost jeste i da informacije dostupne na internet prezentaciji treba da budu lako dostupne i pretražive.

TELEVIZIJSKI I INTERNET PRENOSI

Televizijski prenosi plenarnih sednica Narodne skupštine jedan su od načina kojima se obezbeđuje transparentnost rada. Na drugom kanalu nacionalnog javnog servisa RTS građani mogu da prate kako narodni poslanici debatuju. Ali ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da se sednice održavaju uglavnom radnim danima od 10 do 16 časova, ponekad i nakon toga, tek mali broj građana je zaista u mogućnosti da prati njihov rad. Tako posmatrano, direktni TV prenosi nisu dovoljni za transparentnost. Takođe, u više navrata iz različitih razloga ovi prenosi su prekidani. S vremena na vreme, otvarana je i tema pokretanja posebnog skupštinskog kanala. Ipak ova ideja nikada nije zaživela.

Velika novina koju je Skupština Srbije uvela sredinom 2013. godine jesu uživo internet prenosi plenarnih sednica, rada svih radnih tela, konferencija za novinare poslanika, javnih slušanja, aktivnosti predsednika Skupštine, kao i drugih događaja u organizaciji parlamenta. Na sajtu Narodne skupštine dostupna je i arhiva svih ovih prenosa tako da svi zainteresovani građani mogu u bilo kom trenutku pogledati kako je proteko radni dan parlamenta.

ODBORI POD BUDNIM OKOM KAMERE

Veoma važna činjenica jeste da je po prvi put rad skupštinskih odbora u potpunosti transparentan. Naime, rad odbora je od izuzetne važnosti jer svaki zakonski predlog pre nego što stigne do plenuma, mora da prođe kroz odbore. Ukoliko se u odboru usvoje amandmani odnosno ukoliko ih u toj fazi predlagač zakona prihvati, oni automatski postaju integralni deo predloga zakona i u tom obliku odlaze pred poslanike u plenum. Kratki izveštaji sa informacijama o tačkama dnevnog reda i prisutnim poslanicima bile su do sredine 2013. godine jedine informacija o tome šta se dešavalo na sednicama odbora. Uvođenjem direktnih internet prenosa, građanima je sada obezbeđen uvid u rad odbora.

INTERNET STRANICA

Internet stranica Narodne skupštine Republike Srbije obiluje brojnim informacijama. Prema članu 260 Poslovnika Skupštine Srbije na službenoj internet stranici objavljuju se: predlog dnevnog reda i usvojeni dnevni red sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, usvojeni zapisnik sa sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, predlozi zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini, zakoni i drugi akti Narodne skupštine, amandmani na predloge zakona i drugih akata, izvod glasanja na sednici Narodne skupštine, vreme održavanja i dnevni red sastanka Kolegijuma, informator o radu Narodne skupštine, dnevne informacije o radu Narodne skupštine i njenih radnih tela, izveštaj o radu odbora, druge informacije i dokumenti nastali u radu ili u vezi s radom Narodne skupštine koji su od značaja za informisanje javnosti.

Iako su navedeni u Poslovniku, podaci o podnetim amandmanima se ne mogu naći na sajtu. Građani do ove informacije mogu doći preko stenografskih beleški plenarnih sednica koje su dostupne na sajtu ali nisu vidno obeležene i lako dostupne. Narodna skupština je učinila značajan progres kada je 4. juna 2012. godine počela da objavljuje transkripte sa skupštinskih sednica. Još značajniji korak napravljen je kada su javnosti učinjene dostupnim rezultati glasanja. Sada svi zainteresovani građani mogu brzo i lako saznati kako je svaki poslanik glasao za određeni zakon. Iako je ovo jedan od veoma značajnih pomaka u pogledu transparentnosti rada, zamerka se može staviti na činjenicu da su rezultati glasanja dostupni jedino ukoliko zvanični skupštinski sajt korisnik pretražuje na ćirilici dok se isti dokument ne može pronaći ukoliko se koristi latinica.

Narodna skupština je značajno unapredila sajt objavljivanjem podataka o polnoj, starosnoj i profesionalnoj strukturi skupštinskog saziva. Takođe, dostupni su i podaci o aktivnostima Skupštine od 1991. do 2012. godine kao što je broj sednica, broj podnetih predloga zakona, broj podnetih amandmana po godinama. Veliki broj podataka o parlamentarnim aktivnostima u svakoj godini od 1991. do danas dostupan je u pdf formatu.

Od novembra 2012. godina Parlament Srbije objavljuje interent bilten Kvorum koji je dostupan na sajtu Narodne skupštine. Ovaj bilten predstavlja mesečni pregled parlamentarnih aktivnosti: od dnevnih aktivnosti, značajnih sednica odbora, posebnih događaja, kao i intervju sa poslanicima.

GRAĐANI U PARLAMENTU

Sa ciljem približavanja institucije Narodne skupštine građanima, Parlament Srbije ima posebno odeljenje – Edukativni centar. Kako se navodi na sajtu parlamenta, edukativni centar Narodne skupštine Republike Srbije osnovan je s ciljem jačanja i unapređenja dvosmerne komunikacije institucije i građana ili grupa građana. Kroz različite programe, Edukativni centar afirmiše značaj parlamenta, njegovu ulogu i poziciju u društvu. Uzimajući u obzir rezultate istraživanja *Učešće građana u demokratskim procesima* koji su pokazali da više od polovine građana oseća da nema ni osrednje znanje o politici Srbije, a više od 60% građana Srbije smatra da ne zna ništa ili zna malo o Skupštini Srbije, Vladi i sistemu uređenja vlasti, dok čak 72% oseća da ne zna ništa ili malo o ulozi poslanika, proaktivna pozicija Parlamenta u edukaciji je veoma važna. Tek trećina građana zna kako se zove predsednik skupštine i koliko ima poslanika u skupštini.

Parlament Srbije realizuje program *Simulacije sednica Narodne skupštine* namenjen srednjoškolicima i studentima, *Približno institucije građanima*, zatim program terenskih poseta *Mobilni parlament*, *Dan otvorenih vrata* u vidu svakodnevnih poseta parlamentu. Međutim, iako je predviđeno da građani koji se prijave za posetu Narodnoj skupštini uz odobrenje mogu pratiti i sednica uživo sa galerije u planarnoj sali, do sada ta praksa nije korišćena (Lončar, 2012:185).

MEDIJI U PARLAMENTU

Jedna od osnovnih uloga medija jeste uloga psa čuvara (eng. *watchdog*). Mek Kvejl razlikuje četiri osnovne uloge medija: nadgledanje (eng. *monitoring role*), podsticanje (eng. *facilitative role*), saradnja (eng. *collaborative role*) i radikalnuli kritičku ulogu (eng. *radical role*). Predstavnici medija treba u interesu građana da postavljaju pitanja i traže odgovore od nosilaca vlasti. Mediji i javnost su danas postali bitni u životu Skupština do te mere da njihov status sve više zavisi od medijske pažnje koju dobijaju, a sve manje od njihove ustavne pozicije (Hejvud, 2004:594).

U vezi sa tim Poslovnik Narodne skupštine članovima 257 i 258 definiše da predstavnici sredstava javnog informisanja imaju slobodan pristup sednicama Narodne skupštine i njenih

radnih tela, radi obaveštavanja javnosti o njihovom radu, u skladu sa propisima o unutrašnjem redu u Narodnoj skupštini. Takođe, predstavnicima sredstava javnog informisanja obezbeđuju se uslovi neophodni za praćenje rada na sednicama Narodne skupštine i njenih odbora, u skladu s aktom nadležnog odbora. Novinari akreditovani za praćenje rada Narodne skupštine mogu da koriste stenografske beleške Narodne skupštine, stavljaju im se na raspolaganje predlozi zakona i drugih opštih akata, kao i informativni i dokumentacioni materijal o pitanjima iz rada Narodne skupštine i njenih radnih tela.

Medijsko praćenje skupštinskog života ima značajnu ulogu i u političkom obrazovanju građana i u legitimizovanju vlasti (Orlović, 2007:161). Ipak, medijski napisi u vezi sa dešavanjima u Parlamentu Srbije češće se odnose na skandale i intrige, cenu hrane u skupštinskom restoranu, dnevnicama narodnih poslanika nego na zakone koje se donose, podnete amandamane, da li su zakoni koji se donose odraz interesa građana.

KOMUNIKACIJA POSLANIKA I GRAĐANA

Poslanici su narodni predstavnici kojima su građani, na izborima, poverili mandat. Kao predstavnici građana oni su u obavezi da zastupaju interese građana i da budu odgovorni onima koji su ih birali. Ne ulazeću u raspravu o izbornom sistemu, opšte prihvaćena karakteristika većinskog izbornog sistema jeste da postoji neposrednija komunikacija između poslanika i građana dok je kod proporcionalnog izbornog sistema veza narodnih predstavnika i građana posredovana partijom. Bez obzira na vrstu izbornog sistema zadatak narodnih poslanika jeste da predstavljaju interese građana, da apsorbuju različite zahteve, da na osnovu angažovanja i informacija koje dobijaju od građana utiču na formiranje javnih politika i na kraju da donose zakone koji bi trebalo da budu proizvod društvenog konsenzusa. Da bi bili u mogućnosti da prikupe različite informacije, da oslušnu zahteve i probleme građana, poslanici moraju da budu u stalnoj komunikaciji sa svojim biračima. U tom pogledu na raspolaganju im stoje različita sredstva komunikacije.

Jedan od *tradicionalnih* načina komunikacije jeste neposredan kontakt sa građanima. U tom pravcu se razvijala ideja *poslaničkih kancelarija*. Narodna skupština i Nacionalni demokratski institut (NDI) pokrenuli su 2009. godine pilot projekat otvaranja kancelarija za komunikaciju poslanika sa građanima na lokalnom nivou. Tokom 2009. i 2010. godine otvoreno je pet kancelarija za komunikaciju narodnih poslanika sa građanima. Kancelarije su otvorene u Leskovcu, Novom Pazaru, Beogradu, Valjevu i Zrenjaninu. Kako se navodi na zvaničnom sajtu Narodne skupštine ove kancelarije su zamišljene kao *mesto gde građani mogu u direktnoj komunikaciji sa narodnim poslanicima da iznesu svoja mišljenja o određenim pitanjima i građanskim inicijativama. Time se građanima približavaju skupštinski rad i aktivnosti, čime se ostvaruje veća transparentnost i povećava odgovornost izabranih predstavnika prema narodu*. Međutim, na sajtu Skupštine Srbije ne mogu se naći podaci o radu ovih kancelarija. Od formiranja devetog skupštinskog saziva 2012. godine primetan je porast otvaranja poslaničkih kancelarija. Trenutno 43 poslanika ima kancelarije i to u 22 grada širom Srbije. Na sajtu Narodne skupštine nalaze se detaljne informacije o poslaničkim kancelarijama: u kom gradu se nalazi, koji narodni poslanici su otvorili kancelarije, kontakt osoba, adresa i radno vreme. Na taj način je građanima olakšano da stupe u kontakt sa poslanicima. Ono što nedostaje jesu detaljnije informacije o radu ovih kancelarija – koliko su one efikasne kao i da li su građani zainteresovani za njihov rad.

U XXI veku kada je internet tehnologija u značajnoj meri olakšala komunikaciju, jedan od načina na koji građani mogu da stupe u kontakt sa narodnim poslanicima jeste i putem elektronske pošte. Na zvaničnom sajtu Narodne skupštine postoji kontakt forma putem koje građani mogu kontaktirati narodne poslanike. U skupštinskom sazivu od 2008. do 2012. godine putem ove kontakt forme

bilo je moguće stupiti u kontakt sa tek 64 poslanika. U devetom skupštinskom sazivu ovim putem kontaktirano je 238 narodnih poslanika. Ipak, ne postoje bilo kakve informacije o tome koliko je pitanja postavljeno od strane građana, da li narodni poslanici odgovaraju na pitanja građana. Nedostatak tih informacija umanjuje značaj jednog takvog mehanizma i nedovoljno doprinosi otvorenosti i transparentnosti institucije, a neposredno i odgovornosti poslanika prema građanima.

Za sada postoji inicijativa organizacija civilnog društva Otvoreni parlament koja je pokrenula internet portal koji prati rad narodnih poslanika. Putem sajta *Otvoreni parlament* građani mogu postaviti pitanje narodnim poslanicima. I pitanja građana i odgovori poslanika su javni i svima dostupni na sajtu. Za sada se na sajtu mogu naći podaci da je postavljeno oko 500 pitanja narodnim poslanicima, a da je odgovoreno na četvrtinu pitanja. Primer dobre prakse ovakvog vida javne komunikacije jeste nemački sajt *Parliament watch*. Na ovu inicijativu civilnog sektora, iako u početku nisu imali podršku poslanika, danas 80% članova Bundestaga odgovara na pitanja građana. Digitalna komunikacija izmenila je način komunikacije narodnih poslanika i građana.

ZAKLJUČAK

Transparentnost je prvi korak ka otvorenim institucijama. Otvorene institucije su legitimne i odgovorne institucije. Takve institucije su ujedno i jake institucije. Narodna skupština Republike Srbije napravila je značajne pomake u pogledu transparentnosti i otvorenosti, ali ostaje još dosta prostora za unapređenje. Posebno ukoliko transparentnosti posmatramo kao transparentnost zakonodavnog procesa i učešća javnosti, od Narodne skupštine se u budućnosti očekuje još viši stepen otvorenosti.

LITERATURA:

1. Bannister, Frank i Connolly, Regina, 2011, *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government, Policy & Internet*: Vol. 3: Iss. 1, Article 8.
2. Dekleracija o otvorenosti parlamenata, <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/english.pdf>
3. Hejvud, Endrju, 2004, *Politika*, Clio.
4. Izveštaj o komunikaciji Narodne skupštine Republike Srbije sa građanima, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/izvestaj-o-komunikaciji-narodne-skupstine-republike-srbije-sa-gradanima/>
5. Izveštaj o otvorenosti parlamenata u regionu Zapadnog Balkana i Turske, <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/izvestaj-o-otvorenosti-parlamenata-u-regionu-zapadnog-balkana-i-turske/>
6. Lončar, Jelena, 2012, *Transparentnost Narodne skupštine Republike Srbije*, u Orlović, Slaviša (ur.): *Demokratske performanse parlamenta Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*; Univerzitet u Beogradu- Fakultet političkih nauka (Centar za demokratiju), Sarajevski otvoreni centar, Univerzitet u Crnoj Gori – Fakultet političkih nauka.
7. Mek Kvejl, Denis, 2007, *Uloge medija u društvu*, CM: Časopis za upravljanje komuniciranjem, br. 3, godina II.
8. Orlović, Slaviša, 2007, *Nadležnosti parlamenta*, u Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka.
9. Pavlović, Dejan, 2009, *Otvorenost Parlamenta Republike Srbije*, *Godišnjak 2009*, Fakultet političkih nauka.

10. Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik RS, br. 21/10, 52/10, 20/12.
11. Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji,
<http://www.crta.rs/wp/sr/wp-content/uploads/2013/05/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji.pdf>
12. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
13. Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS, br. 9/10.
14. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/210.
15. Zvanična veb prezentacija Narodne skupštine Republike Srbije
<http://www.parlament.rs/народна-скупштина.1.html>

JOVANA ĐURBABIĆ
UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

TRANSPARENCY AND OPENNESS OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: *The paper analyses the level of transparency in the work of the highest legislative body in Serbia and to what degree this institution is open to citizens. Transparency is the first step towards institutional openness and social accountability. The public, i.e. the citizens, are entitled to hold MPs, as their elected representatives, accountable for the actions that they undertake. In order to be able to pose questions to MPs and monitor their work, citizens need relevant information. Therefore, access to information regarding the work of the National Assembly, and the quality and quantity of such information indicate the level of openness of that institution, whose legitimacy is based on the sovereignty which the citizens have conferred upon it.*

Keywords: *transparency, openness, parliament, communication, citizens.*

CONSULTING EDITORS:

PROF. VUČINA VASOVIĆ, PH.D.

Belgrade University Faculty of Political Sciences

PROF. JIM SEROKA, PH.D.,

Department of Political Science, Auburn University, USA

EDITORIAL BOARD:

PROF. SPYROS ECONOMIDES

Ph.D., London School of Economics and Political Science (LSE), London

DR. HEINZ ALBERT HUTHMACHER

Friedrich Ebert Stiftung, Belgrade

PROF. VOJISLAV STANOVČIĆ, PH.D.

Belgrade University Faculty of Political Sciences, member of the Serbian Academy of Arts and Sciences

PROF. RATKO BOŽOVIĆ, PH.D.

Belgrade University Faculty of Political Sciences

CHALLENGES OF PARLIAMENTARISM

EDITED BY PROF. SLAVIŠA ORLOVIĆ, PH.D.

FOREWORD, Stronger Parliament – Stronger Democracy

PART ONE

DRAGO ZAJC

Challenges of Today's Parliamentary Democracy

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

Political Influence of Parliament in the Country and in the Society

SLAVIŠA ORLOVIĆ

Parliament as an Epicentre of Democracy

ČEDOMIR ČUPIĆ

The Importance and Role of Codes of Ethics and Codes of Conduct for Members of Parliament

ILIJA VUJAČIĆ

The relationship between Parliament and Independent Supervisory Bodies

PART TWO

ZORAN Đ. SLAVUJEVIĆ

Publicity of Parliamentary Work as a Means of Advertising Parties and Politicians

SONJA TOMOVIĆ

Parliament and Parliamentarism

GORDANA SILJANOVSKA DAVKOVA, RENATA TRENESKA DESKOSKA

Macedonian (Un)Democratic Saga: David (Assembly) vs Goliath (Government)?

MIRKO PEJANOVIĆ

Contradictions in the Development of Parliamentary Democracy in Bosnia and Herzegovina

IRENA PEJIĆ

Serbian National Assembly: A "Working" or "Debating" Parliament

PART THREE

MARIJANA PAJVANČIĆ

The number of MPs in Parliament

JOVAN KOMŠIĆ

Parliament and Multi-Tier Governance System (Europeanisation of parliamentarism and decentralisation in Serbia)

MILAN JOVANOVIĆ

Social Structure of the National Assembly of the Republic of Serbia from 1990 to 2008

ZORAN STOJILJKOVIĆ

The Role of Parliament in Reducing Corruption and in Socialisation of Representative Democracy

JELENA LONČAR, DUŠAN SPASOJEVIĆ

The Relationship between Ruling and Opposition Parties in the National Assembly of the Republic of Serbia

JOVANA ĐURBABIĆ

Transparency and openness of the National Assembly of the Republic of Serbia

STRONGER PARLIAMENT – STRONGER DEMOCRACY

In the period after pluralism was renewed, the development of parliamentarism was not accompanied by appropriate theoretical debates, empirical studies or relevant expert literature. In order to bridge this gap, it would be necessary for all social actors to work together toward changing and overcoming the existing situation. Apart from valuable partial studies and monographs focusing on particular problems, there are no other extensive or more in-depth studies of parliamentarism in Serbia or elsewhere in the region. One could say that the awareness of the importance of parliamentarism is still underdeveloped both in the scientific community and the public at large. Parliament is a central body that represents citizens (i.e. the people), being at the core of the good governance system without which it would be practically impossible to imagine human development in the 21st century. Parliament is the holder of national sovereignty, on the one hand, and the foundation of democratic legitimacy of power, on the other. It is not only a “temple of democracy”, but also an institution that contributes to human development and social inclusion. Parliament is not only a deliberative body for its members, but also a possible public forum for the public at large, being positioned between government institutions and other segments of the society.

Given the fact that countries that emerged from the former Yugoslavia are young or new democracies, they have relatively weak parliaments. A number of studies show that parliament is an institution that is almost the least trusted by the public. Citizens often perceive parliament as a “voting machine” and “democratic smoke screen” rather than as a “dignified and respectable institution” or an “incubator of democracy”. Due to the predominance of the executive power, parliament has a limited impact on the political decision-making process. Despite its formal status of the highest branch of power, it tends to be marginalised in practice. The functioning of parliament is weak due to several reasons. There are problems in the relationship between the legislative and executive branches of power; parliament is much less active in terms of initiating legislation and much more active in terms of passing the legislation proposed by the government, just like on an “assembly line”; the quality of legislation is poor and there are no financial projections in terms of its cost; the work of parliamentary committees is obscure; parliament’s oversight role is feeble; its relationship with other bodies and institutions, even with those that are elected by parliament and accountable to parliament (the government, independent and regulatory bodies and agencies), is neither developed nor institutionalised.

The Centre for Democracy of the Belgrade University Faculty of Political Sciences and the Friedrich Ebert Foundation organised an international conference titled “Stronger parliament - stronger democracy” that was held in Belgrade on June 7, 2013. The conference and this project were aimed at putting this marginalised topic into the focus of attention. Our goal was to fill in, at least in part, the existing gap in the Serbian political science, which would significantly help deepen the knowledge of political and social processes that have been affecting our respective societies over the past years. Among conference participants were eminent professors and researchers from Serbia and the region dealing with issues of parliamentarism in general or more specific terms. This book is the result of that conference. It will be a useful reading material for citizens, members of parliament, political parties, civil society representatives (NGOs and trade unions), scientific community and expert public alike. In the past decade, the Friedrich Ebert Foundation recognised the need to support the right topics, programmes and projects, which have significantly contributed to the strengthening of democratic political culture and consolidation of democracy in Serbia.

We are very grateful to our colleagues from the region who have made efforts toward contributing to better mutual understanding, linking and cooperation.

We are most grateful to Ana Manojlović, Project Coordinator of the Friedrich Ebert Foundation office in Belgrade, without whose dedication and commitment the publishing of this book would not have been possible.

Belgrade, December 5, 2013.

Prof. Slaviša Orlović, Ph.D.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.53(497.11)(082)

329(497.11)(082)

323(497.11)(082)

ISKUŠENJA parlamentarizma / urednik
Slaviša Obradović ; [prevod Biljana
Majstorović]. - Beograd : Friedrich Ebert
Stiftung : Centar za demokratiju, 2013
(Beograd : Grafolik). - 178 str. : tabele ;
25 cm

Deo teksta uporedo na srp. i engl. jeziku. -
Tiraž 300. - Str. 5: Jači parlament-jača
demokratija / Slaviša Orlović. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija uz svako poglavlje. -
Summaries.

ISBN 978-86-83767-45-8 (FES)

a) Парламентаризам - Србија - Зборници b)
Политичке партије - Србија - Зборници c)
Србија - Политичке прилике - Зборници
COBISS.SR-ID 203834636