



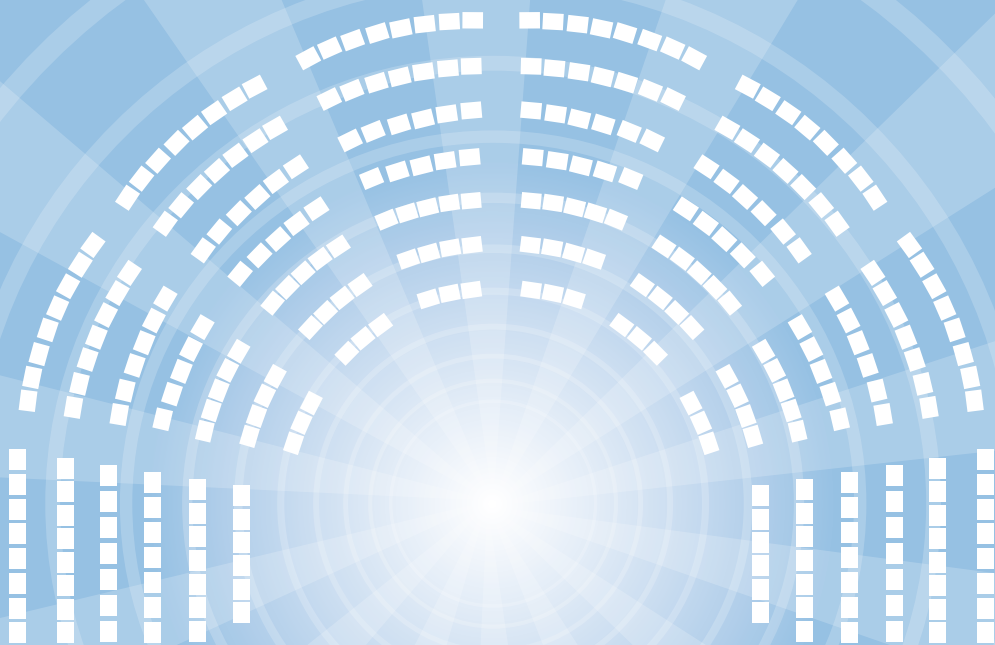
Европска унија



Србија

ПАРЛАМЕНТ И ГРАЂАНИ

Водич за грађане и удружења грађана



Славиша Орловић

ПАРЛАМЕНТ И ГРАЂАНИ

ВОДИЧ ЗА ГРАЂАНЕ И УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА
У ОБЛИКОВАЊУ И ПРИМЕНИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

БЕОГРАД 2008.

CIP - Каталогизација
у публикацији
Народне библиотеке Србије,
Београд

ПАРЛАМЕНТ И ГРАЂАНИ

Водич за грађане и удружења грађана

Аутор: проф. др Славиша Орловић

У изради публикације учествовали су, из Програма Уједињених нација за развој:

Катлин Брашић, Давор Салом, Јелена Манић, Светлана Ђурђевић-Лукић, Оливера Пурић и Биљана Леденичан.

Издавач се посебно захваљује:

Мирјани Радаковић, помоћнику секретара Народне скупштине Републике Србије, на стручним коментарима, сугестијама и подршци у изради публикације.

Лектор и коректор:

Иванка Андрејевић

Дизајн:

Ненад Бјеговић

Штампа:

Публикум, Београд

Штампано на рециклирајућем папиру.

Издавач:

Програм Уједињених нација за развој (УНДП)
Интернационалних бригада 69, 11000 Београд, Србија
+381 11 20 40 400, www.undp.org.rs

Публикација је приређена у оквиру пројекта „Укључивање цивилног друштва у политике и праксу смањења сиромаштва“, који спроводи Програм Уједињених нација за развој, уз финансијску подршку Европске уније.

Мишљења изнета у публикацији представљају становиште аутора и не одражавају нужно становиште Програма Уједињених нација за развој нити Европске уније.

ISBN 978-86-7728-108-3

О водичу

Циљ овог водича јесте да читаоце упозна са основним принципима парламентаризма, начином избора и организовања, методима рада и надлежностима парламента, како би се промовисали дијалог и сарадња парламента и грађана (грађанског друштва). У том смислу, водич је информативан, едукативан и практичан инструмент за сналажење у односима на релацији друштво – држава, и грађани – власт.

Парламент је несумњиво једна од најважнијих институција у процесу демократске консолидације. Грађани и посланици партнери су на истом послу и њихова сарадња не би требало да се сведе само на период изборне кампање. У интересу одговорног понашања посланика и парламента јесте да се изграђују и јачају односи међусобног поверења и чвршће непосредне сарадње са грађанима. Обе стране могу имати користи од те сарадње: грађани бољим артикулисањем и остваривањем својих интереса, а посланици лакшим препознавањем приоритета грађана и њиховом подршком. У интересу је посланика да буду снабдевени потребним важним информацијама и подацима, и да располажу аргументима и сазнањима о иницијативама које се покрећу. Сваки смислен предлог може бити благовремено уврштен у дневни ред одбора или парламента – било да је реч о посланичком питању, амандману, предлогу закона, резолуцији, или нечему сличном. То је могуће и организовањем јавних расправа, заговарања, брифинга, семинара, округлих столова и предавања.

Да би иницијативе грађана доспеле до парламента, потребно је најпре да грађани познају његову структуру и процедуру, унутрашње односе, начин рада и канале деловања, одборе, посланичке клубове, политичке партије, вештине комуникације, а пре свега ко их и како представља. Поставља се питање – каква је релација између чланова парламента и грађана? Да ли је парламент између избора отворен или затворен за грађане? Имају ли посланици и партије довољно подстицаја да у разматрање узму захтеве и интересе грађана и грађанског друштва?

Намера овог водича јесте да се њиме идентификују и назначе могућности сарадње парламента и представника грађанског друштва. У циљу што бољег представљања и остваривања интереса, парламент мора да се приближи грађанима и да успостави што блискији контакт са народом. Циљ је да грађани стекну самопоуздање, како би били предузимљивији у остваривању сопствених циљева.

Ово је практични водич кроз парламент и његов начин рада, али и промоција дијалога грађана и изабраних представника, чиме се трасира пут успостављању одговорне владе. Овај водич настоји да премости јаз и успостави чврсту везу између грађана (грађанског друштва) и парламента (државе). Грађанима је неопходно да буду упознати са институцијама и процедурама, како би власт натерали да се понаша одговорно. Претпоставка за то јесте да буду добро информисани и наоружани практичним саветима, док је основна идеја да се на овај начин осветле путеви могућег дијалога и сарадње грађана и парламента. Пут од хиљаду миља почиње првим кораком. Ви га управо чините.

Аутор

Садржај

I ДЕО

УВОД У ГРАЂАНСКО ДРУШТВО И ПАРЛАМЕНТ

- 1. Грађанско (цивилно) друштво 2
 - 1.1.1. Шта је то грађанско друштво? 2
 - 1.1.2. Грађанско друштво у Србији 3
 - 1.1.3. Удружења грађана 5
 - 1.1.4. Грађанско друштво – претпоставка партиципативне демократије 6
- 2. Парламентаризам у Србији 7
 - 1.2.1. Шта је парламент? 8
 - 1.2.2. Унутрашња организација парламента 9
 - 1.2.3. Начин рада и остваривања надлежности Скупштине Србије 17
 - 1.2.4. Начин доношења закона 28

II ДЕО

ПАРЛАМЕНТ И ГРАЂАНИ - ПАРТНЕРСТВО ЗА ДОБРУ ВЛАДАВИНУ

- 2.1. Зашто је важно сарађивати са парламентом? 36
- 2.2. Могућности сарадње грађана и грађанског друштва са парламентом 37
- 2.3. Дефинисање теме и пут превођења у јавне политике 40

III ДЕО

ПРАКТИЧНА УПУТСТВА ЗА САРАДЊУ ГРАЂАНА И ПАРЛАМЕНТА

- 3.1. Учешће грађана у раду парламента 44
- 3.2. Лобирање у парламенту 50
- 3.3. Узајамна корист у сарадњи грађана и посланика 54
- 3.4. Састанци са посланицима 57
- 3.5. Преписка са посланицима 62
- 3.6. Телефонирање посланицима 64

IV ДЕО

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ, РЕГУЛАТОРНА И КОНТРОЛНА ТЕЛА

(Самостални републички органи и независна тела)

- 4.1. Републичка радиодифузна агенција (РРА) 66
- 4.2. Савет за борбу против корупције 67
- 4.3. Републички одбор за решавање о сукобу интереса
и заштиту података о личности 68
- 4.4. Повереник за информације од јавног значаја 68
- 4.5. Управе за јавне набавке 70
- 4.6. Комисија за заштиту права 71
- 4.7. Комисија за заштиту конкуренције 72
- 4.8. Заштитник грађана (омбудсман) 72
- 4.9. Државна ревизорска институција 73

V ДЕО

КОРИСНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О СКУПШТИНИ СРБИЈЕ

- 5.1. Адреса и мапа дела града са положајем Народне Скупштине 76
- 5.2. Скупштински одбори 77
- 5.3. Парламентарне странке 79
- 5.4. Посланички клубови 79
- 5.5. Формулар захтева за приступ информацији од јавног значаја 80

Литература и коришћени извори 81

I deo

*Увод у грађанско друштво
и парламент*

І ДЕО

УВОД У ГРАЂАНСКО ДРУШТВО И ПАРЛАМЕНТ

1. ГРАЂАНСКО (ЦИВИЛНО) ДРУШТВО

1.1.1. Шта је то грађанско друштво?

Грађанско друштво чини интегрални део демократског уређења. Демократија не може да опстане ако је не подржавају снажна грађанска култура и ако је не подржавају грађани одани идеалима као што су владавина права, слобода појединца, слободна и отворена расправа, владавина већине и заштита мањина. Динамично грађанско друштво гаји велики број елемената који су нужни за демократију, као што су партиципација грађана и одговорност оних који су на власти. Људи једноставно не желе да буду објекти већ субјекти, односно желе да обликују, или бар да учествују у обликовању заједнице у којој живе. Грађанско друштво не само што контролише изабране представнике и државну администрацију, већ обезбеђује и замену за многе функције које су припадале држави. Међу многобројним демократским функцијама грађанског друштва, најзначајнија је свакако она којом се подиже ниво демократске политичке културе, развијају одговарајуће демократске вредности и стварају претпоставке за демократско функционисање институција државне власти. Током дуге историје, цивилно, односно грађанско друштво¹ и држава, били су међусобно испреплетени и заменљиви појмови. Грађанско друштво је „неисцрпан извор захтева

¹ Сматрамо да постоји знак једнакости између појмова грађанско и цивилно друштво.

упућених влади“. Оно је аутономно у односу на државну и политичку сферу.

Сваки модел грађанског друштва треба да обухвата индивидуалног грађанина, грађанске асоцијације и јавност (public).

Грађанском друштву и демократији потребни су слободни, активни и свесни грађани, од којих се очекује предузимљивост у приватном и иницијатива у јавном животу. Основна људска права захтевају уставне гаранције и заштиту приватне сфере, односно поља која можемо назвати природним људским правима. Тај приватни простор мора бити заштићен у мери да се у њега не може мешати нико, ни полиција, ни медији, ни министар нити било ко други. Грађани могу слободно да се придруже организацији коју изабере, или да се удруже у складу са својим интересима и афинитетима.

Посткомунистичка друштва суочена су са ситуацијом у којој су и (нова) држава и цивилно друштво још слаби и неразвијени. За Србију је тешко рећи шта јој је прече и потребније – модерно организована држава или развијено цивилно друштво. Без реконституције и успостављања релативно развијеног цивилног друштва битно су умањене могућности демократског функционисања власти. У недостатку грађанског друштва као критичара државне власти, долази до централизације државног апарата и етатизације друштва. Коначно, демократска легитимација нових поредака не огледа се само у начину њиховог избора, већ и у начину владања. Да би се ушло у демократско друштво, потребно је да, прво, постоје јасна идеја и стратегија, односно демократски пројекат главних поли-

тичких актера, и друго, да постоји већинска или бар значајна масовна подршка грађана.

1.1.2. Грађанско друштво у Србији

Цивилно друштво у Србији је, упркос својим слабостима, у иницијалној фази дало значајан допринос сазревању грађана и изградњи демократске политичке културе, почев од генералних питања: подизања нивоа политичке културе; ослобађања грађана (од страха, репресије, равнодушности, безнадежности); промоције грађанина као политичког субјекта; уверења да су мирне промене могуће; успостављања везе између грађана и државе; активности грађана у периоду између избора; неговања јавног духа и слободне и независне јавности; успостављања „паралелног поретка цивилног друштва“; очувања и увећања енергије за демократију и промене (нпр. протест 96/97; 2000) и у грађанском образовању.

Потенцијалне препреке у јачању грађанског друштва у Србији

1. Након политичких промена у Србији 2000. године, знатно је умањена међународна подршка грађанском друштву карактеристична за период пре политичких промена током деведесетих година. Пројекти су надаље великим делом подржавани кроз владине институције.

2. Професионалци који су били неопходни у иницијалној фази, остали су превише дуго у невладиним организацијама. Невладине организације не би требало да буду извор каријера и ухлеб-

љења, већ основа активизма, добровољности и волонтерског рада.

3. Нове власти преузеле су кадрове, пројекте и, у извесном смислу, и донаторе, а својим дојучерашњим саборцима нису дале ни „ордење“ (најхрабријим грађанима), ни фреквенције (независним медијима), нити адекватан закон (удружењима грађана). Оно што је било критичко цивилно друштво махом је постало политичко друштво – прво у опозицији, а убрзо и у самим структурама моћи.

4. Упркос повременим консултативним састанцима са постпетооктобарским владама, цивилни сектор није се наметнуо као утицајни партнер, нити је успоставио сталан дијалог са владом. То „држање на вези“ од стране владе умањило је његову критичку и контролну функцију.

5. Читав правни оквир у којем данас делују невладине организације неадекватан је, застарео и неусклађен са праксом и стандардима развијених друштава, посебно Европске уније, у овој области. Закони који регулишу рад невладиних организација усвојени су још за време СФРЈ и СР Србије, а део активности уопште није регулисан. Од 2002. када је влада Зорана Ђинђића прихватила нови Предлог Закона о удружењима, још траје процес његовог (не)усвајања.

6. Велики број НВО није искристалисао квалитет нити су успостављени принципи сарадње, односно нису развијени мрежа и умреженост (network). У Србији делује преко 25.000 разних удружења грађана и око 400 фондација и задужбина. Цивилно друштво у Србији фрагментирано је, несолидно и несолидарно. Број регистрованих НВО у Србији

се са 196, колико их је било 1994. године, јуна 2006. попео на 10.500.

7. Друштвени ресурси или социјални капитал цивилног друштва у Србији недовољни су и неадекватни. Слаба умреженост, одсуство поверења и конкуренција за донаторе на тренутке су водили озбиљним оптужбама и сукобима.

8. Одређене политичке групације, пре свега десничарске и екстремистичке, настојале су у претходном периоду да се легитимишу као „не-владине“ организације, користећи њихове моделе организовања и методе деловања. Међутим, по већини својих обележја оне су мање или више нецивилне и антиграђанске („Образ“, који је покушао да опонаша „Отпор“). Пример за ово представља спречавање скупова група које заговарају родну равноправност и хомосексуалност, прекиди трибина о антифашизму, и слично.

9. Ипак, окружење, амбијент и јавност као оквир у којем делује цивилни сектор након 2000. умногосте су релаксирани, почев од слободније јавности до демократичније власти која, ако не помаже адекватно, оно бар не гуши цивилни сектор. Након изразитог активизма који је кулминирао пре политичких промена, уследило је враћање свакодневном животу – све до апатије и апстиненције.

Принцип грађанства – бити грађанин

„Најлепше установе остаће свуда мртва хартија, ако у грађана не буде зреле свести, просвећеног родољубља и грађанских врлина.“ (Устав Краљевине Србије од 1888. године)

Једно од основних права грађана (гласача – пореских обвезника) јесте постављање питања где се троши њихов новац. С обзиром на сопствене потребе и облигације према држави, као и учешће у јавном животу, грађани су „на три основна начина упућени на државу: они су истовремено учесници, поданици и клијенти“ (Клаус Офе).

Брига грађана за јавне послове и заједничко добро произилази из чињенице да оно што припада свима треба да буде и додељено (подељено) свима а не неколицини – олигархији.

Од грађана се очекује да своје мишљење изнесе јавно, без обзира на евентуалне трендове и отпоре актуелне власти, јавног мњења и окружења. Принцип грађанства, осим права, подразумева и одговорност грађанина, укључујући и обавезу плаћања пореза, војну обавезу и одговорност за изговорену реч. Користећи своје право да гласају, грађани бирају оне који ће владати у њихово име, односно своје представнике (репрезентанте). У либерално-демократском систему вредности и друштвима која на њима почивају, грађанин је извор суверенитета. Грађани бирају и обликују власт, односно парламент који бира владу. Власт служи грађанима. Грађанин је контролор власти. Удружења грађана својом активношћу и будним оком држе владу одговорном. Она могу да представљају коректив власти и неку врсту алтернативе за поједина решења. У циљу активног учешћа у обликовању политике, удружења грађана могу да успоставе односе савезништва и партнерства са изабраним представницима, и да реализују заједничке програме и пројекте. Грађани могу сло-

бодно да се придруже организацији коју изаберу, или да се удруже у складу са сопственим интересима и афинитетима.

1.1.3. Удружења грађана

Према Закону о удружењима (нацрт), „удружење јесте добровољна и невладина непрофитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана у циљу остваривања и унапређивања одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.

На политичке организације, синдикате, удружења организована ради бављења одређеним делатностима у циљу стицања добити, спортске организације и удружења, верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним законом, одредбе овог закона примењују се у питањима која нису уређена тим посебним законом.“

Способност самоорганизовања и удруживања грађана, једна је од кључних особина грађанског друштва. Људи се удружују са себи сличнима са којима имају сличне интересе и исте проблеме, са уважавањем различитости које могу егзистирати у миру. Резултат удруживања грађана су невладине организације², грађанска удружења, асоцијације

² У САД-у се овај сектор зове непрофитни сектор (*nonprofit sector*), у Енглеској добровољни сектор (*voluntary sector*), у Француској сектор социјалне економије (*economic sociale*), у Немачкој *verein*, а у земљама у развоју невладине организације (*nongovernmental organization*). Поред ових термина, у употреби су још и термини трећи сектор (*third sector*), добротворни сектор (*charitable sector*), цивилнодруштвене организације (*civil society*

и иницијативе усмерене ка решавању низа проблема, од социјалних до еколошких. Основна претпоставка за грађанске асоцијације је слобода појединца да јавно износи своје мишљење о општим пословима, плурализам гледишта, критика и јавна контрола власти.

Удружења грађана представљају субјекте и мрежу грађанског друштва, као и неку врсту посредника између грађана (друштва) и државе. Данас готово да нема друштвеног проблема у чије решавање се не укључују невладине организације. Оне су посредник између јавности и институција. Јавност је простор обликован између друштва и државе. И влада и невладин сектор имају потребу за партнерством. Удружења грађана имају висок значај за развој демократске политичке културе и демократских институција, за унапређење животних услова и решавање многих социјалних проблема.

Сама претпоставка постојања различитих интереса и циљева грађана намеће потребу за удруживањем и различитим формама организација. Те оазе цивилног друштва захтевају и почивају на одређеној врсти поверења и солидарности. Удружења грађана чине капиларну мрежу и крвоток демократије. Значај њиховог деловања огледа се у покретању (мобилисању) грађана, њиховом образовању и развијању политичке културе. Невладине организације могу имати и политичке циљеве (*organization*), независни сектор (*independent sector*), сектор удруживања (*associational sector*) и сектор изузет од пореза (*tax-exempt sector*). Жарко Пауновић, *Невладине организације*, Службени гласник, Београд, 2006., стр. 26.

али нису и не могу бити политичке партије које се разликују по томе што претендују на политичку власт. Циљ грађанског деловања је утицај а не моћ. Невладин сектор се намеће као алтернатива и као партнер владиним институцијама, при чему се грађани „ослањају на сопствене снаге“.

Удружења грађана доприносе уобличавању политике, омогућавајући да техничка обученост постане доступна онима који формулишу политику, и вршећи притисак на владу и политичке институције. Она подстичу учешће и образовање грађана, пружају обуку у руковођењу и прилику за младе и оне са друштвених маргина, и делују као средство за њихово учешће у животу заједнице у ситуацијама у којима рад кроз политичке партије можда не представља најбоље решење. Као што би црква требало да буде одвојена од државе, тако би и цивилно друштво требало да буде аутономно у односу на њу. Из многих удружења грађана настали су покрети за промене, али и поједине политичке партије (Отпор, Г17-плус, Покрет за промене).

Да би се нека организација сматрала непрофитном, добровољном и невладином, мора да испуњава одређене услове: да има бар донекле формализовану и институционализовану структуру; да буде институционално одвојена од државе; да остварује непрофитну дистрибуцију средстава; да буде самосвојна у свом унутрашњем устројству, контроли и управљању; да не буде комерцијална; да не буде примарно политички ангажована; и да буде основана уз добровољну партиципацију грађана и добровољна улагања.

После 5. октобра 2000. године на релацији цивилно друштво – држава успостављено је извесно савезништво, односно партнерство, у реали-

зацији заједничких програма и пројеката у вези са реформом економског и политичког система. Одређени број законских предлога потекао је из цивилног сектора: о универзитету, о информисању, о локалној самоуправи, о држављанству, о невладиним организацијама, неки еколошки пројекти, и слично. Ипак, још није донет Закон о невладиним организацијама. У околностима слабе опозиције, цивилно друштво могло би да представља извесан контрабаланс и равнотежу против централизације државног(их) апарата и против етатизације друштвеног живота. Критика власти из невладиног сектора, струковних удружења и критичке јавности могла би да допринесе процесу демократске транзиције. То значи – опозиција власти, у смислу аргументоване критике власти, контроле власти и нуђења алтернатива, јер је цивилни сектор по својој природи позван да их нуди.

Претпоставка за остварење ове улоге цивилног друштва јесте да буде аутономно. Невладине организације, као агилнији део цивилног друштва, нису успоставиле механизме финансијске аутономности, већ су у значајној мери постале зависне од донатора споља. Што су мање аутономне, мање су и утицајне. Такође, отворено је питање да ли се може стајати једном ногом у цивилном пољу а другом у државној власти.

1.1.4. Грађанско друштво – претпоставка партиципативне демократије

Партиципативна демократија, између осталог, значи и надзор грађана над изабраним представницима између избора. Брига грађана за опште вредности друштва, државе и политичке заједнице, произилази

из најмање два велика разлога: 1. грађани бирају власт – гласовима на изборима, и 2. грађани финансирају власт – порезима.

Цивилно друштво и влада представљају партнере на истом послу, и њихова сарадња не би требало да се сведе само на период изборне кампање. У интересу је добре владавине да се изграђују и јачају односи међусобног поверења и чвршће непосредне сарадње, од чега обе стране могу имати користи. Грађани – бољим артикулисањем и остваривањем сопствених интереса, а изабрани представници лакшим препознавањем приоритета грађана и њиховом подршком. У интересу је посланика да буду снабдевени потребним важним информацијама и подацима, односно да располажу аргументима и сазнањима о иницијативама које се покрећу. То је могуће и организовањем јавних расправа, консултација, заговарања, брифинга, семинара, округлих столова и предавања.

Демократија је много више од слободних избора. Веза између грађана (народа) и изабраних представника (скупштине и владе) не завршава се чином гласања на изборима. Партнерство и сарадња између грађана и њихових представника захтева унапређивање поверења заснованог на искрености и јавности (транспарентности), и сталан дијалог. Ово партнерство зависи од отворености власти и од иницијатива грађана у чијем се интересу власт врши, било да је реч о законским решењима, потрошњи буџета или доношењу политичких одлука.

Репрезентативна демократија доводи у равнотежу учешће грађана (партиципацију) и њихово представљање (репрезентацију), и хармонизује појединачне и групне интересе са општим добром за-

једнице, а представници изабрани на општим тајним изборима, на одређени временски период, комбинују интересе, ставове и погледе својих бирача са сопственом проценом, понашајући се одговорно и бринући за јавни интерес. Суштина репрезентативне демократије садржи се у одговорном вођењу јавних послова од стране оних којима се поверавају. Изабрани представници омогућавају грађанима додир са политичким системом и доносе одлуке „у име народа“. Њихов је задатак да се држе изборних обећања. Кршење изборних обећања често се тумачи променом околности, или крије иза коалиционих влада у којима је одговорност појединих актера мање видљива. Улога посланика, нарочито из редова партија које не учествују у влади, јесте да владу учине одговорном, да јој постављају питања и подстичу је да ради у интересу грађана.

У процесу контроле, надгледања и мониторинга парламента и владе, грађанско друштво има велику улогу и значајне могућности. Основно је полазиште да нико није заинтересован за ваш проблем више од вас самих. Ако се ви не бавите политиком, она ће се бавити вама. Према власти је потребно бити критичан, зашта је потребна извесна дистанца, и спреман на сарадњу, зашта је нужно приближавање изабраним представницима и сучељавање са њима.

2. ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ У СРБИЈИ

У овом делу водича разматрају се позиција, пракса и надлежности парламента³ са освртом на

³ Појам „парламент“ потиче од латинске речи *parliamentum* и француске речи *parler* – говорити, иако се у Француској за законодавно тело користи израз „скупштина“.

Скупштину Србије, чиме се показује колику улогу има или би требало да има ова најважнија институција представничке демократије у процесу демократске консолидације.

1.2.1. Шта је парламент?

Парламент представља само срце политичког процеса – од воље бирача изражене на изборима и артикулисања њихових интереса, све до избора, контроле и смене владе, која спроводи политику оперативно, као извршна власт. Репрезентативна (представничка) демократија је форма владавине у којој грађани не владају непосредно, већ путем представника изабраних на непосредним изборима. Основа овог концепта јесте да грађани бирају своје представнике који доносе одлуке за које су одговорни онима који су их изабрали. Бирачи изабране представнике држе одговорним путем избора. За бираче је важно кога бирају да им буде представник, а за посланике како да остваре очекивања бирача, али и како да буду поново (ре) изабрани. Суштина репрезентативне демократије састоји се у одговорном вођењу јавних послова од стране оних којима се то поверава. Поставља се питање – како повезати и интегрисати различите интересе и општи смер политике, односно јавни интерес.

Парламент (скупштина, легислатива) је представничко тело непосредно изабрано од народа (грађана) да говори и одлучује „у име народа“. Легислатива је једна од три гране власти (законодавна, извршна и судска), али јој се у писаним уставима додељује почасно место и описује се пре извршне и судске власти, јер има, бар формално, централну позицију у систему владавине. Оваква позиција и поштовање произилазе из непосредног избора од

стране грађана (народа), и легитимитета носиоца „народног суверенитета“. Парламент је посебно важан за демократизацију посткомунистичких друштва.

Како се бира парламент?

Парламент се бира на општим, тајним и периодичним изборима на одређени временски период, а најчешће на четири године.

За бираче је важно кога бирају да буде њихов представник, а за посланике, како да остваре очекивања бирача, али и како да буду поново изабрани.

Који се основни захтеви постављају пред демократски парламент?

Како би своје функције, односно послове из своје надлежности обављао на прихватљив (легитиман) начин, парламент мора да испуни следеће услове: његов рад и његова власт морају бити у складу са уставом; парламент мора бити конституисан тако да адекватно представља све секторе, односно разноликост једног друштва (политичке, полне, расне, етничке и мањинске групе). Потребно је да буде изабран од стране сувереног народа (грађана) на слободним и фер изборима са универзалним бирачким правом. Такође, важно је да парламент буде независан од извршне власти, што значи да би требало да има аутономију и сопствене ресурсе – буџет и администрацију, као и да омогући слободу изражавања различитих гледишта за своје чланове без икаквог притиска и репресије.

Шта је подела власти?

Принцип поделе власти произашао је из логике ограничавања власти и моћи. Ограничење власти неопходно је због њене „кварљиве“ природе, јер

свака власт без успостављене контроле и ограничења тежи да постане апсолутна и склона је квари.

„Власт тежи да квари, апсолутна власт квари апсолутно.“

Лорд Ектон

Законодавну власт врши парламент (легислатива) који расправља, дебатује и доноси одлуке о најважнијим државним питањима, усваја законе, бира, контролише и разрешава владу (извршну власт) и обезбеђује јој ресурсе за спровођење политике.

Извршну власт (егзекутива) врши шеф државе (председник) тамо где је непосредно изабран и влада изабрана у парламенту од стране парламентарне већине, или заједно непосредно изабрани председник државе и влада. Извршна власт одговорна је за спровођење политике и за опште добро једног друштва. Избором владе доношење закона у парламенту издваја се од њиховог извршења.

Судску власт чине и врше судови који су задужени за спровођење закона.

1.2.2. Унутрашња организација парламента

Ко чини парламент?

Парламент има две управљачке структуре: политичку – из редова изабраних представника, и административну – из редова запослених у администрацији парламента. На челу парламента налази се председник, а затим долазе потпредседници, председници парламентарних одбора и шефови посланичких клубова. Административни део чини секретаријат са генералним секретаром на челу, који ради под руководством председника

парламента. Администрација представља сервис посланицима и помаже у раду парламента и његових тела и органа. Парламент свој рад организује преко одбора (комитета), који могу бити стални и привремени, *ad hoc* одбори. Састав и број одбора одражавају политичку структуру у парламенту.

Унутрашњу организацију парламента чине парламентарни (скупштински) одбори и парламентарне (посланичке) групе, и администрација (стручна служба). Сви они представљају важне канале и могућности утицаја на доношење одлука и усвајање одређених решења. Одбори су, по природи ствари, најпозванији за одређени ресор, односно област. Посланички клубови су центри одлучивања, или трансмисије политичких одлука од стране политичких партија. Администрација је често најупућенији и најоперативнији део скупштинског процеса, јер кроз њене руке пролазе сви скупштински материјали. Зато је важно познавање унутрашњих токова канала и кулоара, а истовремено и деловање на сваки од ових субјеката.

Шта су скупштински одбори?

Одбори су стална радна тела Народне скупштине која се образују ради разматрања и претресања питања из надлежности Народне скупштине, предлагања аката, сагледавања стања вођења политике, извршавања закона, других прописа и општих аката од стране Владе Републике Србије, у области за коју су задужени, као и вршења других послова одређених Пословником Народне скупштине. Пословником је предвиђено 30 сталних одбора.

Посланичке групе предлажу чланове сваког одбора сразмерно броју народних посланика које имају у Народној скупштини.

Ако посланичка група не предложи кандидате за избор чланова одбора, одбор се конституише у саставу у којем је изабран на основу предлога посланичких група које су предложиле своје кандидате, при чему се тај састав, ако је изабрано више од половине броја чланова одбора утврђеног Пословником, сматра пуним саставом у смислу постојања кворума за рад и одлучивање. Народни посланик може бити члан више одбора.

.....

Одбор може образовати пододборе и радне групе. Народна скупштина може образовати анкетне одборе и комисије.

<http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/sastav/odbori.asp>

Иако рад скупштинских одбора није медијски увек најбоље пропраћен и остаје недовољно осветљен, они су прави центар, односно „нерв“ скупштинског живота. Одбори би по својој основној улози требало да буду места на којима се воде квалитетне дебате, размењују аргументи, реагује на кључна питања и актуелне теме, расправљају закони и амандмани, и надгледају и контролишу представници владе. Приликом одређивања састава одбора води се рачуна о склоностима посланика појединим питањима и темама, или по образовању или према интересовању, односно подели послова у партији.

Одбори користе стручност у посебним областима, како међу сопственим члановима, тако и

позивањем експерата изван скупштине из разних области. Њихов рад веома често захтева специфична и релевантна знања. Поједини чланови парламента морали би да уложе много времена како би сами стекли знања о појединим питањима. Одбори могу да позову експерте и представнике интересних група, грађане и удружења грађана – да присуствују њиховим седницама, да изнесу стручно мишљење, одговарају на питања или дају стручну анализу.

Многи парламенти могу имати различите врсте и форме одбора, и по величини и по сврси.

Које су надлежности одбора?

Одбори припремају расправу и дискусију у парламенту. Они по правилу немају надлежност за завршну дискусију о неком питању (осим у Уставом прописаним изузецима), већ само могућност да дају предлоге за пленарну седницу (расправу), пре свега о питањима из њихове надлежности. Одбори имају право и на сопствену иницијативу (независно од министра и министарстава). Њихова улога у законодавном поступку веома је важна. Одбори могу да припремају предлоге закона и прате примену закона. Постају све значајнији као разматрачки и саветодавни форуми, као и тела која доносе одлуке. У одборима се одвија највећи део аналитичког рада и у њима се воде најстручније и најинтересантније расправе. Немају право предлагања закона, већ то право имају народни посланици који су, између осталог, и чланови одбора.

Како се заказују седнице одбора и како они раде?

Председник одбора у договору са члановима договара време и дневни ред седнице. Ако има више предлога (влада и опозиције), углавном се предлог

владе узима као главни текст а предлог опозиције за сугестије и амандмане. Оригинални текст може бити подвргнут суштинској модификацији. Већина присутних представља кворум (за рад пре гласања кворум може бити и мањи). Када су на дневном реду важна и осетљива питања, министар има потребу да присуствује расправи у одбору пре пленарне седнице, или да делегира државног секретара (заменика министра) да јој присуствује уместо њега. У принципу, рад одбора отворен је за јавност.

Шта су посланичке групе?

Парламентарне групе или посланички клубови формирају се уједињењем посланика истог или сличног програмског профила. Посланичку групу чине посланици једне политичке странке, друге политичке организације, или групе грађана која има најмање пет посланика. Рад овог тела умногоме зависи од чињенице да ли је партија чланица владајуће коалиције или је у опозицији. Када партија учествује у власти, односно чини владајућу већину, тесно је повезана са владом и њеним министрима, и интензивније координира рад на утврђивању закона и обликовању јавних политика. Ако је партија у опозицији, критичнија је према влади.

Зашто су важне политичке партије?

Најефикасније је ако се политичке партије контактирају преко највиших функционера у њиховој хијерархији. То значи, преко председника партије, потпредседника, шефова посланичких група и тако редом.

Мноштво различитих појединачних и групних интереса у једном друштву захтева да они буду артикулисани и координирани. Људи са релативно

сличним и сродним интересима, идејама и погледима, образују политичке партије. Грађани бирају своје представнике како би уместо њих штитили и бранили њихове интересе. Партије узимају у обзир мишљење бирача настојећи да их преточе у изборни програм, а након избора у предлоге јавних политика (социјална, здравствена, образовна, еколошка), како би остварили своја изборна обећања. Партије и кандидати на основу изборног програма добијају поверење и гласове. Веза између жеља, интереса и погледа бирача (грађана), и политике која се креира у парламенту, није увек тесна и чврста. Зато је неопходно јачање тих веза и стално подсећање изабраних на дата обећања и понуђене програме. Партије омогућавају посланицима важну инфраструктуру у њиховој комуникацији са грађанима.

Политичке партије имају важну улогу у избору посланика, јер предлажу (номинују) кандидате за изборе, воде кампању и врше селекцију кандидата који улазе у парламент. Њихова улога у обликовању и функционисању парламента изузетно је значајна. Сваки парламент захтева неопходну већину за доношење одлука. Та већина зависи од односа снага партија у парламенту. Да би законодавна решења била прихватљива, спроводива и одржива, веома је важно да су у вези са захтевима и потребама грађана. Свака партија своје активности и ангажман у парламенту прилагођава свом програму и сопственим присталицама.

Између грађана и извршне власти стоје бар два посредника – политичке партије и парламент.

Парламент и политичке партије које посредују између грађана и власти нису изоловани од политичког и друштвеног окружења. Напротив, партије су дубоко укорене у друштву у којем делују, као што се и друштвени односи одражавају на њихову унутрашњу структуру. Грађани бирају политичке партије које посредују између бирача и изабраних представника.

„Партијска организација темељно утиче на организацију и структуру парламента.“

(Карл Фридрих)

Шта је партијска дисциплина?

Обављање основних надлежности Скупштине карактерише изразита партијска дисциплина. Партијска дисциплина представља стриктно придржавање чланова једне партије – њеног програма и одлука њених органа, нарочито приликом гласања. У парламенту се лична одговорност претвара у одговорност партији. Посланици, руковођени партијским интересима, не гласају по сопственој савести. Зато се о њиховим поступцима у парламенту суди на изборима. Услед партијске дисциплине посланици све више губе аутономију, идентитет и оригиналност, а све више до изражаја долази партијска припадност. Један од разлога за то јесте и улога партија у избору посланика.

Изабрани представници – посланици се налазе у двострукој улози. Они су изабрани од стране грађана и својих партија и воде рачуна и о интересима грађана и о интересима својих партија. Ове две улоге се преплићу али нису увек идентичне.

Главни задатак шефова посланичких клубова јесте да очувају партијску дисциплину приликом гласања. У британском парламенту у ту сврху постоје партијски бичеви (wips) који подсећају посланике на партијску лојалност. Други важан извор контроле који стоји на располагању партијском врху јесте кандидовање сопствених кадрова следећом приликом, за парламент или за владу. Лојални се награђују а нелојални кажњавају, било у вези са поновним номинацијама за избор у парламенту, било местима у влади. Из наведеног произилази да посланици имају снажан подстицај да се приликом гласања придржавају партијских ставова.

Парламент је велика позорница, односно арена на којој се одиграва видљиви део, пре свега законодавних активности, при чему је обично представља припремљена на другом месту. Онај ко саставља изборне листе, а то су најчешће партијске олигархије, истовремено и обликује парламент и пресудно утиче на његове активности. Дискусија у парламенту најчешће је само формалност, јер се одлуке донете унапред у партијским органима, посланичким клубовима или на састанцима шефова посланичких клубова, у парламенту само формализују. На тај начин законски предлог понекад је усвојен пре него што и почне јавна расправа о њему.

Утицај изборног система на структуру и рад парламента

Изборни систем у значајној мери утиче како на начин избора парламента, тако и на комуникацију посланика и грађана. Србија има изборни систем пропорционалног представништва са затвореним листама, што значи да бирачи не могу да утичу на

редослед кандидата на листи, већ о томе одлучује врх сваке странке. Код такозваних система са једномандатним изборним јединицама, постоји онолико јединица колико се представника бира – на свакој изборној јединици по један. Изборне јединице су мање и, с обзиром на то да се бира један представник, веза између бирача и посланика је јача – вероватније је да ће се изградити однос који почива на познавању кандидата, поверењу и одговорности, него што је то случај у вишемандатним изборним јединицама. Потребно је нагласити разлику између Велике Британије и САД-а: обе земље имају изборни систем релативне већине са једномандатним изборним јединицама, али се представници понашају различито – у Британији је већа партијска дисциплина, а у америчком Конгресу глас се према сопственом нахођењу.

У земљама у којима је на снази већински изборни систем са једномандатним изборним јединицама успоставља се чвршћа веза између бирача и посланика. У таквим системима сваки грађанин зна тачно ко га представља. Када су посланици изабрани у одређеној изборној јединици, имају мотив и подстицај да буду у контакту са својом „базом“. Ово, пре свега, због очекивања реизбора и оправдавања поверења. Контакт грађана и посланика чешћи је у државама у којима је већински изборни систем базиран на изборној јединици из које се бира један посланик, него у земљама у којима се користи пропорционални изборни систем са регионалном или националном партијском листом. У већинском изборном систему активности посланика посвећене изборној

јединици доносе вишеструке користи. Може се идентификовати седам карактеристика једномандатне изборне јединице (када се бира један посланик):

1. **Омогућавање грађанима изборне јединице да изразе своје ставове**
2. **Обезбеђење информација или савета које траже у изборној јединици**
3. **Посећивање локалних догађаја**
4. **Давање подршке посебним случајевима**
5. **Обезбеђивање користи за сопствену изборну јединицу**
6. **Реаговање у посебним случајевима у име сопственог округа**
7. **Промовисање заједничких колективних интереса изборне јединице (нпр. запошљавање)**

У Британији парламент завршава своју сесију у четвртак увече, како би омогућио посланицима да остатак времена (петак и субота) посвете својој изборној јединици.

Величина парламента. Земље са великим бројем становника обично имају законодавна тела са већим бројем чланова, а земље са малим бројем становника имају мања законодавна тела. Број места у парламенту важан је с обзиром на то да је резултат претварања гласова у мандате и отуда има своје политичке консеквенце. Са повећањем броја чланова парламента повећава се и његова сразмерност или пропорционалност (ово нарочито важи за број до сто места). Величина законодавног тела оквирно тежи кубном корену броја становника. За наше услове то би било око 200 посланика.

Табела 1. Број посланика према броју становника

Држава	Број чланова парламента	Број становника
Примери у свету		
САД	435 + 100	300 милиона
Велика Британија	659 + 1294 (1999. г.)	60,2 милиона
Немачка	656 + 69	82,4 милиона
Француска	577 + 321	60,4 милиона
Италија	630 + 326	58, милиона
Швајцарска	200 + 46	7 милиона
Примери у региону		
Хрватска	Најмање 100, а највише 160 посланика; током 2007. имала је 152	4.437.460 становника (један посланик на 29.387 грађана)
Словенија	130 (90 + 40)	1.988.000 становника, један на 15.292 грађана
Бугарска	240	8.167.000 становника, један на 34.029 грађана
Аустрија	183	8.098.000 становника, један на 44.251 грађана
Мађарска	386	10.022.000 становника, један на 25.963 грађана
Србија	250	7.498.001 (без КиМ-а) један на око 30.000 грађана

Број народних представника разликује се од земље до земље и проистиче из разлика у социјалној структури (етничкој, религијској, језичкој), из територијалне поделе (федерализам, регионализам), институционалних решења (изборни систем, пропорционалност), и из традиције.

У Србији са око седам и по милиона становника, бира се један посланик на приближно око 30.000 грађана, што је у складу са просеком у региону.

Посланици су сами дали неке индикације о могућностима рада парламента у ужем саставу.

Скупштина је пословником кворум свела на трећину, расправа се може водити „без обзира на број присутних народних посланика“, а кворум за гласање износи 126 посланика, осим када се ради о питањима као што је устав.

Скупштинска администрација (стручна служба)

Да би скупштина обављала своје надлежности неопходно је да буде опремљена компетентном администрацијом. У табели је дат упоредни преглед броја посланика и броја запослених.

Табела 2. Број запослених у парламенту према броју посланика

Држава	Број посланика	Број запослених у парламенту
Италија	630 + 326	2.850
Финска	200	433
Шкотска	130	433
Словенија	90	370
Србија	250	300

Да би функционисао аутономно и независно, парламент мора да буде опремљен и адекватним ресурсима и инструментима (буџет, кадрови, опрема), а не да буде „спонзорисан“ од стране владе. Нови Устав Србије из 2006. предвиђа Закон о Народној скупштини. Према предлогу овог Закона, избегао би се досадашњи апсурд по којем је Скупштина усвајала буџет Владе а онда финансијски била у Владиној (не)милости, и успоставља се буџетска аутономија Скупштине.

Стручне и административно-техничке послове за потребе посланичких група обавља Служба Народне скупштине. Пожељно је градити добре односе са Стручном службом Скупштине из неколико разлога. Они су професионалци који су најчешће добро упућени у динамику рада скупштине и информисани о њој, јер припремају материјале, одлуке, стенографске белешке, предлоге закона и амандмане. Познају процедуру, имају осећај за односе снага и унутрашњу атмосферу. Од портира и секретарице, до секретара скупштине, свако може

бити од користи у пробијању кроз скупштинске лавиринте и олакшавању да се жељена врата отворе.

Скупштинском администрацијом руководи секретар Народне скупштине, који има два заменика.

У Служби Народне скупштине организују се следеће организационе јединице:

1. Кабинет председника Народне скупштине,
2. Секретаријат Народне скупштине,
3. Сектор за послове посланичких група,
4. Сектор за послове радних тела,
5. Сектор за међународне односе,
6. Сектор за припрему и обраду седница Народне скупштине,
7. Сектор за организационе и административне послове,
8. Сектор за финансијско-материјалне послове, и
9. Сектор за инвестиционо, техничко и текуће одржавање.

Имена руководиоца и *e-mail* адресе могу се наћи на веб-сајту Скупштине.

1.2.3. Начин рада и остваривања надлежности Скупштине Србије

Позиција, улога и надлежности парламента регулисани су Уставом Србије. Увек је добро да грађани

познају своја уставна права и да се, када су заинтересовани за поједина питања из делокруга рада парламента, позову на одређене одредбе Устава.

Устав Републике Србије

1. Народна скупштина

Положај Народне скупштине

Члан 98.

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

Надлежност

Члан 99.

Народна скупштина:

1. доноси и мења Устав,
2. одлучује о промени границе Републике Србије,
3. расписује републички референдум,
4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
6. надзире рад служби безбедности,
7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
8. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
9. усваја стратегију одбране,
10. усваја план развоја и просторни план,
11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
12. даје амнестију за кривична дела.

У оквиру својих изборних права, Народна скупштина:

1. бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
2. бира и разрешава судије Уставног суда,
3. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом,
4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад,
5. бира и разрешава заштитника грађана, и надзире његов рад,
6. бира и разрешава и друге функционере одређене законом.

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Надлежности и функције Народне скупштине Србије

Скупштина (парламент) обавља послове у зависности од разлика и услова у појединим државама и њиховим политичким системима.

У најважније надлежности парламента спадају избор и разрешење владе, надзор и контрола владе, дебатовање, усвајање буџета, доношење закона, политичко представљање (репрезентација), политичко образовање и обезбеђивање легитимитета власти. Другим речима, парламент обавља различите функције, међу којима су законодавна, финансијска, делиберативна (дискурзивна, расправљачка), критичка, информативна и репрезентативна (представничка).

Доношење закона

„Постоје две ствари које, ако волите, не треба гледати како се праве – кобасице и закони.“

Ото фон Бизмарк

Да ли је парламент заиста законодавно тело? Ако јесте, колики су му законодавни капацитети? Због своје доминантне законодавне улоге – доношења закона, парламенти се често називају и легислативе (*lex* – закон). Овом својом делатношћу парламент креира, обликује, или бар утиче на јавну политику. Легислативна власт ствара право, односно доноси закон; извршна власт примењује право, спроводи законе; а судска власт тумачи право, тј. просуђује о значењу закона. Ово се још назива и „нормативна надлежност парламента“, у коју спадају уставотворна власт, законодавна власт, и доношење других прописа (одлука) и општеполитичких аката (резолуције, декларације).

Право предлагања закона имају влада, посланици, шеф државе (Финска, Мађарска, Русија), грађани и радна тела парламента (одбори). У Италији, регионални савети, локални савети (већа) и Национални савет за економију и рад могу иницирати законе. Регионалне скупштине могу ово право имати у Финској и Португалији. Законодавну иницијативу могу да имају и парламентарни одбори (Израел, Јапан, Шведска, два одбора у Финској). У немачком Бундестагу предлог закона пролази три читања, а у одбору се одвија расправа између првог и другог.

Егзекутива, односно влада, има доминантну улогу у законодавној иницијативи у већини земаља. Непосредно изабрани председници имају право да донесу законе декретом (француски председник) или указом (руски председник), или пак да ставе вето на закон (амерички председник).

У неким земљама закон може бити предложен народном иницијативом – у Аустрији 100.000 бирача, у Италији 50.000. У Србији право предлагања закона имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или грађани који сакупе 30.000 потписа (раније је било довољно 15.000). Такође, право предлагања закона имају и гувернер Народне банке и заштитник грађана из области сопствене надлежности.

Парламенти ретко примењују позитивну законодавну активност да предложи законе, али их ретко и одбацују. У доњем дому холандског Парламента скоро половина закона промени се после договора у Парламенту, док су порази Владе у Доњем дому британског Парламента ретки. Предлози закона најчешће потичу из извршне власти, која има приступ саветима стручњака и информацијама потребним за креирање политике. У парламентима са

дводомом структуром законодавну функцију деле оба дома.

Пракса у Србији. Достојанство парламента у транзиционим друштвима изузетно је важно за легитимитет институција и демократску консолидацију. Скупштина Србије је „подређени и потчињени законодавац“. Већина предлога закона Скупштини Србије долази од Владе: четири петине закона о којима се расправљало потицали су од Владе, а чак девет десетина усвојених закона предложила је она. У свом извештају о раду Скупштине Србије (хиљаду дана овог сазива 2003–2006), председник Скупштине Предраг Марковић истакао је да је одржана 71 седница које су укупно трајале 331 дан, а усвојено је 260 закона и 219 одлука и других аката. Више од 80% посланичких предлога закона никада није уврштено у дневни ред неког од скупштинских заседања. У Србији је од 2001. до 2004. 89% прихваћених закона потекло од Владе, а свега 9% од стране посланика.

Скупштина слабо користи сопствену законодавну власт. Већина закона које је Народна скупштина донела размотрена је и усвојена по хитној процедури, без квалитетније јавне дебате. По хитном поступку 2001. било је предложено 23% закона; 2002. 40%; 2003. 56%; док се 2004. и 2005. тај проценат попео на преко 80% закона.

Усвојени закони често су слабог квалитета, супротни европским нормама и стандардима (на пример Закон о верским заједницама). Најчешће су донети без адекватне јавне расправе, или су критиковани од стране стручне јавности (Закон о помоћи породицама хашких оптуженика, Закон о високом образовању, Закон о посланичким примањима, Закон о раду, Закон о тржишту хартија од вредности). Нема планирања законодавне по-

литике, и закони се углавном доносе без потребних финансијских пројекција. Изостаје анализа процене утицаја закона. Механизми контроле спровођења закона примењују се селективно. Поједини закони ни неколико година након усвајања нису почели да се примењују (Закон о лустрацији донет 2003, Закон о управном суду из 2002, Закон о судовима од 2002, Закон о заштитнику грађана донет 2005, а омбудсман изабран тек 2007, Закон о државној ревизорској установи). Неке од усвојених закона не поштује ни сама Скупштина (нпр. непоштовање рокова о избору и конституисању новоформираних органа – именовање Националног просветног савета, Савета радиодифузне агенције, Државне ревизорске институције, повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја, итд.). Парламент је „законодавна машина“ као што су посланици „гласачка машина“.

Избор и разрешење владе

Избором владе у парламенту се издваја доношење закона од њиховог извршења. Народ (грађани) готово нигде не бира непосредно оне који владају – на изборима се обично бирају парламенти који бирају владу која влада. Између грађана и извршне власти стоје бар два посредника – политичке партије и парламент. Партија или коалиција партија која има већину у парламенту формира владу, најчешће на формални предлог шефа државе. Парламент бира владу, даје јој подршку да влада и може да је смени.

Пракса у Србији. Парламент Србије само је бирао, али не и разрешавао владе, иако је у неколико наврата опозиција захтевала да се расправља о поверењу влади или неким њеним министрима.

Скупштинска већина готово је увек игнорисала захтеве опозиције.

Надзор и контрола владе

Да ли парламент контролише владу или влада преко страначких лидера који седе у њој контролише парламент? Циљ контроле и надгледања јесте да произведу одговорну владу. Парламент је и настао у Великој Британији у тежњи да се ограничи власт монарха. Права посланика на контролу владе обухватају две основне групе права: право на прибављање информација о раду владе (посланичко питање, парламентарна анкета, парламентарна истрага) и права ефективне контроле рада владе (интерпелација, гласање о поверењу влади). Важан елемент контроле владе од стране скупштине представља располагање адекватним знањима, потпуним и тачним информацијама. Знање је моћ, и без њега контрола владе готово да ни нема смисла. За ефикасно надгледање владе представницима парламента неопходно је да имају добре изворе и да су им доступне службе за истраживање и стручни савети.

У погледу права посланика у вези са контролом рада владе, пракса парламентарних система познате више начина (механизма): право посланика да постављају питања министрима, премијеру и влади; право на подношење интерпелације; право групе посланика да захтевају отварање парламентарне истраге у вези са радом владе или појединих министара; право посланика на јавно саслушање и право да не изгласају буџет, чиме влада губи подршку и пада. Импичмент као институција парламентарне контроле везан је за амерички Конгрес.

Институт посланичких питања. Посланичко питање или време када посланици могу да поста-

вљају питања представља инструмент парламентарне контроле владе којим се остварује право посланика да затражи објашњења и информације о раду владе или појединих министарстава. Питања се могу постављати усмено или писаним путем. Питања се (усмена) постављају на почетку рада парламента. У Британији унакрсно испитивање премијера практикује се једном недељно а министара једном месечно. Премијер не зна унапред о чему ће га пропитивати, а уобичајено је да ово преноси и телевизија. Дужност и премијера и министара јесте да дају одговоре, осим у случају када сматрају или изјаве да би њихов одговор био „супротан јавном интересу“. Посланичка питања веома су значајна јер омогућавају увид јавности у критику и контролу владе. Већина европских земаља има бар недељно време предвиђено за постављање питања. На питања се мора одговорити у предвиђено време, које се креће у распону од три до месец дана. Ово право посланика у парламенту у значајном је порасту у Европи.

Пракса у Србији. Када су 1991. године у Скупштини Србије уведена посланичка питања, иако су у парламенту била 193 представника власти од укупно 250 посланика, постављено је чак 1.391, а одговорено је на 1.176 питања. Следеће године постављено је 1.392 питања, али је одговорено само на 947. Та институција временом се крњила и нестајала, па је 2002. године постављено само 14 питања, а на само девет су посланици добили одговоре. Број посланичких питања нагло се смањило 1993, од када су посланици постали зависни од странака, јер се са већинског прешло на пропорционални изборни систем.

Од 1993. до 2000. посланици владајућих странака, у принципу, не постављају посланичка питања.

Табела 3. Број постављених и одговорених посланичких питања

	1991.	1992.	1993.	1994.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Постављено	1.391	1392	363	304	49	14	44	16	64	56	435
Одговорено	1.176	947	240	210	32	9	26	10	38	51	302
Процент	85%	68%	66%	69%	65%	64%	59%	62%	59%	91%	69,4%

Од 1993. до 2000. посланици владајућих странака, у принципу, не постављају посланичка питања.

Интерпелација. Слично институту или инструменту посланичких питања, неки парламенти користе поступак „интерпелације“. Разлика је у томе што се интерпелација углавном подноси колективно (више посланика) и у писаној форми. Ово испитивање праћено је дебатом у парламенту и може се завршити гласањем о поверењу влади. Број и учесталост интерпелација значајно је мањи од постављања питања, али је и он у порасту. У Финској и Немачкој користи се поступак интерпелације, усмено испитивање праћено гласањем – да би се утврдило поверење скупштине у дате одговоре.

Пракса у Србији. Интерпелација је у Србији у претходном периоду готово замрла, као и расправа о неповерењу влади. Новим Уставом интерпелација постаје уставна категорија (раније је то било регулисано пословником скупштине). Према члану 129. Устава Србије, интерпелацију у вези са радом Владе или појединог њеног члана може поднети најмање 50 народних посланика. Након тога, Влада је дужна да одговори у року од 30 дана. О поднетом одговору Народна скупштина расправља и гласа. Ако се прихвати одговор Владе или њеног члана, Скупштина наставља са радом по утврђеном дневном реду. Ако се не прихвати одговор, приступа се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, осим уколико по неприхватању

одговора на интерпелацију Влада или члан Владе не поднесу оставку. О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана. Ови институти доприносе бољем дијалогу Скупштине и Владе, и већој транспарентности и одговорности.

Анкетни одбори. Анкетни одбори и комисије образују се за вршење посебних задатака одређених одлуком о њиховом образовању. Према Пословнику Народне скупштине Србије, Народна скупштина може образовати анкетне одборе ради сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама или догађајима. Према Пословнику, „одбор има право да тражи од државних органа и од појединих организација податке, исправе и обавештења, као и да узима изјаве од појединаца које су му потребне“. После обављеног рада, анкетни одбор подноси Народној скупштини извештај са предлогом мера.

Пракса у Србији. Један од првих анкетних одбора формиран је 2001. на захтев тадашњег ДОС-а (без ДСС-а), око утврђивања истине да ли је Биро за комуникације Владе Србије (Ђинђићеве) прислушкивао председника СРЈ (Коштуницу) и да ли је саветник председника СРЈ тражио упад у Биро од стране начелника Генералштаба. Током 2003. и 2004. радио је анкетни одбор ради утврђивања

чињеница у вези са малверзацијама у трговини струјом.

Следећи анкетни одбор организован је 2004. године, за утврђивање чињеница око регуларности гласања за Скупштину Београда. У 2005. у Скупштини Србије формирана су два анкетна одбора, и то Анкетни одбор у вези са поступком приватизације предузећа „Књаз Милош“ и Анкетни одбор за утврђивање истине о новорођеној деци у породицима у више градова Србије.

Једини анкетни одбор који је имао свој јасан епилог јесте онај за испитивање случаја несталих беба. Одбор је поднео извештај који је усвојен у Скупштини Србије, а у којем се оцењује да је у великом броју случајева сумња родитеља основана и предложио конкретне мере: да поступак по свим пријавама родитеља о несталој деци воде специјални тужилац и Посебно одељење Округлог суда за борбу против организованог криминала.

Јавна (са)слушања (консултације).⁴ Јавна слушања или јавне консултације су институција парламентарне праксе која омогућава учешће грађана, представника грађанског друштва, експерата и других заинтересованих страна у раду скупштинских одбора. Циљ јавних слушања су надзор и контрола владе, унапређивање рада скупштинских одбора, боља имплементација усвојених закона и повећање дијалога грађана и власти. О овоме детаљније у делу под насловом 3.1. *Учешће грађана у раду парламента.*

Пракса у Србији. Постојећи Пословник Народне скупштине донет 28. јуна 2005. (*Службени гласник РС*, бр. 32/02) не познаје имплицитно институцију

јавног слушања. У току 2005. године поједини одбори организовали су седнице одбора у форми *округлог стола*, на које су позивани представници министарстава, стручњаци, представници цивилног друштва и међународних организација, медији. Седнице су вођене по постојећем Пословнику, а сходно члановима 77, 78, 79. и 80. у форми јавне расправе или слушања на претходно дефинисану тему, односно о предлогу закона који је ушао у скупштинску процедуру.

Током 2005. и 2006. у Скупштини Србије одржано је неколико јавних слушања иницираних добрим делом од стране Програма Уједињених нација за развој (УНДП). *Одбор за просвету* одржао је седницу у форми округлог стола на тему „Образовање Рома у Србији“. *Одбор за рад, борацка и социјална питања* и *Одбор за смањење сиромаштва* одржали су заједничку седницу јуна 2006. у форми округлог стола на тему „Запошљавање у функцији равноправног учешћа особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота“. Ова два одбора одржала су заједничку седницу у форми округлог стола и јула 2006, на тему „Положај избеглица и интерно расељених лица у Србији – јуче, данас, сутра“. *Одбор за смањење сиромаштва* одржао је у форми округлог стола седницу на тему „Предлог Закона о удружењима“ јула 2006, а септембра исте године на тему „Формирање Парламентарног форума за координацију активности у спровођењу Стратегије за смањење сиромаштва“. *Одбор за рад, борацка и социјална питања* септембра 2006. расправљао је у форми округлог стола на тему „Национална стратегија запошљавања и спровођење Националног акционог плана запошљавања 2006–2008“. Овим рас-

⁴ Израз *Public Hearing* различито се преводи: „јавна саслушања“ или „јавна слушања“, а можда би најадекватнији израз био „јавне консултације“.

правама су, осим чланова одбора о којима је реч и заинтересованих посланика, присуствовали и бројни представници владиног и невладиног сектора, међународних организација и агенција. Контрола Владе у Скупштини Србије је слаба. Партијска дисциплина ограничава парламентарну контролу. Контрола се своди на опозиционе партије које немају моћ (већину) да смене Владу. Осим тога, у сазиву Скупштине Србије након парламентарних избора 2003. на делу је била такoзвана „билатерална опозиција“: две водеће опозиционе партије (СПС и ДС) биле су појединачно ближе Влади него међусобно. То је спречавало њихов јединствени опозициони наступ у циљу контроле или евентуалног обарања Владе. Раније је за покретање поступка о гласању о неповерењу Влади било потребно 20 посланика, а по новом Уставу (2006) потребно је 60. Слабљење контролне функције огледа се у томе што се поновни предлог о неповерењу Влади, ако први не буде изгласан, не може покренути пре истека рока од 180 дана.

Дебатовање и разматрање

Да ли се одлуке у парламенту доносе на основу бољих аргумената у дебати или на темељу воље владајуће странке или коалиције? Парламент је, између осталог, и дебатно тело (*parlare* – говорити) у којем се отворено расправља о политичким питањима, али и саветодавно и разматрачко тело. Парламент је најприкладније место за јавне дискусије. Ово се још назива и делиберативна (дискурзивна, расправљачка) функција парламента. „Владавина путем дискусије“ јесте „владавина путем јавног мњења“. Међутим, дискусија у парламенту најчешће представља само фор-

малност, јер се одлуке унапред донете у партијским органима, посланичким клубовима или на састанцима шефова посланичких клубова, у парламенту само формализују. Углед и суштинску улогу парламента тако нарушава одсуство адекватне парламентарне дебате. Приземна реторика у парламенту само је једна од његових бројних слабости. Што се тиче језика, парламент је постао родно место увреда, клевета, а често и неистина. Када неко успостави јасну већину, дискусија постаје или сувишна или декоративна или претерана, јер се одлуке легитимишу само бројком већине али не и путем дискусије бољим аргументима.

Усвајање буџета

Усвајање и надгледање буџета налази се у срцу сваког парламентарног система. Буџет је увек један од главних тестова за владу. Скупштина Србије усвајала је буџет без суштинских расправа. Проблем са овим веома важним питањем које је у надлежности парламента представљају непостојање државне ревизорске институције и чињеница да већ неколико година није усвојен завршни рачун о трошењу буџетских средстава.

Политичко представљање (репрезентација)

Да ли посланици заступају народ (грађане) или превасходно воде рачуна о интересима сопствених странака? Ако су бирачи овластили посланике (да поступају у њихово име), странке су их развластиле. Скупштине су представничко тело и представљају мост или везу између владе и народа (грађана). Парламент репрезентује (представља) грађане. Осим грађана, парламент репрезентује и политичке странке, федералне јединице, националне мањине и бираче одређене регије,

и води рачуна о равномерној заступљености полова. У одређеним земљама (Италија, Португалија, Пољска и Хрватска), репрезентују се и држављани који немају стално пребивалиште у земљи. Чланови скупштина могу да буду бирани или постављени, а своје звање могу и да наследе. Избор се може заснивати на броју становника, или на нивоу региона, или држава, етничких заједница или полне структуре. Основни принцип политичке репрезентације потиче још од времена увођења представништва, односно схватања да нема опорезивања без представништва и нема представништва без плаћања пореза („*No taxation without representation*“).

Пракса у Србији. Уставним решењима и парламентарном праксом, репрезентативна функција парламента је у значајној мери начета. Практично, посланик је сведен на заступника своје посланичке групе или странке, уместо да буде заступник интереса бирача. У Стратегији за борбу против корупције предлаже се „увођење елемената персонализације избора народних посланика у изборни систем“.

Заступљеност жена у парламенту

Женама је релативно касно признато право гласа, чак и у западним демократијама. У готово свим друштвима политика је традиционално мушка област у којој постоје велике препреке за ангажовање жена. Жене уопште нису заступљене у једнаест парламената у свету, а у једнодомним парламентима, или у доњем дому 60 парламената, њихово учешће износи мање од 10% (сви подаци су од 28. фебруара 2006. године).

Данас се одсуство равноправније заступљености жена у парламенту и обављању јавних функција сматра дефицитом демократије. Сматра се да је,

како би имале значајнији утицај, потребна заступљеност жена у парламенту са бар 30 посто. Док су 1995. године у свега пет земаља жене учествовале са преко 30% у законодавним телима, тај број се сада повећао на двадесет земаља, при чему се бележи и постепени пораст укупног процента посланица у свету са 11% на садашњих 16,4%. Нордијске земље се издвајају као група која је у овом погледу стално изнад европског просека.

У једној анкети коју је 2000. године спровела Интерпарламентарна унија у настојању да пронађе објашњење за ниске стопе учешћа жена у парламенту, односно генерално у политици, посланице су изнеле следећа разлоге:

Негативна аутоселекција – оно што многе жене одбија од ангажовања у политици јесте такмичарски карактер политике и супарништво које у њој влада, као и жртвовање приватног живота;

Ненаклоњеност мушкараца – хијерархија политичких странака у којој обично доминирају мушкарци може бити прилично ненаклоњена женама;

Време одржавања састанака – већина састанака одржава се у вечерњим сатима и током викенда, што отежава учешће жена које имају породичне обавезе;

Трошкови изласка на изборе – трошкове кампање делимично носе сами кандидати, уместо да целокупне трошкове носе политичке странке.

Шта се може учинити да се отклоне ове препреке?

Шта се може учинити да се отклоне ове препреке? Пример земаља у којима је стопа учешћа жена највећа, или су показале највећи напредак током протекле деценије, показује да је то резултат мера позитивне дискриминације (афирмативне акције).

Ове мере уведене су у више од 80 земаља, и то обично након спровођења одлучних кампања од стране женских организација. Неке од ових мера имају правну снагу, док друге зависе од иницијатива које предузимају саме странке. Типични облици за њихово остваривање су следећи: *резервисана места у парламенту за жене* која се, на пример, пропорционално распоређују на основу укупно освојених места одређене партије у парламенту; *зајемчена пропорционалност на страначким листама или „квоте“* за жене, укључујући и највиша места; листе ужег избора само за жене за избор кандидата у изборном систему који се заснива на изборним јединицама, или такозваном *twining*-у изборних јединица, уз предвиђање услова да буде по један представник оба пола. Овакве мере афирмативне акције могу се оправдати позивањем на члан 4.1 Конвенције Уједињених нација о забрани свих облика дискриминације жена.

Пракса у Србији. У погледу равноправности полова, Србија се определила за најбоља искуства држава чланица ЕУ. У новом Уставу предвиђена је равноправност жена и мушкараца, у циљу вођења политике једнаких могућности и гарантовања равноправног представљања жена у Народној скупштини. У формалноправном смислу, равноправност жена у политици у Србији боље је уређена него у већини најнапреднијих чланица ЕУ, па и најнапреднијих земаља на Југу Европе. Препорука ОЕБС-а да жене буду заступљене са 30 одсто на изборним листама све више се узима у обзир. Ипак, иако жене све више имају иста права, то још не значи да имају и исти положај. Један од стандарда који препоручује ЕУ јесте уједначено учешће жена и мушкараца у процесима доношења одлука, као

потребу демократије. У Парламенту Србије је од 2000. године забележен напредак, јер је готово удвостручен број посланица у односу на претходни период. Након парламентарних избора 2008. године у Скупштину Србије ушле су 53 припаднице „лепшег пола“. У сазиву Парламента након ових избора за председницу Скупштине изабрана је Славица Ђукић-Дејановић (потпредседница СПС-а), а од шест потпредседника Скупштине три су даме, и то: Гордана Чомић (ДС), Наташа Јовановић (СРС) и Јудита Поповић (ЛДП). Осим тога, даме воде и посланичке клубове За европску Србију (Нада Колунџија) и Г17-плус (Сузана Грубјешић). Такође, народне посланице су и председнице неколико скупштинских одбора.

Табела 4. Процент жена у Скупштини Србије

Година	Процент жена
2000.	10,8 %
2003.	12,4 %
2007.	20 %
2008.	21,6 %

Организације жена формиране су у Демократској странци, Г17-плус, Грађанском савезу Србије, Лиги социјалдемократа Војводине, Новој Србији, Социјалдемократској партији и Либералима Србије, и Демократској Војводини. У седам од осам поменутих политичких странака, које имају организацију жена, предвиђена је квота од 30 посто места у органима странака за мање заступљен пол.⁵

⁵ Јелица Рајачић-Чапаковић, Маријана Пајванчић, *Жене у политичким странкама у: Политичке странке у Србији, структура и функционисање*, Институт друштвених наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005. стр. 75–90.

Заступљеност националних мањина у парламенту

После парламентарних избора 2003. године ниједна партија националних мањина није ушла у Парламент, због високог изборног цензуса који је износио 5%. Једино су посланици Листе за Санџак ушли у Парламент на листи Демократске странке. Након ових избора за мањине је укинут цензус и уведен такозвани природни праг (или позитивна дискриминација). То значи да се број укупних гласова бирача изашлих на изборе подели са бројем места у парламенту (250) и добије колико гласова носи једно посланичко место. У односу на тај број, партије мањина освајају онолико мандата, колико се добије када се број гласова које

освоје подели са бројем гласова колико носи један мандат. На пример: ако на изборе изађе 3.750.000 бирача и тај број се подели са бројем места у парламенту – 250, добија се 15.000, што значи да једно посланичко место носи толико гласова. Ако партија неке мањине освоји 30.000 гласова, то се подели са 15.000 и та партија добија два мандата у Скупштини. Законодавац је пропустио да промени одредбу по којој је партији неопходно да сакупи 10.000 потписа да би поднела изборну листу. Пред парламентарне изборе 2007. године, Републичка изборна комисија преузела је на себе ингеренције законодавца и донела одлуку да је за подношење мањинских листа довољно и 3.000 прикупљених потписа за предају изборне листе.

Табела 5. Резултати политичких партија националних мањина на изборима за Скупштину Србије у периоду 1990–2007. према броју освојених гласова и мандата

	1990.	1992.	1993.	1997.	2000.	2003.	2007.	2008.
ДЗВМ	132.726 8	140.825 9	112.342 5					
СДА	84.165 3							38.148 ⁶ 2
ДСХ	23.630 1							
ДРСМ	3.432 1	6.336 1						
ПДД	21.998 1							
ПДД-ДПА			29.432 2					
СВМ				50.960 4	10 ⁷		52.510 3	74.874 ⁸ 4
ЛС-СУ				49.486 3		2 ⁹	33.823 2	
ДКПБ				14.179 1				
СДП					3 ¹⁰		3 ¹¹	4 ¹²
Коалиција Албанаца Прешевске долине							16.973 1	16.801 1
Ромска партија – Срђан Шајн							14.631 1	
Партија Рома Србије – Др Рајко Ђурић							17.128 1	

Извор: Републичка изборна комисија

ДЗВМ – Демократска заједница војвођанских Мађара

СДА – Странка демократске акције

ДСХ – Демократски савез Хрвата

ДРСМ – Демократска реформска странка Муслимана

ПДД – Партија за демократско деловање

ПДД-ДПА – Партија за демократско деловање и Демократска партија Албанаца

СВМ – Савез војвођанских Мађара

ЛС-СУ – Листа за Санџак – др Сулејман Угљанин

ДКПБ – Демократска коалиција Прешево – Бујановац

СДП – Санџачка демократска партија

⁶ Бошњачка листа за европски Санџак – Др Сулејман Угљанин.

⁷ У оквиру ДОС-а.

⁸ Мађарска коалиција – Иштван Пастор, MAGYAR KOALÍCIÓ – PÁSZTOR ISTVÁN.

⁹ На листи Демократске странке.

¹⁰ У оквиру ДОС-а.

¹¹ На листи Демократске странке.

¹² На листи За европску Србију – Борис Тадић.

Политичко образовање и регрутација

Скупштине делују „у име народа“ и обезбеђују прихваћеност, сагласност и осећај да је одређени режим праведан. Медијско праћење скупштинског живота има значајну улогу и у политичком образовању грађана и у легитимизацији власти. Скупштине су биле и остале важна станица у каријери будућих министара и премијера, односно председника држава. Ту се на најбољи начин врше тренинг и едукација за највише државне функције. Две трећине америчких председника потиче из Конгреса. Ђинђић, Коштуница и Тадић, и велики број министара, најпре су били посланици.

Обезбеђивање легитимитета власти

Скупштине делују у име народа и обезбеђују прихваћеност, сагласност и осећај да је режим праведан. Парламент је својеврсно огледало власти грађанима и огледало грађана према власти. То је својеврсни „форум нације“. Нарочито раније, парламентарци су били схватани као чувари националног добра, центлмени чијој се речи може веровати и чија је акција мотивисана не личним напредовањем већ националном корисношћу.

Вршење уставотворне власти

Уставно право је често изван скупштинских овлашћења, али неретко и саставни део надлежности парламента. Када је 2006. постигнут договор о промени устава, израда новог нацрта Устава одвијала се готово мимо Скупштине. Одбор за уставна питања Народне скупштине пролонгирао је рад на новом уставу, највероватније због страначких интереса. Текст који је ушао у скупштинску процедуру био је достављен непосред-

но пре гласања, а посланицима је на располагању било веома мало времена за расправу и гласање. За ту сврху је ноћ пред усвајање Устава измењен Пословник Народне скупштине, при чему је установљена посебна седница, као облик рада парламента. Према члану 98. Устава Србије „Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији“, односно Скупштина „доноси и мења Устав“ (члан 99).

Утврђивање јавних политика

Народна скупштина је орган који одлучује о развојним политикама путем доношења одлука и резолуција. Ову своју надлежност врши селективно и углавном на предлог Владе. До сада је Скупштина Србије усвојила: Стратегију за смањење сиромаштва (2003); Резолуцију о придруживању Србије Европској унији (2004); Националну стратегију реформе правосуђа (2005); и Националну стратегију за борбу против корупције (2006).

1.2.4. Начин доношења закона¹³

Шта је закон?

Закон је, после устава, најважнији и највиши правни акт који доноси парламент (Народна скупштина) по унапред утврђеној процедури. Законима се регулишу друштвени односи и усклађују јавне политике. Путем закона се и наше право усклађује са правом Европске уније или другим међународним стандардима.

¹³ У опису начина доношења закона, углавном је преузета структура из публикације *Пут закона* коју је објавила Народна скупштина Републике Србије у сарадњи са мисијом ОЕБС-а у Србији и уз финансијску подршку Савезног министарства иностраних послова Савезне Републике Немачке.

Којим актима је регулисан начин доношења закона и ко припрема предлоге закона?

Начин доношења закона регулисан је Уставом Републике Србије, Пословником Народне скупштине и Пословником Владе. Предлози закона највећим делом потичу од Владе, при чему сам текст закона пишу правници запослени у министарствима. У суштинским питањима која закони регулишу њима у раду помажу стручњаци, професори, научни радници и други познаваоци материје који могу да утичу на квалитет предлога закона, у зависности од области која се њиме уређује. Пре уласка у скупштинску процедуру, може се организовати и јавна расправа о нацрту закона. У јавну расправу укључују се сви заинтересовани субјекти, а нарочито стручњаци и представници медија, како би грађане што боље упознали са појединим решењима. Јавна расправа је прилика да се нацрт закона побољша давањем конкретних предлога и сугестија, пре свега од стране оних на које се закон највише односи.

Ко може да предложи и како изгледа предлог закона?

Право предлагања закона (али и других прописа и општих аката) имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине, најмање 30.000 бирача, као и заштитник грађана и Народна банка Србије у областима из своје надлежности. Предлог закона састоји се од два дела – текста предлога и образложења. Закон се предлаже у облику у којем се доноси. Образложење предлога закона обавезно мора да садржи: уставни основ, разлоге за доношење закона, објашњење основних правних института и појединачних решења, процену износа финансијских средстава потребних за спровођење закона,

преглед одредаба закона које се мењају, односно допуњују, као и општи интерес за предлог повратног дејства – ако предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа. Образложење предлога закона, по правила, садржи и објашњење о усклађености предлога са законодавством Европске уније и општеприхваћеним правилима међународног права.

Упућивање предлог закона Скупштини и даља процедура

Овлашћени предлагач текст предлога закона упућује Народној скупштини. Предлог закона који је упућен Народној скупштини председник Народне скупштине, одмах по пријему, доставља народним посланицима, надлежним скупштинским одборима и Влади – ако она није предлагач (ако закон предложи 30.000 бирача, скупштина аутономне покрајине или народни посланик). Сви они размотре текст и потом дају своје извештаје и мишљења Народној скупштини, укључујући и предлог да прихвати или не прихвати предлог закона.

Који одбор Народне скупштине УВЕК разматра предлоге закона?

Законодавни одбор увек разматра предлоге закона који су упућени Народној скупштини. Овај одбор води рачуна о томе да ли је предлог закона усклађен са Уставом и нашим правним системом.

Зависно од области друштвеног живота коју уређује предложени закон, текст се прослеђује одговарајућем скупштинском одбору. Примера ради, Одбор за одбрану и безбедност разматра предлоге закона који се односе на Војску Србије или превоз и промет оружја; Одбор за пољопривреду разматра предлоге закона који се односе на пољопривреду,

шумарство, прехранбenu индустрију, итд.; док Одбор за европске интеграције разматра предлоге закона и других општих аката са становишта њихове усклађености са прописима Европске уније и Савета Европе.

Шта ако предлог закона није припремљен у складу са Пословником Народне скупштине?

Ако предлог закона није припремљен у складу са Пословником Народне скупштине (на пример, предлог закона нема образложење), председник Народне скупштине позива предлагача закона да недостатке отклони у року од 15 дана. Председник Народне скупштине мора прецизно да упозна предлагача закона са уоченим недостацима у тексту предлога. Док се не отклоне недостаци у тексту предлога закона он не може да уђе у скупштинску процедуру.

Када се предлог закона ставља на дневни ред седнице Народне скупштине?

Предлог закона, припремљен у складу са одредбама пословника Народне скупштине, уврстиће се у дневни ред у року не краћем од 15 дана и не дужем од 60 дана од његовог подношења. Када Народна скупштина није у редовном заседању ови рокови мирују. Рок од 60 дана се може прекорачити, али само изузетно и не више од 30 дана. Председник Народне скупштине обавештава посланике о разлици прекорачења рока.

Шта су „амандмани“ на предлог закона?

Амандмани су предлози за измену и допуну предлога закона у циљу његовог побољшања. Амандмане могу да предложе сви они који су Уставом одређени као предлагачи закона, али и надлежни скупштински одбори. Амандмани морају да буду образложени. Поднете амандмане председник На-

родне скупштине упућује предлагачу закона, народним посланицима, надлежним скупштинским одборима и Влади. Сви они разматрају амандмане, након чега Влада Народной скупштини доставља мишљење, а одбори извештаје са предлозима које амандмане да прихвати, а које да одбије. Ако надлежни одбор и предлагачи прихвате амандман, он постаје саставни део предлога закона.

Шта је „начелни претрес“ предлога закона?

Народни посланици (пошто проуче текст предлога закона) одлучују о томе да ли уопште има потребе за усвајањем предложеног закона. О предлогу закона најпре се води начелни претрес. Народна скупштина може одлучити да се обави заједнички начелни претрес о више предлога закона. По завршетку начелног претреса, Народна скупштина прелази на претрес у појединостима свих предлога закона који су на дневном реду.

Шта је „претрес предлога закона у појединостима“?

Претрес у појединостима обавља се по члановима на које су поднети амандмани и о амандманима којима се предлаже уношење нових одредаба.

Укупно време претреса у појединостима за посланичке групе распоређује се на посланичке групе сразмерно броју народних посланика чланова те посланичке групе.

Занимљиво је да сваки подносилац амандмана има право да образложи свој амандман у трајању до два минута, с тим да укупно трајање претреса у појединостима по овом основу не може бити дуже од десет часова. С друге стране, предлагач закона, односно његов овлашћени представник, има право да по сваком амандману говори до два минута, а укупно трајање претреса по овом

основу не може бити дуже од три часа. Када се заврши претрес предлога закона у појединостима предлагач закона, односно овлашћени представник предлагача, има право на завршну реч.

Може ли се предлог закона повући из процедуре?

Предлагач закона има право да повуче предлог закона из процедуре све до завршетка претреса предлога закона на седници Народне скупштине.

Шта је „дан за гласање“?

Народна скупштина одлучује о предлозима закона у начелу, појединостима и у целини, у „дану за гласање“. Тек ако предлог закона буде прихваћен у начелу, Народна скупштина прелази на одлучивање о амандманима. На крају посланици гласају о предлогу закона у целини.

Колико гласова „за“ је потребно да би закон био изгласан?

Већином гласова свих народних посланика (дакле 126 – јер Народна скупштина има 250 посланика) Народна скупштина одлучује о законима којима се уређују најважније области државног и друштвеног живота. У свим другим случајевима довољно је да „за“ гласа већина присутних народних посланика, под условом да седници присуствује најмање 126 посланика.

Те „најважније области државног и друштвеног живота“ су: референдум и народна иницијатива; уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина; план развоја и просторни план; јавно задуживање; теорија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; закључивање и потврђивање међународних

уговора и друга питања одређена Уставом (члан 105. Устава Србије).

Шта ако група народних посланика сматра да закон који је изгласан није у складу са Уставом?

На захтев најмање 84 народних посланика (једна трећина од укупног броја) Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона (да ли је закон у складу са Уставом) који је изгласан, а указом председника Републике још није проглашен. Ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о (не)уставности, Уставни суд ће наставити да поступа по захтеву у складу са редовним поступком за оцену уставности закона.

Може ли се закон донети по хитном поступку?

Изузетно, закон се може донети и по хитном поступку, и то само ако прети да наступи штета по безбедност земље, здравље људи или рад државних органа и организација. Потребно је да буду испуњени и други услови: да је у време предлагања закона било немогуће предвидети околности које су довеле до опасности по безбедност земље, здравље људи, или рад државних органа (такозвана „виша сила“). Такође, предлагач закона дужан је да, у писаном образложењу предлога закона, наведе које то штетне последице могу настати ако закон не буде донет по хитном поступку.

Које су специфичности хитног поступка?

Предлог за доношење закона по хитном поступку може се ставити на дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најкасније 24 часа пре почетка те седнице. Ако закон уређује питања из области одбране и безбедности могуће га је

поднети и свега два сата пре почетка седнице, ако су испуњени и други прописани услови.

Народни посланици пажљиво проучавају образложење предлога закона, с обзиром на то да морају да донесу одлуку да ли је закон заиста тако хитан.

Амандмани на предлог закона који се разматра по хитном поступку могу се подносити најкасније до почетка претреса предлога закона. За проглашење закона који је усвојен у хитном поступку важе посебни рокови.

Шта је проглашење закона?

Закон који усвоји Народна скупштина шаље се председнику Републике који га проглашава у року од 15 дана од изгласавања закона. Ако је закон донет у хитном поступку, овај рок износи само седам дана. Председник Републике доноси указ о проглашењу закона. Ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ ће донети председник Народне скупштине.

Може ли председник Републике одбити да прогласи закон?

Председник Републике може да одбије да прогласи закон који је изгласала Народна скупштина. Такав закон, заједно са писменим образложењем, председник Републике враћа Народној скупштини на поновно одлучивање. Ово право председника Републике назива се „вето“.

Ако закон поново буде изгласан, председник Републике дужан је да га прогласи. Ако председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, указ доноси председник Народне скупштине.

Да ли се изгласани закон објављује и где и када ступа на снагу?

Да би ступио на снагу изгласани закон мора бити објављен. На тај начин сва заинтересована лица имају прилику да се упознају са текстом закона. Закони се објављују у Службеном гласнику Републике Србије. Закон ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања.

Често је у самом закону одређено да цео закон, или поједини његови чланови, ступају на снагу протеком одређеног времена или од тачно одређеног датума.

Закон може ступити на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози који морају да буду утврђени приликом његовог доношења (на пример „виша сила“, интереси одбране и безбедности, итд.).

Може ли закон да има повратно (ретроактивно) дејство?

Закон може да има повратно дејство само изузетно и ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона. Предлагач закона у тексту предлога мора посебно да образложи који то општи интерес захтева ретроактивно дејство закона.

Одредбе кривичног закона могу имати повратно дејство само ако су блаже за учиниоца кривичног дела.

Ко извршава законе?

Законе извршава Влада. За те потребе Влада доноси уредбе и друге опште акте.

Како ступање на снагу закона утиче на живот свих нас?

Оног тренутка када закон ступи на снагу сви смо дужни да га поштујемо. То значи и да можемо бити кажњени за његово непоштовање — ако је законом тако предвиђено!

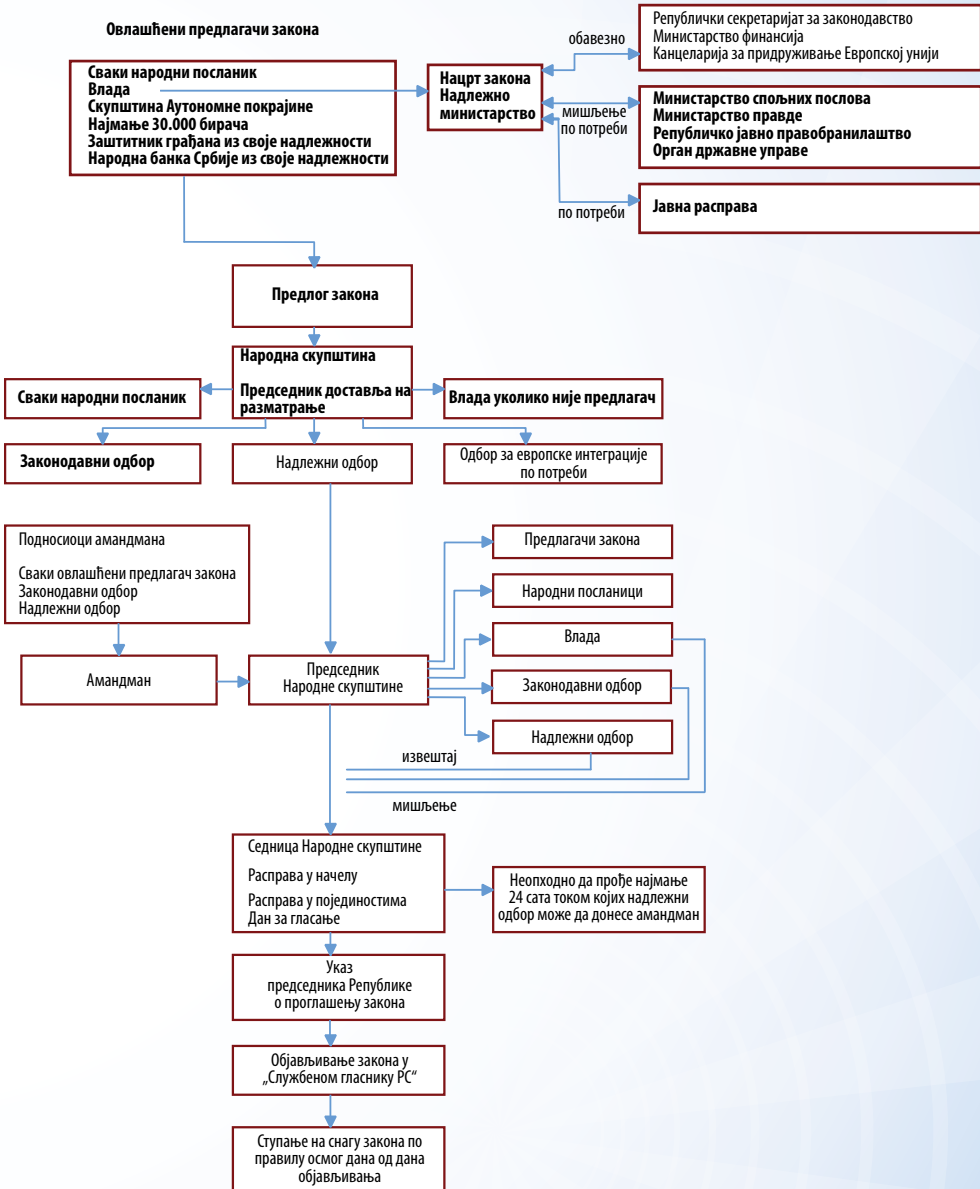


Схема је преузета из Информатора Народне скупштине Србије

Шта ако постоји сумња да закон није у складу са Уставом?

О сагласности закона са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним уговорима одлучује Уставни суд.

Поступак пред Уставним судом могу да покрену државни органи (на пример председник Републике, министарство, итд.), органи територијалне аутономије (на пример Скупштина Аутономне Покрајине Војводине), или органи локалне самоуправе (на пример скупштина општине), најмање 25 народних посланика или сам Уставни суд.

Са друге стране, право на *иницијативу* за покретање поступка за оцену уставности и законитости има свако правно лице (на пример привредно друштво) или физичко лице (сваки појединац).

Шта ако Уставни суд одлучи да закон није у складу са Уставом?

Закон који није у складу са Уставом престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у *Службеном гласнику РС*. О уређењу Уставног суда, поступку пред Уставним судом и правном дејству његових одлука доноси се посебан закон.

Када закон престаје да важи?

Најчешће, закон престаје да важи доношењем новог закона из те области.

Закон престаје да важи и на основу одлуке Уставног суда.

У овим случајевима, могуће је да закон престане да важи и делимично.

Идео

*Парламент и грађани
— партнерство за
добру владавину*

II ДЕО

ПАРЛАМЕНТ И ГРАЂАНИ – ПАРТНЕРСТВО ЗА ДОБРУ ВЛАДАВИНУ

2.1. Зашто је важно сарађивати са парламентом?

Који је циљ укључивања удружења грађана у законодавни процес?

Демократија је много више од слободних избора. Веза и релациони однос између грађана (народа) и изабраних представника (скупштине и владе) не завршава се чином гласања на изборима. Партнерство и сарадња између грађана и њихових представника захтева унапређивање поверења заснованог на искрености и јавности (транспарентности). Ово партнерство зависи од отворености власти и од иницијатива грађана у чијем се интересу власт врши, било да је реч о одређеним законским решењима, потрошњи буџета или доношењу одређених политичких одлука. Веће учешће грађана повећава и легитимитет законодавног процеса. И грађанима и влади је у интересу да се унапреди њихова сарадња. Дијалог између грађана и парламента мора бити сталан и отворен. Парламенти би требало да буду мост између воље грађана и државе.

Како грађани могу учествовати у парламентарном процесу?

- Прикупљањем потписа за одређени предлог закона;
- писањем петиције;
- учешћем у јавним расправама, јавном слушању и јавном заговарању;
- иницирањем закона;

- учешћем у обликовању јавних политика (здравствене, образовне, еколошке);
- вршењем притиска да се нека питања ставе на дневни ред,
- јавном контролом власти;
- лобирањем посланика да предложе одређена решења, и
- скретањем пажње посланицима на неадекватно спровођење закона.

Могуће препреке. Многи законодавци робују предрасуди да за представнике грађанског друштва и независне стручњаке нема места у законодавном процесу, уместо да их користе као драгоцене ресурсе. Када се успостави интензивнија комуникација између грађана и изабраних представника постиже се неколико предности. Најпре, парламент више брине о интересима грађана; затим, унапређују се надгледање и критички увид у рад парламента од стране народа, и повећава се легитимност парламента у очима јавности (грађана).

Грађанско друштво стоји пред изазовом да истовремено помаже јачање парламента како би имао улогу која му припада, али и да излази са захтевима према њему као највишој власти и носиоцу народног суверенитета.

Каква је веза парламента и јавности?

Просечни грађанин воли да чује разлоге за и против онога о чему се одлучује или што се налази у парламентарној процедури. Овоме помаже сучељавање аргументације супротстављених гледишта и група. Парламент је најприкладније место за јавне дебате. Парламент је „владавина помо-

ћу дискусије“. Представничка (репрезентативна) демократија умногоме је условљена слободном јавношћу. Модерна концепција репрезентације заснована је на идеји да у једном комплексном друштву постоје многи специфични интереси (локални, комерцијални, социјални, национални), међу којима се посредством аргумената и дискусије може пронаћи компромис и који могу бити координирани, као и јавном критиком и преиспитивањем ускладити са јавним интересом целине друштва.

Право грађана на слободан приступ информацијама не исцрпљује се (редовним) директним преносом скупштинског заседања и објављивањем закона у Службеном листу.

Доступност информација јавности укључила би и:

- белешке и записнике са седница пленума и одбора,
- основне планове рада одбора и пленума,
- све нацрте и предлоге закона,
- информације о начину гласања посланика појединачно, и
- отвореност седница одбора.

2.2. Могућности сарадње грађана и грађанског друштва са парламентом

Како грађани и представници цивилног друштва могу помоћи парламентарном процесу?

- Прикупљањем адекватних информација и статистичких података законодавцима о одређеном питању,
- обезбеђивањем бесплатне експертизе,
- организовањем јавних форума о кључним законодавним питањима,

- обликовањем јавног мњења,
- давањем подршке одређеним решењима,
- образовањем и информисањем осталих грађана,
- праћењем примене закона и праксе, и
- вођењем кампање подршке неком питању.

Основно полазиште јесте да нико није заинтересован за ваш проблем више од вас самих.

Ако се ви не бавите политиком, она ће се бавити вама. Потребно је бити критичан према власти, зашта је потребна извесна дистанца, и спреман на сарадњу, зашта је нужно приближавање и сучељавање са изабраним представницима.

Да ли и колико грађани и избрани представници комуницирају у периоду између избора?

Грађани од изабраних представника очекују да предузимају акције у њихово име и у њиховом интересу. Како би посланици успешније остваривали своју улогу, неопходно је да стално буду у контакту са онима који су их изабрали. Ови контакти требало би да буду двосмерни. То значи да се грађани појављују са конкретним иницијативама према парламенту, али и да парламентарци чешће иду међу грађане (народ), како би слушкливали њихов глас, откривали њихове приоритете и имали више разумевања за њихове проблеме. У директним контактима између грађанина и посланика јачају веза и међусобно поверење.

Од контаката са грађанима представници парламента могу имати велику корист од прикупљања информација, добијања конструктивних предлога и идеја за одређене аспекте јавних политика. Комуникација посланика са грађанима говори о њиховом осећају за интересе грађана и њихових група и организација. Када се грађани обратe по-

сланицима, могу да изразе своје ставове за које очекују конкретне акције и потезе посланика и парламента. Посланици могу чешће да буду присутни у својим срединама, а не само у време изборних кампања.

Ако је међусобна комуникација интензивнија постиже се неколико предности. Парламент више брине о интересима грађана, боље је надгледање рада парламента од стране грађана, али се и повећава степен легитимности парламента у очима јавности и грађана. Негативне консеквенце могу да настану једино ако се посланици понашају дискриминаторно, фаворизујући појединце или групе, чиме нарушавају сопствену, као и репутацију парламента у целини.

Питање је какве су могућности и колико се користе директни контакти, од слања писама (и *e-mail*), до телефонских позива и личних контаката у кабинетима посланика у локалу или у парламенту. Ко иницира контакте? Ако су то грађани, да ли су усмерени према појединим посланицима, одборима, посланичким групама или лидерима – или су их иницирали сами посланици, па то чине писмима, разним обраћањима, циркуларним писмима или лифлетима?

За многе грађане одлазак до седишта парламента захтева неколико сати пута, а то захтева утрошак времена и новца.

Поставља се питање – какав ефекат могу да имају овакви контакти и колико посланици могу бити отворени за иницијативе грађана? Да ли су посланици у прилици да остваре оно што грађани захтевају од њих? То зависи од њихових даљих корака учињених према министрима и државној администрацији, постављањем посланичких пита-

ња и захтевањем састанака са министрима или одговарајућим државним службеницима.

Неколико важних хипотеза о сарадњи грађана и парламента

Веза између грађана и парламента чвршћа је у државама у којима се користи већински изборни систем са једномандатним изборним јединицама, када се бира један посланик у изборној јединици и сваки грађанин зна ко га представља – него код пропорционалног изборног система у којем се бира партијска листа. Повремено се и у Србији јављају идеја и захтев да се уведе већински изборни систем.

До које мере ће посланици заиста бити у служби грађана, зависи и од схватања и разумевања самих посланика њихове улоге, као и од ресурса који им стоје на располагању (њиховог образовања, стручности, политичке моћи, инвентивности), буџета парламента, стручног особља које им стоји на располагању и сл. Сервис грађана од стране посланика непосредно се одражава на њихову подршку, гласове, углед и рејтинг, а самим тим и реизбор. Грађани могу да контактирају и са министрима и администрацијом, али они не подлежу избору и реизбору од стране грађана – као што је то случај са посланицима.

Фиксирање на интересе изборне јединице (када се примењује већински систем) или примарно вођење рачуна о средини из које посланик потиче, може да охрабри парохизијализам и запостави шире националне интересе.

По правилу, степен захтева грађана већи је у парламентима унутар унитарних држава, него што је то случај код федералних. У федералним државама парламенти нижих нивоа власти могу да апсорбују значајан део захтева грађана.

Како су организовани термини за састанке посланика са грађанима или појединих скупштинских одбора?

Не постоји систем термина за састанке, већ се грађанин може обратити писменим путем. У *Информатору* (који се налази на веб-сајту Скупштине) постоји посебан образац, који се попуњава. По постојећем Пословнику, постоји Одбор за представке и предлоге. Уколико се грађанин самоиницијативно појави на улазу у скупштину са захтевом да се види са одређеним послаником без претходне најаве, упућује се да пошаље писмену представку. Уколико грађанин инсистира да ненајављен види одређеног посланика, служба обезбеђења скупштине позива тог посланика. Ако је посланик у згради и тренутно је доступан, постоји могућност да прими грађанина (оваквих случајева има, али ређе). Чешћи је случај да грађанин има заказан састанак са послаником, и тада му се омогућава улаз у зграду Скупштине.

Скупштински одбори могу да позову грађане и представнике грађанског друштва да присуствују састанцима одбора.

ОДБОР ЗА ПРЕДСТАВКЕ И ПРЕДЛОГЕ

Члан 67. Пословника НСРС

„Одбор за представке и предлоге разматра представке и предлоге који су упућени Народној скупштини и предлаже Народној скупштини и надлежним органима мере за решавање питања садржаних у њима, и о томе обавештава подносиоце уколико су то захтевали.

О својим запажањима поводом представки и предлога Одбор подноси извештај Народној скупштини најмање једном у току сваког редовног заседања.

Одбор има 15 чланова.“

Право грађанина да тражи информација од јавног значаја од Народне скупштине Србије

Грађани имају право на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Информација од јавног значаја је информација којом располаже орган јавне власти, која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Сваки орган јавне власти има овлашћено лице за поступање по захтевима за остваривање права на слободан приступ информацијама.

Писани захтев у вези са остваривањем права на приступ информацији може се поднети Небојши Павловићу, лицу овлашћеном за поступање по захтевима за остваривање права на слободан приступ информацијама. Захтев за остваривање права на приступ информацијама може се поднети:

- писаним путем на адресу:
**НАРОДНА СКУПШТИНА, Београд,
Краља Милана 14;**
- путем електронске поште:
infoprstup@parlament.sr.gov.yu;
- телефоном на број 011/3026-029;
- телефаксом на број: 3222-777;
- у писарници Народне скупштине, Краља Милана 14, соба бр. 3.

Усмени захтев у вези са остваривањем права на приступ информацијама саопштава се у записник у писарници Народне скупштине, Краља Милана 14, соба бр. 3, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију.

Из *Информатора Скупштине Србије*

2.3. Дефинисање теме и пут превођења у јавне политике

За грађане и представнике грађанског друштва важно је да на самом почетку своје активности утврде неколико ствари:

1. Прво, да ли је питање или проблем којим се баве или желе да се баве, већ регулисано;
2. друго, у чијој је надлежности ;
3. треће, да ли већ постоји утврђена стратегија или иницијатива ; и
4. четврто, ко су потенцијални савезници и адресе на које се треба обратити.

За удружења грађана веома је важно да виде парламент као важну мету у својим активностима лобирања и јавног заступања (ови појмови биће детаљније објашњени), из једноставног разлога што управо парламент усваја стратегије, доноси законе, бира и контролоше владу, усваја буџет и има мандат „у име народа“ да брине о остваривању интереса свих грађана. Са друге стране, применљива и одржива решења морају да потекну од самог друштва и грађана, јер су они најближи тачки примене и имају највише додира са реалним животом.

Планирање кампање

За вођење одређене акције неопходно је припремити стратегију која обухвата низ елемената: **циљ – програми – средства – буџет**. Реални циљ треба да буде прилагођен контексту.

Комуникација обухвата низ елемената: **поруке – мете – подршка**. Фокус овог водича је на директном лобирању, али доле су неки путокази који могу да вам помогну да испланирате и изведете целу лобирајућу кампању. Можете да се послужите

овом листом која ће вам помоћи у дизајнирању стратегије ваше кампање.

Контролна листа за кампању лобирања:

- упознајте чињенице и правна ограничења, ако постоје, у вези са вашим питањем,
- размислите шта желите да постигнете и које компромисе сте спремни да учините,
- покушајте да разумете своју опозицију и њена схватања, као и да пронађете где је спремна на компромис,
- идентификујте посланике који би били заинтересовани да се боре за ваше питање,
- идентификујте посланике који би одговарали вашој кампањи,
- идентификујте у којој ће мери бити различита становишта политичких партија према вашој кампањи,
- идентификујте моћне људе у заједници који би били вољни да вас подрже,
- испланирајте кампању: ко? – када? – како? – директно лобирање? – индиректно лобирање,
- укључите онолико чланова групе колико је то могуће,
- упознајте политички процес и делујте у складу са њим,
- будите пристојни, будите концизни – будите реални,
- немојте да се плашите да питате за савет,
- обавестите медије/штампу и реците им ко је укључен, шта је ваш случај, шта тражите и када су кључна дешавања у кампањи (попут представљања скупштинском одбору),
- наставите кампању док не остварите циљеве – или не успете у томе,

- подржите директно лобирање индиректним, попут догађаја, публикација, појављивања у медијима, и другим врстама публицитета,
- будите сигурни да нема отвореног неслагања у оквиру кампање – свако треба да буде добро обавештен о питањима, и
- организујте редовне састанке да детаљно обавестите људе и дате им извештај, као и да координирате кампању.

Сакупљање политичких информација

Пре него што започнете иницијативу лобирања, неопходно је да знате како функционишу кључне институције и да идентификујете доносиоце одлука у секторима који вас интересују. Потребно је идентификовати ко може да вам помогне да утичете на те доносиоце одлука. Информације се могу прикупити званично и незванично, преко пријатеља, колега и јавно доступних извора. Ово омогућава спровођење *политичке анализе* и избор политичког питања.

Кључни елементи за политичку анализу

Политичка анализа обезбеђује основу за избор одговарајућих стратегија лобирања.

Политичка анализа укључује:

- идентификовање политичких циљева или политичких питања,
- идентификовање кључних актера и институција који доносе одлуке о политици, као и оних који могу да утичу на оне који креирају политику,
- испитивање поделе политичке моћи међу кључним актерима,

- разумевање процеса креирања формалне и неформалне политике, односно питања ко креира а ко спроводи политику, и
- разумевање социјалног и политичког контекста.

Важно је да своје политичко питање увек вежете за људе који су погођени тим проблемом. Политичка анализа требало би да укаже на проблем (шта?), специфичне политичке циљеве проблема (зашто?), и људе који су погођени проблемом (ко и где?).

КЉУЧНИ КРИТЕРИЈУМИ ЗА ИЗБОР ПОЛИТИЧКОГ ПИТАЊА КОЈИМ СЕ БАВИТЕ

- Колики је релативни допринос одређеног политичког питања (политике) вашем проблему?
- Колики је његов потенцијални утицај на велики број људи?
- Какве су могућности за успех?
- Да ли постоји могућност за рад у коалицијама?
- Колики је потенцијални ризик отварања одређене теме или питања?
- Каква је могућност за ваше удружење да ефикасно лобира

ПРЕДНОСТИ ЛОБИРАЊА ПРЕКО АЛИЈАНСИ/КОАЛИЦИЈА

- Рад у коалицијама повећава ресурсе, искуства, кредибилитет и видљивост.
- Повећава изгледе за успешност промене политике.
- Развија могућности за лобирање мање искусних чланова коалиције.

- Обезбеђује гаранције за чланове коалиције који имају интересе за које хоће сами да лобирају.
- Обезбеђивање заштите, међусобне подршке или „сигурности у бројевима“.

ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПРОТИВНИКА

- Да ли постоје организација, група или појединци који се противе предложеној промени политике?

- Какву претњу представљају ове организације, групе и појединци успеху ваше лобистичке иницијативе?
- Шта можете да учините да смањите утицај противника?

Ваш захтев, предлог или иницијатива, може да има више непријатеља него пријатеља, али морате бити упорни и да истрајете.

ПРОЦЕС ЛОБИРАЊА



III део

*Практична упутства
за сарадњу грађана
и парламента*

III ДЕО

ПРАКТИЧНА УПУТСТВА ЗА САРАДЊУ ГРАЂАНА И ПАРЛАМЕНТА

3.1. Учешће грађана у раду парламента

Јавна (са)слушања – консултације

Јавно слушање представља институцију парламентарне праксе од стране скупштинских одбора у циљу унапређивања законодавног поступка, ефикаснијег креирања политике или контроле рада владе. Јавно слушање организује се поводом неког законског предлога или другог питања из надлежности одбора, са циљем прикупљања информација од представника јавног и приватног интереса. Основни смисао јавних слушања јесте да се унапреди законодавни процес са живим сведочењем људи од струке и од искуства, писаним коментарима и експертским мишљењима. У живој дебати јавног слушања размењују се идеје, предности и мане, слабости и врлине одређених решења, и указује се на које групе, појединце и институције се она односе. Јавно слушање је одлична прилика да се укрсте теоријска знања и практична искуства. Јавна слушања спроводе се и о недостацима одређених законских решења, али много чешће о предложеним нацртима закона.

Јавна слушања представљају редован облик рада у савременим демократијама. Она укључују ставове других јавних тела, стручних установа и појединаца, и заинтересованих страна. Сматрају се и отварањем законодавног процеса према јавности за људе који нису чланови парламента – од

владиних представника до грађана и заинтересованих делова цивилног друштва. Веће учешће грађана, заинтересованих група и јавности, унапређује поступак усвајања закона и демократичност парламента, али и друштва у целини. Консултовањем експерата и представника цивилног друштва остварује се ослонац на искуства учесника и додатно повећава разумевање правног оквира од стране грађана, јача поверење у парламент и државу (владу), чини их ближим грађанима, и јача демократију и развија цивилно друштво. Јавна слушања представљају механизам прикупљања информација скупштинских одбора о свим питањима којима се ова тела баве. На јавним слушањима се информишу чланови парламента, особље стручних служби, али и најшира јавност, односно грађани. Отуда је права сврха јавних слушања да изабрани представници, како законодавне, тако и извршне власти, раде у интересу оних који су их изабрали водећи рачуна о јавном добру. Јавна слушања омогућавају да се мишљења грађана могу чути и пре него што се усвоји неко законско или друго решење које се тиче њихових права и интереса.

Грађани и представници цивилног друштва учешћем у јавном саслушању:

- **утичу на важне одлуке владе,**
- **врше притисак на владу да извршава домаће и међународне обавезе,**
- **подстичу дебату у јавности о неком важном питању,**
- **помажу развој практичних стратегија о неком питању,**
- **скрећу пажњу јавности на неки проблем,**

- развијају контакте и мрежу са владом, владиним и невладиним организацијама,
- граде коалиције и савезе и заједничке кампање са организацијама које се баве сродним делатностима,
- доприносе транспарентности у процесу одлучивања у влади, и
- појачавају одговорност изабраних представника према онима које представљају.

Презентовање на јавном слушању

Ваше излагање на јавном слушању веома је значајно. Оно што ћете говорити може да оствари снажан утицај, не само на конкретно питање, већ и на друштво у целини.

Припремите добро своје излагање, нека буде кратко и јасно! Поред излагања, спремите и сажетак онога о чему ћете говорити, јер посланици веома често немају времена да читају читаво ваше излагање. Исто важи и за њихове сараднике, али и друге заинтересоване, попут новинара. Иако ваше усмено излагање не би требало да буде дугачко (проверите да ли постоји временско ограничење или бар препорука), то не значи да ваш (дужи) писани извештај неће бити уврштен у коначну документацију.

Оно што говорите је важно, али на пријем ваших идеја и закључака утиче и начин на који

презентујете своје информације. Уколико је могуће, изаберите представника који има добре презентационе способности, који ће се добро припремити и јасно изложити ваш случај. Пожељно је да излагач не чита свој говор, већ да га излаже што „природније“, покушавајући да придобије пажњу присутних. Корисно би било да ваш представник већ буде познат јавности, или да заузима што значајнију позицију у вашој организацији.

Током припреме излагања размислите о контра-аргументима и тзв. „тешким питањима“, како бисте припремили што боље одговоре на њих. Ако се не осећате сигурно, организујте пробу у својој организацији. Уколико буде постављено питање на које не знате одговор, не треба блефирати – нико од вас не очекује да знате све одговоре, а и искреност и скромност могу се исплатити, јер ћете бити уверљивији. Ако се неко снажно успротиви вашем излагању, останите прибрани и љубазни, а након јавног слушања покушајте да разговором ублажите негативан став према себи, вашој организацији или ономе што заступате. Покушајте и да „организујете“ посланике који вас подржавају и договорите са да вам постављају питања која ће вам помоћи да истакнете добре стране онога што заступате.

ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЛУШАЊА – ЧЕК ЛИСТА		ИПУ	Скупштина Србије Назначено у пословнику	Народна Скупштина Србије Пракса
Процедуре				
Иницијатива за ЈС	Одбор.	Х		Х
	Цивилно друштво.	Х		
Одлука о ЈС	Одлука о ЈС донета на седници одбора (на иницијативу председника).	Х		Х
	Дефинисани елементи: тема, време, место, технички детаљи, листа позваних учесника.	Х		Х
	Дефинисане информације – подаци (у писаној форми) шта се жели добити ЈС.	Х		
	Белешка о сврси и опсегу организовања ЈС.	Х		
Избор и позивање сведока	Одбор дефинише листу сведока.			Х
	Неформални контакт са сведоцима – секретар или председник Одбора.	Х		Х
	Формални позив сведоцима са кључним подацима (сврха, тема, датум, место) Правила о ЈС, предложени састав учесника (20 дана пре ЈС).	Х		Х
	Потврда сведока усмена/писмена.			Х
	Изјава сведока у писаној форми са биографијом (до 7 дана).			
Оглашавање ЈС	Допис члановима Одбора, секретаријату Скупштине, с. одборима, члановима Парламента – 7 дана пре ЈС (тема, место, време, списак позваних сведока, гостију, медија).			Х
	Билтен Скупштине, огласна табла – 7 дана раније.			Х
	Медији – 7 дана раније.			Х
Дистрибуција материјала за ЈС члановима Одбора	Извештај експерта/аналитичара, писани извештаји сведока, допунски материјал (законои, судске одлуке, новински чланци, академске студије). Информатор ЈС: тема, сврха, списак релевантног материјала, списак сведока по редоследу сведочења, биографије сведока, преглед изјава.			

ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЛУШАЊА – ЧЕК ЛИСТА		ИПУ	Скупштина Србије Назначено у пословнику	Народна Скупштина Србије Пракса
Процедуре				
Административно- техничка питања	Резервација сале, техничка подршка: видео бим, РС, превођење, снимање, озвучење, освежење.			Х
	Распоред седења: ВИП сведоци, сведоци, председавајући – панелиста, посланици чланови Одбора, остали посланици, позвани гости – публика, медији.	Х		Х
	Редослед сведочења, временско ограничење.	Х		Х
Вођење јавног слушања	Регистрација свих присутни учесника у ЈС: сведока, чланова парламента, позваних гостију – публике, представника медија.	Х		Х
Увод	Поздравна реч председавајућег – панелисте, утврђивање кворума седнице.	Х		Х
Сведочење	Дефинисање правила ЈС, редослед сведочења (појединачно или панел), уводничар – експерт 5–10 мин., сведоци 5 мин. Питања: чланови Одбора 3–5 мин. остали посланици 3–5 мин. Вођење записника/стенограм/аудио-видео снимање.	Х		Х
Закључци	Завршна реч председавајућег (сумирање сведочења, предлози, констатације, закључци).	Х		Х
Активности након завршетка ЈС	Штампана верзија сведочења и изјава сведока.	Х		
	Завршни извештај – свим учесницима ЈС.	Х		
	Само члановима одбора.	Х		
	Свим одборима.	Х		
	Свим члановима Парламента.	Х		
	Секретаријату.	Х		
	Извештај пленуму (усмено и писмено).	Х		
Званично писмо захвалности свим учесницима ЈС.	Х			

Јавне расправе су више неформалан начин рада, којим се омогућава шира дискусија отворенија према јавности и изван круга стручњака. У јавној расправи по природи ствари учествује већи број људи. Оне се могу организовати и изван парламента. Понекад могу да буду прилика да се представи нацрт закона. Јавна расправа може се више политизовати него јавно слушање.

Јавно заговарање представља чин подршке неком питању и уверавање оних који доносе одлуке да поступе у циљу подршке вашем предлогу, питању или иницијативи. Јавним заговарањем делује се у циљу унапређења постојећих права или стварања нових законских оквира у интересу оних у чије име се заступа. То је процес који укључује серије политичких акција организованих грађана, чија је сврха да доведу до специфичних политичких промена које користе становништву којег се тичу. Јавно заговарање је демократско средство које се користи за усмеравање пажње на неки проблем или конкретна питања којима се унапређује добробит заједнице или остваривање неке друштвене промене. Основна идеја је да се постигне већа транспарентност и одговорност изабраних представника пред грађанима. Јавно заговарање представља процес деловања (а не једнократну активност) који се састоји од низа планираних активности предузетих са циљем промене политика, праксе и ставова.

У самом процесу јавног заговарања кључна је улога мрежа НВО за јавно заговарање, као посредника између појединих група и креатора политике. Дакле, мреже јавног заговарања дају глас својој „бази“ и својим корисницима. Кампања јавног заговарања представља сет усмерених активности у подршци некој теми или проблему.

Свако заговарање започиње формулисањем јасних циљева. Разликујемо краткорочне (до пет година), средњорочне (5–15) и дугорочне циљеве које пред себе постављамо. Такође, разликујемо и конкретне циљеве, попут промене одређеног закона – од процесних циљева, чији пример би био развијање еколошке свести одређене заједнице.

На основу формулисаних циљева, одређујемо **ко су мете нашег заговарања**: у примарне спадају они који нам директно могу обезбедити оно што желимо, док су секундарне мете поједници и институције који могу да утичу на наше примарне мете. Уколико је наш циљ доношење неке уредбе, примарна мета би био ресорни министар, а секундарне, између осталих, и посланици, чланови партије из које министар долази, медији, утицајне невладине организације или представници међународне заједнице.

Иако све ове циљне групе убеђујемо са истом намером, наша аргументација није увек иста. За сваког саговорника морамо имати прецизан и истанчан сет аргумената који ће бити истинити, али и компатибилни са његовим интересима и усмерени на његова интересовања. Свака од наших порука мора да има две компоненте: прво, да заговарамо нешто што је у интересу општег добра, и друго, да је то у индивидуалном интересу особе или функције на којој се налази особа са којом комуницирамо.

Колико год да аргументи утичу на доносиоце одлука, толико је значајан и начин изношења аргумената. Због тога су најефикаснији „заговарачи“ непристрасни експерти чија снага лежи у њиховој стручности и аутентични представници група о чијем је интересу реч. Различити су и начини прено-

шења порука – од суптилног, попут лобирања, до директних форми, као што су јавне акције и перформанси. Не постоји универзално решење које би нас научило који би модел заговарања требало применити. Избор зависи од наше процене ситуације, циља који смо поставили, као и од циљних група на које желимо да утичемо.

На шта се у својим напорима можемо ослонити? На претходна искуства са којима се морамо упознати, на своја знања и вештине, организационе капацитете, пријатељске организације и политичке контакте којима располажемо. Анализа коју радимо на почетку открива нам наше слабости и недостатке, и указује нам на оно што би требало да направимо пре него што започнемо заговарање.

Јавно заговарање је концепт који функционише у развијеним демократијама. Код нас се није често примењивао (успешан пример представља доношење Закона о цивилном служењу војног рока). Разлози што је овај концепт мало коришћен повезани су са одсуством демократских институција и демократске традиције – многе од активности које се предузимају као део процеса заговарања заснивају се на премисама основних људских права, као што су слобода удруживања и слобода изражавања кроз различите облике деловања, укључујући и грађанску непослушност.

Према темама којима се бави, јавно заговарање се може посматрати са аспекта:

- људских права (пример су маргинализоване групе);
- интересних група (као захтев за повраћај национализоване имовине);
- идеје односно идеологије (на пример антиглобализам, екологија).

Јавно заговарање се може примењивати на различитим нивоима:

- локални ниво (локална заједница);
- регионални ниво – унутар једне државе; и
- међународни ниво.

Ангажовање посланика у јавном заговарању и кампањама

Зашто су посланици важни за оне који организују кампању?

Посланици много воде рачуна о распложењу и снази јавног мњења. Они играју важну улогу у одржавању питања развоја на политичкој агенди. Слање кампањске дописнице министру у влади може да буде моћно средство ширења поруке. Коју врсту делатности посланик може да предузме да помогне у кампањи?

Остало што посланици могу да предузму, укључује прикључивање парламентарној групи која исказује подршку том појединачном питању, постављање специфичног питања у парламенту, или захтевање дебате у њему.

Посланици могу да искажу подршку на било који начин ван парламента. Могу да напишу чланак у локалним новинама, на пример, или да изразе забринутост говорећи у јавности.

Да ли је ефикасно?

Да! Што више посланици чују да њихови бирачи причају о неком проблему, већа је вероватноћа да ће предузети нешто.

Да ли треба да будем експерт?

Не! Запамтите, посланици би требало да обухвате разноврсна питања. Често ћете ви знати више о појединачном питању, него ваш посланик. А ваш

посланик може да вам буде захвалан за било коју информацију коју му проследите.

Да ли је важно којој партији припада мој посланик?

Не увек. Партија на власти формулише владину политику, али сви посланици имају утицај који могу да употребе у парламенту или у влади.

Шта ако посланик не показује интересовање за одређено питање?

Чак и ако ваш посланик не изгледа на први поглед заинтересован за одређена питања, неопходно је да наставите да исказујете своју бригу. Можда ће бити потребно неко време да видите резултат, али је вредно истрајавања.

3.2. Лобирање у парламенту

Шта је лобирање?

Лобирање је, једноставно речено, **процес којим захтевате од људи да ураде или поступе онако како ви желите**. Пре него што кажу „НЕ“, ваше је да их убедите да то преокрену у „ДА“. Тај процес је као шах или друге игре са стратегијом. Данас је уобичајено и легитимно да различите интересне и лоби групе утичу на креирање јавног мњења, али и на процесе доношења одлука. Лобирање омогућава непосредно заступање интереса и обраћање креаторима политике и доносиоцима одлука, користећи аргументе и убеђивање. То обично раде професионални убеђивачи, који лакше „купују“ политички утицај. Доносиоци одлука воде рачуна о томе ко им доноси гласове и новац. Лобирање је убеђивање особа на званичним положајима (посланика, њихових сарадника и скупштинске администрације) да ураде или подрже нешто што је у вашем интересу. У процесу

доношења одређене одлуке учествује велики број људи – поред оних који је формално доносе, нпр. министра или посланика једног скупштинског сазива, на сам процес утичу и чланови партија које имају посланике, други државни функционери, експертске групе, невладине организације, међународне организације, медији и многи други. Уколико имате утицаја на неке од ових актера, можете имати (већи или мањи) утицај на коначну одлуку. Имајући ово у виду, можемо рећи да је *лобирање стварање мреже заинтересованих и вољних да вам помогну*. Међутим, неће сви утицајни фактори бити на вашој страни.

Динамични грађани и њихова удружења брину о сопственим интересима. Зато настоје да се активно укључе у процесе одлучивања и опседају државну администрацију. Група која је на почетку интересна, постаје група за притисак. Када се у канцеларијама и ходницима утиче на власт као да је у питању нека врста контравласти, реч је о лобирању. Постоје различите технике утицаја. Изражавање ставова представља једно од средстава утицаја које државне органе наводи да реагују. Друго средство је подршка медија вашим захтевима и идејама. Имиц је такође важно средство утицаја. Помагање посланицима приликом изражавања ставова такође представља средство утицаја. Јавно одлучивање је увек (или би требало да буде) под присмотром грађана и медија, на које се увек гледало као на „будног чувара“ (енг. *'watch-dog'*). Лобирање се бави јавним одлукама па је, да би се осмислило одговарајуће понашање и деловање, важно познавање процеса јавног одлучивања. Око места и центара одлучивања гравитирају појединци и групе које желе да утичу на

одлуке. Време, трошкови и ефекти су одлучујући елементи који опредељују стратегију лобирања. Што су удаљенији од реалности и грађана, државни органи траже и захтевају више информација. Одлука се ретко доноси на једном месту. Углавном, процедура обухвата неколико нивоа, степена или фаза.

У циљу ефикасности неопходно је благовремено почети са лобирањем, бити стрпљив и градити мрежу утицаја, као и бити далековид и упоран. Лобирање је размена. Лобистичко деловање требало би да буде вишеструко, широко и разнолико. То значи „прави документ у правом тренутку на правом столу“. Доносиоци одлука морају да буду на време информисани да би деловали у правом тренутку. Неопходно је праћење (енгл. *monitoring*) и откривање догађаја који акцију чине могућом или потребном.

Лобирање парламента

Лобирање парламента је начин да грађани и њихова удружења одиграју важну улогу у процесу демократске владавине. У земљама са демократском традицијом, НВО (укључујући и локалне организације, трговинске савезе, организације за заштиту животне средине и групе за људска права) троше значајно време и средства лобирајући своје изабране политичаре у покушају да се њихови гласови чују.

Кроз лобирање парламента можете:

- обавестити појединачне састављаче и предлагаче закона и политичке партије у парламенту о потребама заједнице и утицају политичких одлука,
- допринети новим начинима развоја политика и обезбеђивања нових услуга,

- привући пажњу парламента на неко важно питање од јавног значаја,
- бранити постојећа права, и
- радити на побољшању ваше и позиције других људи.

Ефикасно лобирање парламента зависи од тога да ли сте добро припремљени и информисани и да ли имате јасан циљ и сврху. Потребно је да своја гледишта изразите јасно и ефикасно. Такође је потребно да разумете зашто је ваша улога да то питање изнесете пред свог посланика.

Овај водич обезбеђује увод у приступе и тактике за лобирање парламента, укључујући и:

1. преглед лобистичких кампања,
2. лобирање индивидуалних посланика,
3. лобирање посланичког клуба, и
4. предлог скупштинском одбору.

Директно и индиректно (или унутрашње и спољашње) лобирање парламента

Лобирање је планирани напор да се утиче на политичко управљање и доношење одлука. Концепцијски, постоје две врсте лобирања: *директно (или унутрашње)* и *индиректно (или спољашње) лобирање*. Наравно, граница ове две концепције није увек најјаснија, а врло често се користе оба приступа.

Директно лобирање (унутрашње) одвија се у самој скупштини и укључује састанке са послаником/посланицима, расправу око једног проблема, аргументовање вашег циља и израду конкретних препорука. Треба узети у обзир главне тачке за директно лобирање:

- састанак очи у очи са појединачним посланицима,

- обезбеђење анализа и информација и представљање закључака посланичком клубу,
- прављење предлога за јавно слушање скупштинског одбора,
- сведочење у одбору, и
- преговарање са креаторима политике и лобирајућим групама.

Ова врста лобирања се највећим делом обавља од стране или уз помоћ професионалнијих лобиста који су упознати са процедурама и унутрашњом организацијом парламента.

Индиректно (спољашње) лобирање. Ефикасна лобистичка кампања захтева и активности ван скупштине, чији је циљ да преусмере политику и притисак око појединих питања. Многе групе које лобирају парламент такође развијају индиректну лобистичку кампању. То укључује обавештавање шире јавности о проблему, што посредно повећава притисак на посланике и политичке лидере.

Скупљи начини индиректног лобирања су:

- закуп медијског простора,
- новинске или радијске рекламе,
- телевизијски спотови, и
- плакати на билбордима.

Ово су врло ефикасна средства да се ваша порука чује, али су и веома скупа.

Постоје јефтинији начини индиректног лобирања који укључују:

- информисање грађана путем састанака у општини или скупштини града,
- организовање протеста, тражење подршке од врата до врата,
- анкете, постери и штандови,
- конференције за штампу,
- посете редакцијама,
- помоћ новинарима око чланака, и

- посете бирача посланицима у месту где су кандидовани (изборна јединица, округ).

Оваквим активностима можете да привучете и бесплатну медијску пажњу.

Директно лобирање према индиректном.

НВО са ограниченим финансијским средствима требало би да науче како да буду ефикасни у директном лобирању парламента. Може се комбиновати индиректно лобирање које би пратило директно. До једног дела јавности можете допрети набројаним јефтиним техникама. Допирање до јавности (индиректно лобирање) показаће да верујете како је ваше питање важно за јавност. Оно ће оставити утисак на посланике са којима се састајете. Поред тога, привући ћете медије и добити бесплатну рекламу.

Да ли је парламентарно лобирање ефикасно?

Мишљења су подељена. Са једне стране то је неопходан пут у процесу доношења закона, за друге то се решава још код припремања законског предлога од стране извршне власти (владе). Без обзира на то што се значај скупштина, странака, одбора и појединих посланика разликује, скупштине су незаобилазне и кључне институције у процесу доношења закона. Посланици се не либе и не устручавају да законе побољшавају путем амандмана. Они имају више начина да вам помогну када им се обратите.

ЗЛАТНА ПРАВИЛА ЛОБИРАЊА

Поредно је да познајете:

- процедуре одлучивања, кључне тренутке,
- особе на положајима,
- политичка опредељења, и
- корисне „везе“.

БУДИТЕ ОПРЕЗНИ

Поредно је да:

- потражите информацију,
- успоставите мрежу контаката,
- пратите свој предмет, и
- будете упознати са важећим ставовима и аргументима.

БУДИТЕ ПРЕТЕЧА

Потребно је предупредити догађај, односно да:

- интервенишете што је могуће пре,
- иницијативе потичу од вас,
- расположете конкретним пројектом, и
- припремите се, припремите аргументацију.

БУДИТЕ СОЛИДАРНИ

Да бисте поступали солидарно:

- прегрупишите се,
- прикажите се као вишенационални колектив,
- стварајте савезе, изградите мрежу савезника,
- прихватите компромисе, и
- потрудите се да задобијете подршку одређених администрација.

РАЗМИШЉАЈТЕ ВИШЕСТРУКО

Потребно је да:

- увек посетите више доносилаца одлука,
- не занемарите ниједан хијерархијски ниво, ниједну институцију, и
- предузмете више корака, наступите са више аргумената, проверите изворе информација.

БУДИТЕ ОДЛУЧНИ

Ово подразумева да:

- се ослободите сувишних предрасуда,
- дефинишете јасан циљ,

- прихватите дугорочно улагање,
- дате (информације, пројекте итд.) пре него што добијете, и да
- будете упорни, да уложите приговоре.

КОМУНИЦИРАЈТЕ

Знајте како да:

- усвојите логику државних органа, тј. себе замислите на месту других,
- усвојите административну терминологију, и
- своје поруке пажљиво формулишете и одредите њихов садржај.

Циљање (таргетовање) посланика

Лобирање посланика значи убедити их да ураде оно што ви желите. Потребно је имати у виду да нису сви посланици довољно спремни на сарадњу. Према спремности на сарадњу, могли би се поделити у пет категорија:

1. Борци – Они који су предани и заклетни борци за „вашу ствар“, на које се можете дугорочно ослонити. Сва питања захтевају групу посланика посвећених да неуморно раде, и да подрже ваш случај. Оно што могу да ураде јесте да случај изнесу пред своје колеге, помогну да се развије јака „унутрашња“ стратегија, и да буду јавни заступници. Оно што им је потребно јесте добра информација и подршка ван Скупштине.

2. Савезници – Они који су сигурно на вашој страни и спремни су да мало помогну.

3. Неодлучни – Они које ће вас можда подржати, а можда и не; они су ваша кључна циљна група! Неки посланици неће се бавити вашим питањем, и могуће је да ће гласати и за и против. То су ваше кључне мете и лобирајућа стратегија се и заснива на постизању праве мешавине „унутрашњег“

убеђивања и „спољно“ притиска како би их преусмерили на ваш пут.

4. Благи опоненти – Следећа група посланика јасно ће гласати против вас, али они нису активни по том питању. Код ове групе кључно је да не постану активнији, лобирајући их довољно да буду суздржани, али да не постану љути.

5. Тврди опоненти – Они који ће, поред тога што ће гласати против вашег предлога, такође уложити и доста труда да организују ваше противнике, и предводи опозицију против вас. Овде је важно да буду изоловани и да се истакну екстремни њихових позиција, реторике и савезника, како им се остали посланици не би придружили.

Имаћете више шансе за успех ако ваша иницијатива буде „нестраначка“, тј. ако на вашу страну привучете посланике различитих партија и убедите их да је у питању опште добро.

3.3. Узајамна корист у сарадњи грађана и посланика

Приликом сарадње грађана и посланика важно је имати у виду узајамну и међусобну корист коју имају једни од других.

Шта посланик може да уради за вас?

1. Обезбеђивање информација. С обзиром на то да посланици имају право да поставе *усмена и писана посланичка питања (question time)*, одговори на њихова питања могу да обезбеде детаљне информације које би иначе биле недоступне. *Писма министру* увек би требало да добију одговор од министра лично ако их је упутио посланик. *Подсећање државне управе* – њихова писмена, па чак и усмена интервенција може покренути неки предмет или питање. Да би се разумела логика јавних служби потребно је да себе замислимо

у улози посланика или одређеног чиновника коме се обраћамо. Они воде рачуна о формалним и неформалним правилима свога посла. Међу њима постоје мање утицајне особе, које „не желе да се мешају“, и оне које су аутономније и са већим угледом и ауторитетом, које слободније изражавају своје мишљење и снажније утичу на доношење одлука. *Помоћ извршној власти* – посланици су по својој природи позвани да подрже или критикују владу.

2. Подржавање вашег питања у скупштини.

Посланик може да, у одбору или са скупштинске говорнице, износи предлоге и реагује на проблеме. Скупштина и њени чланови увек могу да предложе извршној власти неку одлуку. Посланицима је важно да су обавештени и пре администрације. Њиховом иницијативом помаже се у стварању одређене слике. Посланици могу да изнесу предлог за расправу, попут скупштинских питања, да поднесу предлог закона, да подрже ваш случај у одборима, и да гласају. *Писмено питање* – посланици имају право да постављају питања извршној власти (министру и влади). Када је питање правилно постављено, оно обавезује владу да прецизира своје ставове и избегне застој. *Успостављање правила* – то су пре свега закони које посланици изгласавају, али могу и да иницирају, као и амандмани као класично средство законодавног поступка.

3. Остале скупштинске услуге.

Љубазни посланици могу да пристану на бројне услуге, попут резервисања просторије у скупштини за пријем или састанак са другим посланицима, или прослеђивања релевантних извештаја или копија релевантних материјала које добијају бесплатно.

4. Публицитет. Подршка од стране ваших посланика требало би да има добар публицитет на локалном нивоу, и могла би да вам помогне да добијете национални публицитет за веће кампање.

5. Политички утицај. Млади посланици (по стажу) можда имају добар приступ старијим посланицима у својој странци, и могу да изврше политички притисак. На локалном нивоу, посланици могу да имају значајан директан утицај на саветнике, локалне бизнисмене или лидере у заједници.

Шта ви можете да урадите за посланике?

Грађани могу на више начина да пруже помоћ посланику. У скупштини, као и свугде, важи правило „ја теби, ти мени“. Ако желимо трајну подршку, морамо нешто и да уложимо. Потребно је да посланику пружимо прилику да се истакне, јер жели да бирачима докаже да је активан и ефикасан. Важно је да се посланицима „сажваће“ посао, јер су веома заузети и тешко им је да савладају велики број тема које обрађују, па ће знати да цене синтетичке и сажете текстове, аргументоване предмете, обрађене амандмане и претходно састављене посланичка питања.

1. Информације о питањима на којима радите, ако је то релевантно за предстојеће доношење закона, за тренутне вести, или за послаников сопствени рад, могу да буду од непроцењиве вредности политичару јер може да изнесе могуће аргументе којима ће подржати случај. Прослеђене информације требало би да буду концизне и тачне.

2. Смањење радног оптерећења. Већина посланика сматраће да ће тешко извести скупштинску кампању без подршке професионалца и савета лобисте.

3. Могућности да заблистају у парламенту. Млади посланици траже прилику да дају свој

допринос у парламенту. Можете да им помогнете тако што ћете им проследити оштра скупштинска питања, предлажући им теме за закључивање дебате или скицирајући им десетоминутна правила у вези са законом који ће заступати.

4. Публицитет. Посланици често желе позитиван публицитет. Ако се укључе у ваш случај могу то себи да обезбеде, нарочито на локалном нивоу, где њихово учешће у појединим активностима може да им обезбеди фотографисање за локалне новине.

5. Побољшавање профила. Све ово омогућава посланицима да себи побољшају профил, било у парламенту, бирачком округу или у јавности. Такво грађење имица може да буде кључно за непрекидне изборне победе и њихову политичку каријеру.

Како да приђете посланицима?

Посланици су најактивнији када је у питању њихов округ, зато је највероватније да посланика можемо да потражимо и на његовом терену. Чак и када су изабрани на националном нивоу (Србија је једна изборна јединица), сваки посланик има омиљену територију за коју га везују друге амбиције. Има предности када се посланику прилази ван термина скупштинских заседања, али нужност често намеће закључак да је контакт најкориснији онда када се припремају и изгласавају закон или нека одлука.

Кога мобилисати?

У скупштини се поступак одвија помоћу личних веза са посланицима, али и са њиховим сарадницима, скупштинским асистентима и читавом административном структуром.

КОЈЕ СУ ТО РАЗЛИЧИТЕ МЕТОДЕ ЛОБИРАЊА?

Постоји много начина да лобирате свог изабраног представника

– ево како да изведете ту акцију:

- напишите му писмо,
- пошаљите му *e-mail*,
- пошаљите му факс,
- назовите га телефоном,
- посетите га у канцеларији (назовите канцеларију у радно време),
- ако подржава питање, позовите га да узме учешћа у неком дешавању и обавестите локалне медије (можемо да вам помогнемо са саопштењем за штампу),
- нека ваше писмо буде објављено у локалним новинама, објашњавајући питање и неактивност вашег изабраног представника,
- организујте митинг у вези са тим питањем и позовите свог изабраног представника – чак и ако „није у могућности да дође“, и
- тражите да пошаље некога да говори у његово име или да пошаље писану изјаву о својој позицији, и позовите на скуп локалне медије.

Директни контакти грађана са изабраним представницима

Било да је реч о унутрашњем или спољном лобирању, било да су у питању ваши „борци“ или тврди непријатељи, технике лобирања веома су сличне: на располагању су вам различите врсте састанака са посланицима, њиховим сарадницима и администрацијом, можете им писати писма, слати *e-mailove*, разгледнице и факсове, а можете и покушати да на њих утичете различитим

спољним активностима, попут сакупљања петиција, јавних скупова и перформанса. Важно је да ваше активности буду испланиране и добро организоване, и да сакупите што више информација које вам могу помоћи у изради стратегије и самом процесу лобирања.

Запамтите: Посланици желе да буду опет изабрани, зато ако је неко питање важно за бирача, важно је и за њих.

Како да успоставите контакт са својим послаником?

Општи савети

Сваки посланик је различит и има различит начин организације сопственог времена и посла. Али постоје неки општи савети које треба запамтити.

- Посланици су веома заузети.
Нека ваша писма, телефонски разговори и састанци буду кратки и јасни.
- Будите у добрим односима са посланиковим помоћним особљем. Секретар или истраживач често ће бити први са којима ћете остварити контакт. Ти људи одлучују о томе која ће писма посланик видети и планирају његов роковник. Корисно је да они буду на вашој страни!
- Будите љубазни и пристојни. Ништа нећете добити узнемиравањем!
- Увек истакните да други људи из тог места деле ваше забринутости. На пример, можете да споменете недавне активности свог удружења.
- Запишите све специфичне коментаре свог посланика.

Посланици су ту да вас представљају. Зато је важно да их лобирате; њихов посао је да слушају.

Лобирање се различито примењује у зависности од установе, времена, места и учесника. Институције су често разгранате, па је неопходно прилагођавање тим разликама.

ВАЖНОСТ ЛИЧНОГ КОНТАКТА

- **Развијајте и одржавајте постојеће комуникационе канале.**
- **Са посланицима је пожељно познанство и контакт и пре него што вам затрабају.**
- **Сазнајте шта можете да учините за посланике – одговорите на њихова питања.**

3.4. Састанци са посланицима

Састанак је један од најефикаснијих начина да некога убедите да вам помогне или да вас подржи. Састанак са неком важном особом може код вас изазвати нервозу, али имајте у виду да је и посланику у интересу да састанак буде успешан јер сте ви његови потенцијални гласач(и). Чак и ако се не сложите око теме разговора, у његовом је интересу да на вас остави позитиван утисак. Све ово не значи да ћете лако заказати састанак са послаником. Веома често ће покушати да вас усмери на своје сараднике и саветнике, али ви будите упорни. Ипак, уколико је то једино решење, не пропустите ту прилику и не потцењујте њен значај. Искористите сваку шансу!

Постоји више врста састанака: идеална је ситуација ако сте у могућности да имате *редовне састанке* са посланицима; ипак, вероватније је да се морате ослонити на *информативне састанке* на којима законодавце упознајете са радом своје организације, њеним циљевима и идејама, и на *састанке везане за специфичну тему* када заговарате доношење конкретне одлуке или закона. По-

сланици, као и други јавни посленици су обично презаузети и оптерећени јер им се обраћа много саговорника у жељи да буду саслушани. Када дође до сусрета потребно је да се буде продуктиван. Сусрет обично почиње лепим речима, што подразумева уљудност и ефикасност. Добри односи почивају на размени информација. Наступ код доносилаца одлука почива на сарадњи (поверење је основни друштвени капитал) и на озбиљности. Важно је да се поставите у ситуацију саговорника. Контакт почиње неком додирном тачком (претходно познанство, сусрети, заједнички пријатељи). Увек је корисна алузија на личне моменте („допало ми се ваше излагање“).

Посланику је корисно ако помињете средину из које долази и ако укажете на то да ваш пројекат има и локалну димензију, или ако сте бирач његове изборне јединице, односно ако сте из исте средине (града, округа). Ако сусрету са послаником претходи састанак са његовим сарадником то треба обавезно прихватити, јер се од сарадника много учи, а они такође лако могу да уоче и значај вашег предмета.

1. Како се и где састати са послаником?

Посете: Сваки грађанин има право да захтева састанак са послаником или неким другим изабраним представником. Ове напомене учиниће ваше посете ефикаснијим:

- нека група буде мала (4–5 особа),
- нека група буде разнолика,
- разговарајте унапред о томе како ће тећи састанак,
- будите директни, али немојте да претите,
- будите упознати са чињеницама, и
- оставите информативни материјал код званичника.

Покушајте да организујете посету са ваше стране. Позовите важну особу да обиђе клинику или било који објекат или место које одговара вашој поруци у стварним и људским околностима.

Успоставите контакт са особљем: Велики број изабраних званичника има особље са којим можете да контактирате. Ови људи су приступачнији него званичници и могу да вам помогну да ваша порука прође до њих.

Контакт са послаником у вашем месту (општини, граду, изборној јединици) **на дешавањима на локалном нивоу**. Посланици често присуствују оваквим дешавањима ако знају да су позвани локални медији.

- Никада немојте потценити значај локалних медија за посланике, као кључни начин одржавања њиховог профила и обезбеђивања подршке јавности.
- Будите сигурни да посланик има јасне смернице у вези са дешавањем. Такође се побрините да он/она добије информације о томе шта тамо треба да ради.
- Покушајте и прибавите број телефона, и будите у контакту у случају кашњења.
- Увек реците „хвала“, и обратите пажњу на посланикове коментаре или обавезивање да нешто предузме.
- Пошаљите посланику исечке из штампе или билтене о некој локалној кампањи која је значајна за питања о којима сте расправљали.

2. Припреме за састанак

Одредите јасно свој циљ и очекивања од састанка. Своје приоритете и број тема о којима желите да разговарате одредите у складу са временом које вам је на располагању. На крају, будите сигурни да

сте у стању да јасно формулишете своје захтеве и идеје и још једном проверите све податке које ћете користити како бисте поткрепили свој случај.

УТВРДИТЕ АГЕНДУ И ЦИЉЕВЕ

- **Одлучите које ћете теме истаћи. Немојте претерати са питањима – држите се само две или три теме.**
- **Одлучите шта желите да добијете од посете, то јест да ли желите да се посланик обавезе да гласа за ваше питање, односно да га предводи, или је ваша посета организована само да бисте га упознали са тим питањем.**
- **Омогућите време за ћаскање на почетку, али нека не траје превише. Запамтите, то је ваша посета.**
- **Ако је у питању групна посета, одлучите ко ће да започне разговор и да изнесе агенду на сто.**

ПРЕ САСТАНКА

- **О кључним тачкама које желите да споменете направите забелешке унапред.**
- **Размислите о супротним аргументима које би ваш посланик могао да изнесе. Покушајте да предупредите његова питања.**
- **Да ли ћете препознати посланика? Увек је добро унапред знати како он или она изгледа. Пронађите слику у локалним новинама или на Интернету.**
- **Изглед је важан. Потрудите се да изгледате пристојно!**
- **Будите тачни, али и спремни на чињеницу да посланици често касне.**

Најбоље би било да са собом поведете малу групу која дели ваше мишљење. То би могло да остави снажнији утисак на вашег посланика. Ако се одлучите за то, добро је унапред испланирати ко ће шта рећи. Размислите о позивању младих људи. Посланици воле да знају да су и млади укључени у кампању.

Откријте релевантна интересовања вашег посланика. Што више знате о посланику, лакше ћете му предочити свој случај и већа је вероватноћа да ће он или она нешто предузети! Информације о његовом/њеном професионалном и образовном профилу, интересовањима и претходним активностима, исто тако вам могу бити од користи. Такође, знаћете шта посланика интересује и бићете у могућности да у складу са тим обликујете своје аргументе. Један од најлакших начина да сазнате нешто о биографији посланика и садашњим задужењима јесте да посетите сајт Скупштине.

Најбоље је да на састанак иду највише четири особе из организације, како се не би стварала непотребна гужва. Чланови ваше делегације морали би да буду добро уиграни и да тачно знају шта је чија улога – како би деловали организовано и озбиљно. Било би добро да једна особа говори у име групе, или да бар расподелите области (поједине сегменте разговора) како бисте знали ко о чему и када говори.

Будите тачни и не касните.

Немојте да касните, јер ваш саговорник има и друге обавезе и оптерећен распоред. Кашњење говори лоше о вама и вашим способностима, и показује да не поштујете саговорника и његово време. На састанку будити срдачни и пријатељски настројени, што наравно не значи да се не смете успротивити ставовима са којима се не слажете.

Трудите се да евентуална расправа не прерасте у свађу, јер тако ништа нећете постићи. Ако разговор крене лоше, покушајте да истакнете питања око којих се слажете са својим саговорником.

ВРЕМЕ – КРИТИЧНА КОМПОНЕНТА

- Схватите законодавни процес и кључне тачке у којима ваша гледишта могу да се чују.
- Цените и поштујте време посланика, пружајући им кратке, специфичне информације.
- Објасните до детаља све радње или кораке које захтевате.

3. Током састанка

Будите љубазни. Разговор у четири ока мора бити опуштен, а ви донесите информације.

Будите сажети. Имајте обзира према предвиђеном времену: прво ће се обавити представљање и размена посетница (визиткарти), у пет-шест минута образложите срж проблема, и најзад одговарајте на питања. Усредсредите се на суштину.

- Нека састанак буде кратак. Добро је да на почетку питате колико времена имате на располагању.
- Хватајте белешке како бисте могли да обратите пажњу на важне закључке.
- Ако вам посланик постави неко тешко питање, не брините. Понудите се да пронађете одговор.
- Добра је идеја да оставите кратак преглед својих питања и деловања које очекујете од посланика. Најбоље је да буде величине једне стране формата А4.

ЛОБИСТИ МОРАЈУ ДА КОМУНИЦИРАЈУ ПОШТЕНО

- Дајте непристрасне информације.
- Будите специфични и конкретни.

- **Изаберите посланике.**
- **Користите језик лишен емоција.**

На почетку разговора се кратко представите и реците у чије име говорите. Имајте у виду да се ваш саговорник током дана сусреће са великим бројем људи и да је потребно бити концизан, прецизан и, уколико је то могуће, занимљив – како би ваш састанак био што успешнији. Јасно изложите своје ставове и захтеве, и проверите да ли их је ваш саговорник схватио на прави начин. Изнесите и контра-аргументе својим ставовима, али их немојте превише говорљиво заступати. Уколико вам је постављено питање на које не знате тачан одговор, слободно реците да не знате. Обећајте да ћете се распитати и гледајте на то као на прилику за још неки састанак и контакт са послаником. На крају, обавезно оставите папир или документа са својим ставовима, захтевима и контакт адресом, како би посланик или његови сарадници могли да вас пронађу.

ЗАДРЖИТЕ ИНФОРМАЦИЈУ ЧИЊЕНИЧНОМ И НАУЧНОМ

- **Посланици углавном сматрају научну информацију важном и релевантном.**
- **Користите кратка упутства или извештаје независних научника да би подржали свој проблем.**
- **Признајте слабости своје делатности и аргументе друге стране.**

Добро слушајте

- Велики део лобирања представља слушање, тражење наговештаја званичних изабраних гледишта, и проналажење прилика да се обезбеде ваљане информације.

- Ако се састајете са „ћутљивим типом“, извуците информације из њега/ње постављањем питања.
- Ако се састајете са „причљивим типом“, сачекајте прилику да га/је вратите на главну тачку.

Будите спремни, али немојте да мислите да треба да budete експерт

- Многи изабрани званичници поседују опште знање, као и многи од нас. Урадите свој „домаћи задатак“, али немојте мислити да би требало да знате сваки и најситнији детаљ спорног питања. Изнесите лична осећања и искуство тамо где је томе место. Повезите интересе својих пријатеља и чланова заједнице.
- Треба да знате када да признате „не знам“, и да се понудите да пронађете информације.
- Будите отворени за супротне аргументе, али немојте им се приклонити. Немојте да се расправљате или супротстављате.

Цитирање

Зашто не бисте, када једном успоставите контакт са њим, цитирали нешто што је посланик рекао у прошлости, како бисте истакли оно што вас интересује? Могли бисте да цитирате нешто што је његова партија обећала на последњим изборима. Да ли је одржала реч?

Запамтите да сте ту како бисте остварили контакт

- Ако изабрани званичник има позитиван став у вези са проблемом у који сте укључени, или вас је подржавао у прошлости, изразите му током посете своју захвалност.

- Ако је у питању супротно, размислите о реченици: „Нема трајних пријатеља, нема трајних непријатеља“. Једнога дана, по неком питању које вам је важно, он/а ће вам можда изаћи у сусрет. У међувремену, ваше ће посете можда спречити те званичнике да вам буду активни противници. Другим речима, можда ћете помоћи да се „угаси ватра“ на другој страни.

Немојте се предуго задржавати

- Покушајте да добијете закључак у вези са спорним питањем. Ако чујете оно чему сте се надали, изразите своју захвалност и идите. А ако наиђете на препреку, захвалите му/ /јој, иако разочарани, и реците то. Напустите просторију како бисте разговор могли да наставите неког другог пута.

Бити пажљиви и спремни на сарадњу. Пажљиво запишите све захтеве за додатне информације.

Поентирајте на крају.

Пођите од претпоставке да саговорник жели да буде онај који презентира ставове грађана према јавној управи. У том смислу, он може бити ваша веза, па чак и савезник. Зато је поребно да буде добро обавештен.

УСПЕШАН НАСТУП КОД САГОВОРНИКА

Познавање ваших саговорника и њихових ставова помаже да не погрешите

- **Замислите себе на њиховом месту.**

Пођите од става да је реч о људима добре воље који журе, а недостају им информације потребне за рад. Кључне тачке:

- Обезбедите позитивне и конкретне податке. Разврстајте их по значају, инсистирајте на ономе што је важно за предмет.
- Будите ефикасни. Будите кратки, усредсредите се на централну поруку. Будите једноставни: саговорник тему слабије познаје од вас. Након састанка донесите закључак. Оставите писани траг који подсећа на ваш став.
- Играјте на карту сарадње. Нека ваш наступ буде јасан: образложите положај ваше интересне групе, као и њен циљ.

Пажљиво бележите додатне потребе за информацијама; одговорите на њих, предухитрите их и понудите материјалну помоћ (снабдевање документима и статистикама, сусрети са стручњаком).

- **Уважавајте свог саговорника.** Будите љубазни, пажљиви (он уосталом представља драгоцен изор информација).

Дозволите да њему буде приписана заслуга код надређених или јавног мњења. Он се сетио...

- **Диференцирајте своје понашање.** Прилагодите се сензибилности свог саговорника. Посланици, чиновници или професионалци, подједнако су осетљиви на љубазност и стручност. Они ипак имају своје бриге, па и различите реакције.

Код посланика

Чините радије	Него
Указати на то да се његове намере подударају са вашом тезом, да ће његово деловање допринети његовом имиџу	Пружити утисак да губи време
Бити крајње свеобухватан, обезбедити документа спремна за употребу	Наметати му одређено понашање
Препустити му заслугу за успех и медијско вредновање	Предложити нагодбу (осим ако је он први не спомене)

4. Након састанка

После састанка је пожељно послати писмо или позвати телефоном да се захвалите. Писмо је бољи формат, јер у њему можете још једном подсетити на своје захтеве или поновити закључке до којих сте дошли током састанка. Такође, можете и да предложите даље кораке за решавање свог проблема или даљу сарадњу са послаником. Ако сте се фотографисали након или током састанка, пошаљите једну копију фотографије својим саговорницима – у питању је симпатичан поклон који ће вашем саговорнику помоћи да вас боље запамти.

5. Важан је наставак

Будите сигурни да сте након посете послали захвалницу. Ако сте се обавезали на нешто током посете, поновите своје виђење тога. Ако су били присутни и чланови персонала, пишите и њима. Они често могу да буду важни савезници.

3.5. Преписка са посланицима

Комуникација путем писама представља конвенционалан начин којим можете обавестити посланике и друге службенике о својим ставовима, захтевима и предлозима. Сви потребни подаци о особама са којима можете писмено да комуницирате налазе се на сајту Народне скупштине, а затим све зависи од ваших способности и умећа! Посланици могу на основу приспелих пошиљака да „осете пулс“ и сензибилитет грађана, њихове приоритете и иницијативе. То се даље може стављати на дневни ред и користити у њиховим говорима, посланичким питањима, амандманирању закона, или се та питања могу покретати у непосредним контактима са министрима.

Развој технологије нам омогућава неколико форми комуницирања: стандардна писма, разгледнице, факсове и *e-mail* (електронску пошту). Свака од ових форми има предности и мане.

1. Слање писама

Писма су све ређа, па је вероватно да се пажљивије читају, нарочито ако су читко писана руком. Исто важи и за разгледнице, док слање факса, али пре свега откуцаног писма послатог поштом, оставља најпрофесионалнији утисак. Дobar обичај да на сва писма добијете одговор се у Србији не поштује, али је врло вероватно да их је неко ипак прочитао и пренео садржај посланицима и скупштинској администрацији.

Оно што је ипак важније од форме је *садржина* вашег писма. Уштедите време ономе ко чита вашу кореспонденцију и изразите свој став на самом почетку писма, истичући шта очекујете од посланика. Ако већ познајете посланика и имате сарадњу

са њим, обавезно ту чињеницу помените на самом почетку. У сваком случају, будите љубазни и унапред захвалите на издвојеном времену и одговору. Концизно и прецизно аргументујте свој став, поткрепите га тачним и провереним подацима, и покажите да се добро разумете у проблем о којем говорите. Писмо не би требало да буде дуже од једне куцане стране, а неопходне податке можете доставити у одвојеном документу. Уколико већ имате писану подршку од неког другог посланика или државног тела, приложите копију њиховог писма. Држите се правила „једно писмо – једна тема“. Покушајте да писму дате лични тон, како не би изгледало да сте га већ послали на ко зна колико адреса – напишите га руком! Избегавајте жаргон или непознате скраћенице.

Проверите да ли су име и функција особе којој пишете исправни и правилно написани. Наравно, не заборавите да оставите своје податке, како би могли да ступе у везу са вама. Ако не добијете одговор, пошаљите поново своје писмо и реците да на њега нисте добили одговор – будите љубазни, али и одлучни да овога пута успете!

2. Слање електронске поште

E-mailovi су најјефтинији, али се због тога и велике количне овог вида поште (тзв „спамова“, односно мејлова који иду на више адреса) узимају са много резерве. Но, сигурно је да утицај интернета расте и да велики број мејлова приспелих поводом исте теме оставља снажан утисак. Зато се немојте „расипати“ комуникацијом путем електронске поште, већ се трудите да је користите у тачно испланираним фазама, када ће њихов утицај бити највећи.

Неки посланици воле да користе *e-mail* и сматрају да је то најлакши начин комуникације са бирачима.

Други га уопште не користе. Најбоље је питати у кабинету посланичког клуба који је најбољи начин за комуникацију са послаником. Када пишете *e-mail*, придржавајте се већине правила која се односе на писање писама. Укључите пуно име и адресу да покажете да сте бирач.

Многи посланици и даље снагу јавног мњења у вези са неким питањем одмеравају према броју писама које од својих бирача добију на ту тему. Ова чињеница много је експлоатисана од стране група за притисак. Ипак, истраживања показују да су унапред одштампана писма или дописнице, које појединац треба само да потпише и пошаље, мање ефикасни.

Путем писама посланици размењују информације са грађанима изван парламента, и на тај начин и једни и други имају утисак да међусобно успешно сарађују на обострану корист. Ако не знате ко представља вашу изборну јединицу (као у Великој Британији или у САД-у), сазнајте ко од посланика живи у вашем крају или региону (комшилуку).

Писма су важна. Посланици процењују да велики број осталих бирача дели исте проблеме ако приме бар једно писмо у вези са одређеним питањем.

Али, неки посланици примају дневно до 200 писама. Будите сигурни да ће ваше бити примећено.

- Не заборавите да напишете пуно име и презиме, и адресу. Трбало би јасно да нагласите да сте бирач и да би посланик требало да буде спреман да пошаље одговор.
- Пишите својим речима. Покажите политичару да сте стварна особа.

- Нека буде кратко. Једна страна А4 требало би да буде довољна.
- Ако писмо пишете руком, будите сигурни да је читљиво!
- Држите се само једног питања у једном писму.
- Истакните аргументе цртицама.
- Додајте чињенице које наглашавају ваш случај.
- Изнад свега, нека буде јасно шта од посланика тражите да уради за узврат.
- Ако штампате писмо, не заборавите да се потпишете.
- Тражите одговор.

Нека буде лично!

Покушајте да се обратите директно, из сопственог искуства, објашњавајући зашто то тако интензивно доживљавате.

Увек пишете као забринут појединац, а не као представник своје организације или удружења. Имаће већи утицај!

Писмено обраћање званичницима има велику важност. Они знају да свака особа која пише представља многе друге које то исто мисле али не пишу. Како бисте били најефикаснији, послужите се следећим напоменама:

- Будите јасни у вези са оним што желите, проучите предлог закона, итд.
- Испричајте причу или пример како би питање учинили реалним.

- Тражите директан одговор у вези са његовом или њеном позицијом.
- Лична писма много су боља од писама у форми или петиција.

Реците хвала

Посланици ретко добијају поруке захвалности за посао који ураде за своје бираче. Зашто им не бисте написали кратку поруку?

3.6. Телефонирање посланицима

Посланици обично имају две канцеларије: једну у парламенту коју користе током радне недеље, а другу у средини где живе и раде (у њиховом бирачком округу). У својим окрузима обично су од петка ујутро до понедељка ујутро (ако парламент није на одмору).

Пре позива

- Забележите неке појединости које желите да истакнете.

Током разговора

- Нека разговор буде кратак и пристојан.
- Објасните јасно шта желите да посланик уради.
- Ако одговори телефонска секретарица, оставите кратку поруку са именом и телефонским бројем, тако да може да вам се јави.
- Немојте се обесхрабити ако буде тешко доћи до посланика. Они примају на стотине позива, али се не труде да вас избегну.

IV део

*Јавне агенције,
регулаторна
и контролна тела*

IV ДЕО

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ, РЕГУЛАТОРНА И КОНТРОЛНА ТЕЛА

Самостални републички органи и независна тела

У циљу успостављања добре владавине, институционалних стубова система друштвеног интегритета, али и поштовања препорука Европске уније, последњих година у Србији су успостављени специјализовани државни органи, регулаторна и контролна тела, парламентарни или владини савети и комисије. Ова тела стоје на располагању грађанима, између осталог и у остваривању боље и лакше сарадње са парламентом. Поједине органе изабрала је Скупштина Србије, или су ти органи у обавези да јој подносе извештаје. Њихова улога јесте да контролишу извршну власт и делимично обављају један део њених послова, а да при томе остану аутономни. То су Комисија за хартије од вредности, Антимонополска комисија, Агенција за радиодифузију, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републички одбор за решавање о сукобу интереса, Савет за борбу против корупције, итд. Ова тела се заједничким именом често називају „четврта грана власти“. Скупштина Србије усвојила је низ закона којима се установљавају ова тела.¹⁴ Органи као

што су Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке, Повереник за информације од јавног значаја и Заштитник грађана представљају стубове грађанске контроле извршне власти у државама које претендују да буду демократске. Циљ свих ових институција је да се брину о поштовању закона и контролишу рад државних органа.

Ова тела су од свог оснивања наилазила на различите врсте проблема – од конституисања, питања простора и буџета, до обављања сопствене делатности. Повереник за информације од јавног значаја има проблема у раду јер му неке службе (БИА) не дају одређене податке. Комисија за хартије од вредности је под извесним утицајем владе. Државна ревизорска институција до 2008. није почела са радом иако је закон усвојен 2005, а предвиђени рок од шест месеци истекао у мају 2006. године.

4.1. Републичка радиодифузна агенција (РРА)

Републичка радиодифузна агенција (РРА) основана је 2003. године и броји девет чланова које бира Скупштина Србије, од којих се четири бирају на предлог државних органа а остали на предлог цивилног сектора (удружења новинара, НВО, Универзитета, верских заједница итд.). То је једна од ретких институција која је добила извршна овлашћења. Наиме, новим Законом о радиодифузији из 2002. и 2004. додела и одузимање фреквенција поверени су Републичкој радиодифузној агенцији. Осим тога, она има право да именује управне одборе телевизијских јавних

¹⁴ Закон о јавним набавкама, 4. 7. 2002. 39/02; Закон о финансирању политичких странака, 18. 7. 2003. 72/03; Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, 20. 4. 2004. 43/04; Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, 21. 5. 2004. 55/04; Закон о слободном

приступу информацијама од јавног значаја, 2. 11. 2004. 120/04; Закон о заштити конкуренције, 16. 9. 2005. 79/05; Закон о заштитнику грађана, 16. 9. 2005. 79/05; Закон о државној ревизорској институцији, 14. 11. 2005. 101/05.

сервиса Србије и Војводине. Ова агенција је након конкурса 2006. године доделила националне фреквенце телевизијама *Линк, Б 92, Фокс, Кошава-Хепи, и Авала*. Ово тело води рачуна и о једнакој заступљености странака и кандидата у току изборне кампање. Такође, РРА је *Јавном сервису РТС* сугерисала да омогући директан пренос седница Скупштине Србије. У међувремену је измењен члан 34. Закона по којем сагласност за њен годишњи финансијски план не даје више Скупштина него Влада.

Радиодифузни савет

Републичка радиодифузна агенција

Адреса: Васина 2-4/VI, 11000 Београд

тел/факс: (011) 2028-700 и 2028-711

E-mail: antikorupcija.savet@sr.gov.yu

Web: <http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu>

4.2. Савет за борбу против корупције

На таласу политичких промена, у јесен 2000. године, Влада Србије формирала је Савет за борбу против корупције као стручно-саветодавно тело са широко дефинисаним надлежностима. Именоване су особе од јавног угледа. Савет је веома амбициозно почео са радом. Услед неслагања са Владом, одређени број чланова овог тела поднео је оставке и напустио Савет, а марта 2003. именовани су нови чланови. Савет за борбу против корупције је једина антикорупцијска иницијатива која траје од 2001. године, а упркос проблемима које је имао у сарадњи са свим кабинетима стекао је углед у домаћој и међународној јавности.

Савет за борбу против корупције смештен је у две канцеларије у Влади Србије. Досад је објавио бројне извештаје у којима је изнео замерке на процесе приватизације, продаје или стечаја појединих предузећа. Ти извештаји неретко су били „трн у

оку“ власти, па је и освртање на мишљење Савета постајало све ређе. Народна скупштина Републике Србије усвојила је Стратегију за борбу против корупције¹⁵ и обавезала Владу да донесе Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције. Влада Србије (Министарство правде) припремила је нацрт Закона о Агенцији за борбу против корупције (ушао у скупштинску процедуру 12. септембра 2008). Према овом нацрту предвиђа се оснивање Агенције као самосталног и независног државног органа. У јавности и у неформалним круговима провејава становиште да би доношење овог закона могло да значи укидање Савета за борбу против корупције и Републичког одбора за решавање о сукобу интереса, или би у значајној мери променило њихову улогу. Нацрт предвиђа да се у тој агенцији сажме и надлежност Републичког одбора за решавање о сукобу интереса.

Савет за борбу против корупције често је радио под притисцима и оптужбама. Поводом тврдњи Савета и његове председнице да „Ц маркет“ није регуларно приватизован, тачније откупљен од стране Компаније „Делта“, јер је, противно закону, укњижење својине извршено пре обавезне сагласности Комисије за заштиту конкуренције, руководство „Делте“ поднело је кривичну тужбу против Верице Бараћ, председнице Савета.

Савет за борбу против корупције

Адреса: Немањина 11, 11000 Београд, Србија

Телефон: +381 11 361 77 49, +381 11 362 01 64

E-mail: antikorupcija.savet@sr.gov.yu

Web: <http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu>

¹⁵ Народна скупштина Републике Србије усвојила је Стратегију за борбу против корупције на Седмој седници Другог редовног заседања у 2005. години, одржаној 8. децембра 2005. године.

4.3. Републички одбор за решавање о сукобу интереса

Републички одбор за решавање о сукобу интереса основан је Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.¹⁶ Републички одбор за решавање о сукобу интереса има девет чланова. Три члана бирају судије Врховног суда Србије међу дипломираним правницима посебно стручним за кривично, грађанско, привредно или управно право, који нису адвокати – а једног члана бира Адвокатска комора Србије. Преосталих пет чланова бира Народна скупштина, на предлог Српске академије наука и уметности, са листе која садржи 10 кандидата. У складу са усвојеним системским законима за борбу против корупције, Скупштина је изабрала пет од осам чланова Републичког одбора за решавање о сукобу интереса (24. августа 2004). Одбор је до 2007. изрекао 42 јавне опомене функционерима за недозвољено гомилање функција, и углавном су након тога функционери подносили оставке. Проблем представља спора верификација њихових оставки, која траје и по шест месеци. Међу предлозима за измену закона који регулише делатност овог Одбора налази се и идеја да функционери врате новац који су добили од момента подношења оставке, па до разрешења са тог места.

У току прве године примене Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, Републички одбор је констатовао одређене недостатке важећег Закона, чија је последица била да су важна подручја потенцијалног сукоба интереса остала ван надлежности Републичког одбора, а посебно област јавних служби (здравство, образова-

¹⁶ Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, бр. 43 од 20. априла 2004. године.

ње, и др.). Поред тога, Републички одбор је констатовао и непрецизност Закона у одређивању појма функционера, као и неоправдано широке изузетке у погледу кумулације јавних функција када су у питању народни посланици, посланици и одборници. Извесне сметње за ефикаснији рад Републичког одбора последице су непотпуности решења у погледу поступка, врста мера и недефинисању правних лекова. Републички одбор се у предложеним изменама Закона залаже за јавност имовинских података функционера, када се ради о непокретностима и приходима по свим основима. Постојеће решење, иако легитимно, слаби обавезу функционера да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције, с обзиром на то да је пријављивање имовине важан предуслов за надзор рада функционера. Обавеза враћања накнаде у случајевима обављања више функција противно прописаној забрани, поред правне и моралне димензије, имала би утицаја и на смањење ове појаве. Због свега тога, Републички одбор је почетком 2006. године доставио Влади Републике Србије текст предлога измена и допуна Закона.

Републички одбор за решавање о сукобу интереса

Адреса: Нушићева 4, 11000 Београд

Телефон: 011 / 32 32 587, 32 29 946, 32 29 071

Факс: 011 / 32 26 796

Web: <http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu>

4.4. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: повереник), представља самосталан државни орган, независан у вршењу надлежности, установљен Законом о слободном приступу информацијама од

јавног значаја, а ради обезбеђивања остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Повереника бира Скупштина Србије.¹⁷ Прва искуства са применом Закона о слободном приступу информацијама,¹⁸ показала су да се стари окоштали менталитет тешко мења и да тешко прихвата поштовање нових норми и стандарда. Отпори примени новог закона били су евидентни на свим нивоима, од највишег државног до локалне самоуправе.

Сам повереник је првих шест месеци био лишен елементарних услова за рад – нису му били обезбеђени ни простор, ни буџетска средства, нити сарадници. Тек 1. јула 2005. обезбеђени су минимални услови за рад и повереник је почео фактички да делује. Уз све проблеме, повереник и његови сарадници успели су да на ноге поставе нови државни орган. У прве три године рада, повереник је у раду имао око 5.000 предмета, већином жалби, од чега је до 2008. решено око 4.000. Око 90% оних којима су претходно биле ускраћене информације од јавног значаја добили су их након обраћања поверенику за информације. Око 7% жалби је одбијено или одбачено. У неколико процената, пошто информације нису добијене ни након налога повереника, разлог је био у томе што Влада Србије, чија је то законска обавеза, није активирала механизме за обезбеђење извршења одлука повереника. У чак 96% случајева у којима су изјављене жалбе радило се о тзв. „ћутању управе“, које овај Закон не дозвољава и санкционише. Разлози за непоступање по захтевима тражиоца

¹⁷ Скупштина је повереника за информације од јавног значаја (Родољуба Шабића) изабрала 22. децембра 2004. године. Након усвајања новог Устава, Шабић је поново изабран 29. јуна 2007. године.

¹⁸ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, од 2. новембра 2004.

кретали су се од најобичније немарности, незнања и игнорисања захтева, па све до свесног кршења овог права неоснованим позивањем на поверљивост докумената, без пружања доказа о могућим штетним последицама у случају одавања информације, како закон налаже. Велики број жалби се могао избећи, а тиме и непотребни трошкови, да је било мало више воље, знања и одговорности – што би такође ојачало и поверење грађана у власт.

Ради едукације запослених у органима власти, грађана и новинара, повереник је, углавном у сарадњи са цивилним сектором, реализовао веома велики број семинара. Објављено је више издања водича кроз *Закон*, укључујући издања на свим језицима националних мањина. Објављен је и *Каталог органа јавне власти* који обухвата око 11 хиљада субјеката.

Трогодишња пракса повереника потврђује да је овај Закон моћно средство за грађанску контролу власти и борбу против корупције, због чега је у његовој примени и било проблема. Грађане су највише интересовале информације које указују на реалну или потенцијалну корупцију, злоупотребе, несавесан рад у служби и сл., при којима су, неретко, и сами били оштећени. Занимали су их подаци у вези са располагањем буџетским новцем и другим јавним ресурсима – јавне набавке, приватизација, инвестиције, пројекти, плате и запослење у јавном сектору, али и информације о поступању органа у разним судским и управним поступцима, о издавању разних дозвола, о угрожавању и заштити здравља и мерама за заштиту животне средине и животиња, о функционисању локалне самоуправе, финансирању странака, локалних медија, и друго. Према извештајним подацима, број оних који траже информације све је већи – у 2007. је за преко 50% већи него у 2006, а 4,5 пута већи него у 2005.

Траже их грађани, новинари, медији, политичке странке, али и сами органи власти.

Без обзира на евидентне продоре на плану остваривања слободе приступа информацијама, за све време, па и данас, присутан је снажан, континуирани отпор примени закона и активностима повереника за информације. Илустративан је податак да су у чак неколико десетина случајева органи власти против решења повереника подносили тужбе Врховном суду. Тужбе су у досадашњим случајевима углавном бивале одбачене од стране суда. Такође, сам повереник био је у неколико наврата изложен грубим вербалним нападима и увредама појединих министара (Велимир Илић, НС) и директора јавних предузећа (ЈП *Путеви Србије*, Сретен Јоцић, НС), што такође потврђује не-одговоран и неадекватан однос власти према антикорупцијским институцијама.

Повереник је у неколико годишњих извештаја поднетих Народној скупштини указивао на то да је ради стварања услова за остваривање слободе приступа информацијама неопходно да Влада Србије активира механизме за принудно извршење његових одлука и за одговорност за прекршиоце закона. У истим извештајима указивао је и на неопходност доношења савремених закона о заштити података о личности, о класификацији тајних података и о поступању са досијеима тајних служби бившег режима. Иако су у надлежном одбору Скупштине сви повереникови извештаји прихватани, ништа од предложеног још није реализовано.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Адреса: Светозара Марковића 42, 11000 Београд

Тел: +381 (0) 11 2681-255

+381 (0) 11 2681-137

+381 (0) 11 2685-022

Факс: +381 (0) 11 2685-023

E-mail: office@poverenik.org.yu

Web: http://www.poverenik.org.yu

4.5. Управа за јавне набавке

Управа за јавне набавке је образована на основу Закона о јавним набавкама („Службени гласник Републике Србије“, број 39/02,43/03,55/04),¹⁹ као посебна организација за обављање стручних послова у области јавних набавки ради обезбеђивања услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава за јавне набавке и подстицања конкурентности и равноправности понуђача у поступцима јавних набавки, на чији рад и организацију се примењују прописи о државној управи. Управа за јавне набавке формирана је 2002. године, али ни после 5-6 година нема капацитета да на прави начин прати све јавне набавке у Србији.

У 2007. години, од 12.000 наручилаца, само њих 2.100 доставило је извештај о јавној набавци робе или услуга. Реч је углавном о највећим наручиоцима, и код њих се званично региструје потрошња од две милијарде евра или 2,8 милијарди долара, а процењује се да око 10.000 мањих наручилаца потроши још толико. Проблем лежи у томе што су санкције за оне који не поднесу извештај прекршајне. Према речима директора Управе за јавне набавке, дешава се да за једну озбиљну јавну набавку од 20 милиона динара, фирма буде кажњена само опоменом.²⁰ Годишње се склопило око 250.000 уговора о јавним набавкама, а у 2007. години било је 12.000 наручилаца и 80.000

¹⁹ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 39/02, 43/03, 55/04, Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, 21. 5. 2004, *Службени гласник РС*, бр. 55/04, од 21. маја 2004.

²⁰ *Блиц*, 20. децембар 2007, стр. 8–9.

понуђача. Ово превазилази капацитете Управе. Проблеми јавних набавки су: неадекватна контрола и одсуство ефикасне провере; цене за исте врсте производа, услуга и радова значајно варирају; цена се најчешће узима као главни критеријум, а квалитет је потиснут у други план; субјективност у оцењивању квалитета; мали број службеника специјализованих за јавне набавке; одсуство професионализације; низак ниво стандардизације у јавним набавкама; нема разрађеног поступка за управљање великим набавкама; слабљење дисциплине у примени закона и одсуство санкција; и висок ризик од корупције, посебно у фази планирања и припреме поступка набавке.

Слично непријатностима које је имао повереник за информације од јавног значаја, било је проблема и у случају званичног налаза Управе за јавне набавке да је куповина локомотива од стране јавног предузећа „Железнице Србије“ била незаконита, јер јој није претходио јавно расписан тендер.

И услови у којима ради ова веома корисна институција такође су илустративни за однос наше власти према изградњи нових институција: 40 запослених из Управе и из Комисије за заштиту права заједно раде на простору величине око 160 квадратних метара. Било би веома занимљиво упоредити услове у којима раде ови органи власти, који својим антикорупцијским деловањем земљи штеде износе који се могу изразити стотинама милиона евра, са условима у којима раде неки други државни органи.

Управа за јавне набавке

Адреса: Кнеза Милоша 20, Београд

Сви писани захтеви се достављају преко Писарнице Управе за заједничке послове републичких органа, Немањина 22–26, Београд.

Радно време Управе је 08:30-16:30.

Контакт телефони:

– директор Управе: 011/3616-534

– начелник Одељења за заједничке послове:
011/3616-534

– начелник Одељења за послове Комисије за заштиту
права: 011/3617-269

– помоћник директора: 011/3620-516

– лице овлашћено за поступање по захтевима:
011/3620-614

– **факс** Управе: 011/2686-527

– **факс** Комисије: 011/3617-344

– Сектор за послове јавних набавки: 011/3620-614 и
011/3620-611

E-mail: info.ujn@ujn.sr.gov.yu

Web: http://www.ujn.sr.gov.yu

4.6. Комисија за заштиту права

Комисија за заштиту права има председника и четири члана. Председника, као и чланове Комисије, именује Влада Републике Србије на период од четири године, с тим што исти могу поново бити именовани. О свом раду Комисија једном годишње извештава Владу и Народну скупштину. Услед недостатка простора ради при Управи за јавне набавке.

Ова институција је у претходне четири године решила око 1.800 захтева, и у више од 50 одсто случајева делимично или потпуно поништила поступак јавне набавке. Једна трећина поступака поништена је јер су констатоване драстичне неправилности као што је необјављивање позива, непостојање конкурсне документације или дискриминаторски услови, док су код делимичног поништавања проблем били неоправдано одбијање понуда и њихово неправилно рангирање.

Управа за јавне набавке,

Комисија за заштиту права

Адреса: Немањина 22–26, Београд

Тел.: 361-72-69

E-mail: info.komisija@komisija.ujn.sr.gov.yu

Web: http://www.komisija.ujn.sr.gov.yu

4.7. Комисија за заштиту конкуренције

У циљу повећања конкуренције у Србији је донет Закон о заштити конкуренције, и у складу са њим основана Комисија за заштиту конкуренције.²¹ Закон међутим не кажњава доминацију на тржишту, већ само злоупотребу такве позиције на основу разумне дискреционе процене. Други његов недостатак тиче се дефинисања монополског понашања, односно колико тржишно учешће се на ком тржишту дефинише као монополско.

Од свог оснивања 2005. па до јуна 2007. године, Комисија за заштиту конкуренције разматрала је око 120 случајева монопола у привреди, у областима експлоатације рудних богатстава, трговине на велико и мало, банкарства и осигурања, као и пружања услуга кабловског Интернета. Комисија нема овлашћења у областима у којима су највећи монополи јер су у државним рукама струја, нафта, гас и фиксна телефонија. Надлежности Комисије ограничене су само на кажњавање монополисте, што понекад може да делује стимулишуће у односу на потенцијалне добити од монопола, али има права и да разбија монопол. То се управо десило у случају када Комисија није дала одобрење за концентрацију „Делти“, која има највећи трговински ланац у Србији, приликом преузимања „Ц маркета“, другог великог трговинског ланца. Она је на основу Закона донела решење да је Компанија „Делта“ куповином „Ц маркета“ стекла монополски положај на тржишту, који је забрањен Уставом и законом. После укидања њеног решења од стране Врховног суда Србије, Комисија је опет донела садржински истоветно решење. Комисија је изрекла само две

упозоравајуће мере у области кабловског интернета и аутобуског саобраћаја.

Комисија за заштиту конкуренције

Адреса: Кнегиње Зорке 7, Београд

Директор:

Тел.: + 381 (0) 11 38 11 911

Факс: + 381 (0) 11 38 11 999

Писарница:

Тел.: + 381 (0) 11 38 11 900

Факс: + 381 (0) 11 38 11 936

E-mail: office.kzk@kzk.sr.gov.yu

4.8. Заштитник грађана (омбудсман)

Иако је Закон о заштитнику грађана усвојен 2005.²² заштитник грађана (омбудсман) изабран је тек јула 2007. Заштитник грађана има четири заменика (изабрана од стране Скупштине Србије 7. октобра 2008): за људска права и права лица лишених слободе; за равноправност полова, права детета и права лица са хендикепом; за права националних мањина; и за добру управу, односно правилно и законито функционисање администрације. Код омбудсмана, процес избора кључан је за задобијање поверења јавности у државне институције. Један истакнути омбудсман је приметио да – каква год да је процедура за именовање, институционалне гаранције независности биће подривене уколико постоји могућност да партијска пристрасност, или само привид пристрасности, буде уочљива при именовању омбудсмана.

Народна скупштина више од годину дана након избора заштитника грађана није изабрала ниједног од његова четири заменика, иако јој је заштитник доставио одговарајуће предлоге. Ни обавеза извршне власти да обезбеди материјалне, логистичке и друге сличне услове за рад заштит-

²¹ Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 16. септембар 2005.

²² Закон о заштити грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 16. септембар 2005.

ника грађана, није извршена на одговарајући начин. О томе сведочи и чињеница да је простор који је стављен на располагање заштитнику грађана неадекватан и апсолутно недовољан за смештај и потребе његове Службе, чији су структура и број извршилаца утврђени уз сагласност Народне скупштине. Избор заштитника грађана био је предмет партијских нагодби, договора и паритета.

Заштитник грађана

Адреса: Милутина Миланковића 106

Тел.: 011-2138062; 2142281

Web: <http://www.zastitnik.gov.rs>

4.9. Државна ревизорска институција

Закон о државној ревизорској институцији усвојен је крајем 2005. године²³ али Државна ревизорска институција није конституисана, иако је предвиђени рок од шест месеци истекао још у мају 2006. Непостојање те институције у Србији значи да за многе аспекте пословања државних органа и других који функционишу у јавном сектору, немамо никога ко би био објективан и стручан да каже да ли су се корисници буџета понашали расипнички или рационално. Искуства различитих земаља које су установљавале врховне ревизорске институције говоре да је потребно значајно време да ове институције заиста почну да се поштују. Ово је посебно важно када се зна да су највеће афере у вези са корупцијом протеклих неколико година биле скопчане са очигледно непримереним трошењем буџетских средстава и приватизацијом.

Лош однос државе одражава се и на кадровске капацитете важних антикорупцијских институција. Неколико компетентних људи одбило је да уђе

у Савет Државне ревизорске институције, а као један од аргумената навели су и однос државе према Управи за јавне набавке. Словеначка ревизорска институција има око 130 запослених, од чега 90 ревизора, а реч је о, по броју становника, неколико пута мањој држави. Савет Државне ревизорске институције изабран је септембра 2007. године.

Од Државне ревизорске институције очекује се да сваке године врши ревизију буџета Србије, директних и индиректних буџетских корисника и локалних власти, али и да контролише рад фондова, НБС, јавних предузећа, политичких странака, правних лица у којима држава има учешће у капиталу и корисника средстава ЕУ, као и трошење међународних донација и међународне помоћи. Проблем лежи у томе што је у свим овим институцијама већ велики утицај политичких странака, које су имале пресудни утицај и у избору чланова овог Савета на бази страначког паритета. У Закону је прецизирано да је функција члана Савета неспојива са „обављањем других послова који би могли негативно да утичу на њихову самосталност, непристрасност и друштвени углед, као и на поверење и углед институције“. Задатак Савета јесте да направи програм рада којим ће бити утврђени приоритети у организацији и формирању стручних служби.

Скоро три године од доношења Закона којим је ова институција уведена у наш поредак и уређена, и скоро годину дана од избора Савета институције, њој није стављен на располагање буквално никакав пословни простор. Савет се окупља у једној од сала за седнице одбора Народне скупштине (незваничан податак), али то је потпуно неформално, ван било каквог формалног статуса. Сличан пример у пракси није познат, посебно када се има у виду да би

²³ Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 14. новембар 2005.

надлежни морали да воде бар минимум рачуна о претходним непријатним искуствима какве су имали нпр. повереник за информације од јавног значаја или заштитник грађана.

Држава издваја одређена средства за рад ових институција. У Табели 6. дат је преглед издвајања буџетских средстава за поједине институције.

Закључак

Извршна власт (Влада) у Србији има велика овлашћења приликом избора такозваних независних установа и регулаторних тела, и самим тим она нису аутономна у контроли егзекутиве. Највећи број ових тела и органа је антикоруптивне природе (сузбијања корупције и прања новца, контроле законитости јавних набавки, заштите конкуренције, спречавања сукоба интереса, обезбеђења доступности информација од јавног значаја, контроле трошења државног буџета, контроле рада органа управе и јавних предузећа). Сви набројани органи дуго су чекали, а неки још чекају на стварање елементарних услова за почетак рада, почев од обезбеђења радног простора, до одобрења њихових аката о организацији и систематизацији радних

места. Тиме се у старту девалвира улога напред поменутих контролних институција и обесхрабрује њихово деловање. То се најбоље види из готово игнорантског односа Владе, тачније појединих њених министара према конкретним налазима, оценама и критикама новоформираних контролних институција на рачун деловања извршне власти, јавних предузећа, као и најмоћнијих тајкуна.

Досадашње искуство наше земље показало је да оснивање „независних“ контролних тела не доприноси решавању проблема због којих су основана (Агенција за приватизацију, Републичка радиодифузна агенција итд.), да она постају веома зависна, немоћна да се одупру политичким притисцима, и према томе врло подложна корупцији. Органи које је изабрала Скупштина (делимично или у потпуности), као што су Републички одбор за решавање о сукобу интереса (пет од осам чланова) или повереник за информације од јавног значаја, не само да имају легитимитет који произилази из начина избора, већ се то и значајно одразило на независност у раду ових тела у поређењу са оним телима које је изабрала Влада.

Табела 6. Издвајање из буџета независним институцијама²⁴

	2003	2004	2006	2006	2007
Савет за борбу против корупције	30.000.000	20.000.000	14.660.000	15.847.000	13.733.000
Управа за јавне набавке	15.550.000	22.236.000	27.686.000	27.347.000	48.771.000
Повереник за информације од јавног значаја				29.690.000	24.997.000
Заштитник грађана (омбудсман)				30.856.000	24.997.000
Државна ревизорска институција					9.826.000

²⁴ Данас, 18. септембар. 2007.

video

*Корисне информације
о Скупштини Србије*

У ДЕО

КОРИСНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О СКУПШТИНИ СРБИЈЕ

5.1. Адреса и мапа дела града са положајем

Народне Скупштине

Зграде Народне скупштине Републике Србије, налазе се у Београду, у Улици Краља Милана 14 и Трг Николе Пашића 13, а користи се и део просторија у Улици краља Милана 16;

Телефон: 011/3026-100; 3026-200

Интернет адреса: www.parlament.sr.gov.yu

Шифра делатности: 75110

Матични број: 07017715

Порески идентификациони број: 100279223

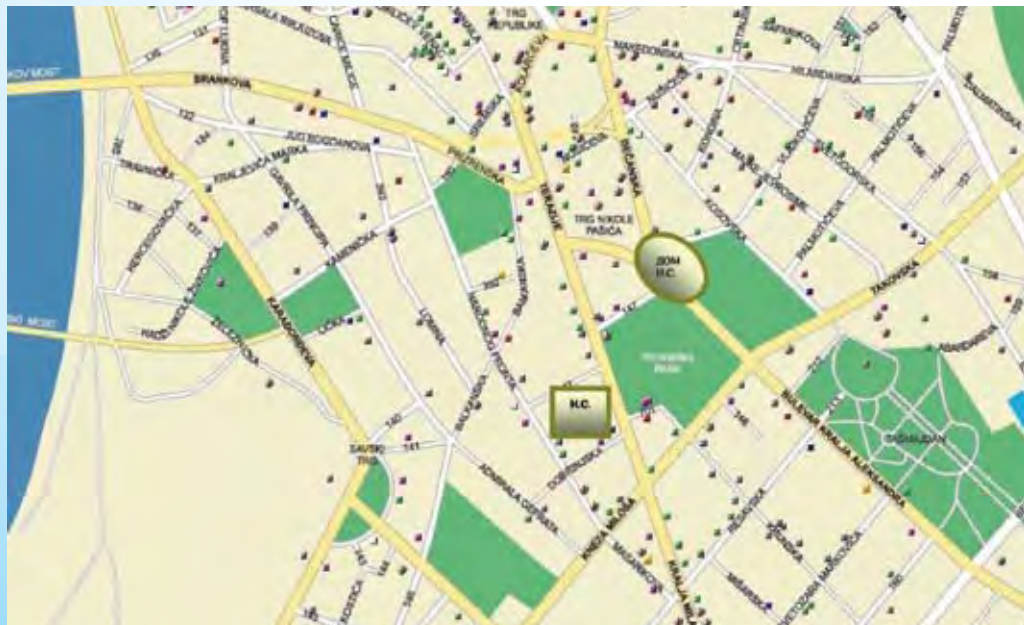
До објеката Народне скупштине могуће је доћи линијама градског саобраћаја:

- 19, 21, 22, 22Л** – тролејбуси, **31** – аутобус, станица „Теразије“ или „Београђанка“), из правца Студентски трг или Коњарник, Учитељско насеље, Крушевачка, Славија
- 40** – тролејбус, Звездара – Бањица 2, стајалиште „Главна пошта“ у оба смера
- 41** – тролејбус, Студентски трг – Бањица 2, стајалиште „Главна пошта“ у оба смера
- 23** – аутобус, Карабурма 2 – Видиковач, стајалиште „Главна пошта“ у оба смера
- 24** – аутобус, Дорћол (СРЦ 25. мај) – Неимар, стајалиште „Главна пошта“ из смера Неимара ка Дорћолу
- 26** – аутобус, Дорћол (Дунавска) – Браће Јерковић, стајалиште „Главна пошта“ из смера Браће Јерковић ка Дорћолу
- 27** – аутобус, Трг Републике – Миријево 3, стајалиште „Главна пошта“ из смера Миријево 3 ка Тргу Републике
- 37** – аутобус, Панчевачки мост (Жел. станица) – Нови Железник, стајалиште „Пионирски парк“ у оба смера
- 58** – аутобус, Панчевачки мост (Жел. станица) – Нови Железник, стајалиште „Пионирски парк“ у оба смера

Ближи подаци о другим могућим линијама

на web-сајту **Градско саобраћајно предузеће**

Београд <http://www.gsp.co.yu/mapa1.htm>



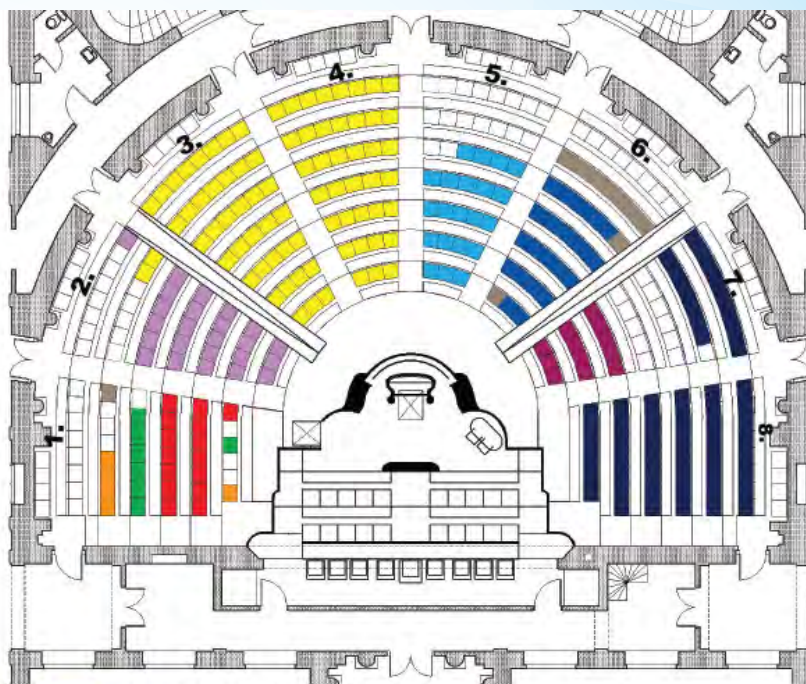
МАПА ДЕЛА ГРАДА СА ПОЛОЖАЈЕМ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

5.2. Скупштински одбори

СТАЛНИ ОДБОРИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ				
1	2	3	4	5
СТАЛНИ ОДБОРИ	ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА	ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА	СЕКРЕТАР ОДБОРА	КОНТАКТ
Одбор за уставна питања	Славица Ђукић- -Дејановић	Радојко Обрадовић	Мирјана Радаковић	3026-454
Законодавни одбор	Влатко Ратковић	Гордана Поп-Лазич	Радоје Церовић	3026-062
Одбор за одбрану и безбедност	Драган Тодоровић	Душан Бајатовић	Гордана Перишић	3026-234
Одбор за иностране послове	Драгољуб Др Мићуновић	Милош Алигрудич	Душан Максић	3026-301
Одбор за правосуђе и управу	Бошко Ристић	Мирослав Петковић	Љиљана Живковић	3026-460
Одбор за међунационалне односе	Милетић Михајловић	Жељко Томић	Владо Тошић	3026-230
Одбор за односе са Србима изван Србије	Бранимир Ђокић	Александар Чотрић	Злата Сретковић	3026-232
Одбор за развој и економске односе са иностранством	Милош Јевтић	Милан М. Николић	Милена Милошевић- -Живковић	3026-364
Одбор за финансије	Зоран Красић	Бранка Љиљак	Драгица Крстић- -Пурешевећ	3026-056
Одбор за индустрију	Милорад Буха	Небојша Ђеран	Љиљана Бенаћ- -Шантић	3026-623
Одбор за саобраћај и везе	Велимир мр Илић	–	Зоран Ђумић	3026-623
Одбор за урбанизам и грађевинарство	Јован Нешовић	Бојан Младеновић	Добрица Зечевић	3026-064
Одбор за пољопривреду	Проф. др Зоран Машић	Синиша Стаменковић	Добрица Зечевић	3026-064
Одбор за трговину и туризам	Милан Ђокић	Арсен Ђурић	Душан Лазич	3026-472
Одбор за приватизацију	Милан Ј. Николић	Зоран Антић	Милена Сандић	3026-065
Одбор за Косово и Метохију	Љубомир Краговић	Дејан Раденковић	Здравка Ерак	3026-211

СТАЛНИ ОДБОРИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ				
1	2	3	4	5
СТАЛНИ ОДБОРИ	ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА	ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА	СЕКРЕТАР ОДБОРА	КОНТАКТ
Одбор за здравље и породицу	Паја др Момчилов	Симо Вуковић	Божана Војиновић	3026-059
Одбор за заштиту животне средине	Чедомир Јовановић	–	Александра Балаћ	3026-622
Одбор за просвету	Зоран др Шами	Јон Магда	Драгомир Петковић	3026-461
Одбор за омладину и спорт	Милан Вучковић	Филип Стојановић	Дејан Јевтовић	3026-622
Одбор за културу и информисање	Весна Марјановић	Лидија Вукићевић	Драгомир Петковић	3026-461
Одбор за науку и технолошки развој	Србољуб мр Живановић	Павел Марчок	Биљана Илић	3026-141
Одбор за рад, борачка и социјална питања	Мехо Омеровић	Злата Ђерић	Жужана Сич-Леви	3026-452
Одбор за представке и предлоге	није конституисан		Никола Митић	3026-222
Одбор за привредне реформе	није конституисан		Љиљана Бенаћ-Шантић	3026-623
Одбор за европске интеграције	Ласло Варга	Донка Бановић	Александар Ђорђевић	3026-349
Одбор за смањење сиромаштва	Снежана Стојановић-Плавшић	–	Сања Пецељ	3026-227
Одбор за равноправност полова	–	Бојана Станојевић	Сања Пецељ	3026-227
Одбор за локалну самоуправу	Јован Палалић	Михало Пурић	Светлана Јанковић	3026-474
Административни одбор	Ненад Константиновић	–	Светлана Дедић	3026-610

5.3. Парламентарне странке



- 78 ПГ ЗА ЕВРОПСКУ СРБИЈУ
- 57 ПГ СРПСКА РАДИКАЛНА СТРАНКА
- 24 ПГ Г17 ПЛУС
- 21 ПГ ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА СРБИЈЕ - ВОЈИСЛАВ КОШТУНИЦА
- 21 ПГ НАПРЕД СРБИЈО
- 15 ПГ СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ - ЈЕДИНСТВЕНА СРБИЈА
- 12 ПГ ЛИБЕРАЛНО ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА
- 9 ПГ НОВА СРБИЈА
- 7 ПГ МАЊИНА
- 5 ПГ ПАРТИЈА УЈЕДИЊЕНИХ ПЕНЗИОНЕРА СРБИЈЕ - ПУПС
- 1 САМОСТАЛНИ ПОСЛАНИК

РАСПОРЕД СЕДЕЊА У ВЕЛИКОЈ САЛИ У ДОМУ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

(Одлука Административног одбора о распореду седења народних посланика у сали за седнице у Дому Народне скупштине, 28 Број 9-725/09 од 5. марта 2009. године)

5.4. Посланички клубови

Назив	Чланова
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА СРБИЈЕ - ВОЈИСЛАВ КОШТУНИЦА	21
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА Г17 ПЛУС	24
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА ЛИБЕРАЛНО-ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	12
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА МАЊИНА	7
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА НАПРЕД СРБИЈО	21
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА НОВА СРБИЈА	9
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА ПАРТИЈА УЈЕДИЊЕНИХ ПЕНЗИОНЕРА СРБИЈЕ – ПУПС	5
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ – ЈЕДИНСТВЕНА СРБИЈА	15
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА СРПСКА РАДИКАЛНА СТРАНКА	57
ПОСЛАНИЧКА ГРУПА ЗА ЕВРОПСКУ СРБИЈУ	78
САМОСТАЛНИ ПОСЛАНИК	1

5.5. Формулар захтева за приступ информацији од јавног значаја

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Краља Милана 14, 11000, Београд
www.парламент.ср.гов.уу,
Тел:011/3206-466 факс: 011/ 3617-839
е-mail: infopristup@parlament.sr.gov.yu

ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈИ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

На основу члана 15. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/2004), од горе наведеног органа захтевам:¹⁾

- обавештење да ли поседује тражену информацију,
- увид у документ који садржи тражену информацију,
- копију документа који садржи тражену информацију,
- достављање копије документа који садржи тражену информацију:²⁾
 - поштом,
 - електронском поштом,
 - факсом,
 - на други начин:³⁾ _____

Овај захтев се односи на следеће информације:

(Навести што прецизнији опис информације која се тражи, као и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације.)

У _____, дана ____ 200__ г.

Име и презиме подносиоца захтева

Адреса

Други подаци за контакт

Потпис

¹⁾ У кућици означити која законска права на приступ информацијама желите да остварите.

²⁾ У кућици означити начин достављања копије документа.

³⁾ Када захтевате други начин достављања, обавезно уписати који начин достављања желите.

ЛИТЕРАТУРА И КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ:

- Almond Gabriel A. i Sidney Verba, (2000), *Civilna kultura, Politička kultura*, Zagreb
- Антонић Слободан, (2006), *Елита, грађанство и слаба држава*, Службени гласник, Београд
- Beetham David, Eds, (2006), *Parliament and Democracy in the twenty – first century, a guide to good practice*, Inter-parliamentary Union, Књига се преводи у издању УНДП у Србији, (*Парламент и демократија у двадесет првом веку, Водич за добру праксу*)
- Бобио Норберто, (1990), *Будућност демократије*, „Филип Вишњић“, Београд
- Фридрих Карл Јоаким, (1996), *Конституционализам, ограничавање и контрола власти*, ЦИД, Подгорица
- Фридрих Карл Јоаким, (2005), *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица
- Gallagher Michael, Laver Michael, Mair Peter, (2005), *Representative Government in Modern Europe, (Institutions, Parties, and Governments)*, Fourth Edition, Mc Graw Hill, New York
- Гоати Владимир, (2000), *Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1990. до 2000*, Контеко, Подгорица
- Хејвуд Ендрју, (2004), *Политика*, СЛЮ
- Јовановић Слободан, (1992), *О држави, Основи једне правне теорије*, Београд
- Касаровић Мирјана, (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb
- Кламан Мишел, (2004), *Лобирање*, СЛЮ, Београд
- Колин Марија, (2005), *Непрофитне организације, нови социјални партнери*, Аргумент, Београд
- Kober-Smith Mark, (2000), *Legal Lobbying, How to Make Your Voice Heard, A Practical Guide to Changing the Law*, Cavendish Publishing Limited, London
- Лазић Младен, (2005), *Промене и отпори, Србија у трансформацијским процесима*, Филип Вишњић, Београд
- Lajphard Arendt, (2003), *Модели демократије*, Службени лист СиЦГ, Београд и ЦИД Подгорица
- Liebert Urike, (1990), *Parliament in the Consideration of Democracy, U: Parliament and Democratic Consolidation in South Europe*, eds. U. Liebertand M. Cotta, Pinter Publishers
- Linz Juan J, Алфред Степан, (1998), *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд
- Лово Филип, (1999), *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци
- Laundry Philip, (1989), *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth
- Nohlen Dieter, Мирјана Касаровић, (1997), *Изборни системи Источне Европе*, Friedrich Ebert, Београд
- Norton Philip, Edited by (2002), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Frank Cass, London, Portland, OR
- Norton Philip, (2002), *The United Kingdom: Building the Link between Constituent and MP, in: Parliaments and Citizens in Western Europe*, Edited by Philip Norton, Frank Cass, London, Portland, OR
- Орловић Славиша, (2002), *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Орловић Славиша, 2007, *Јавна слушања (Public hearings) као институција парламентарне праксе*, УНДП
- Орловић Славиша, (2007), *Различита схватања слободе у савременој политичкој теорији, Годишњак Факултета политичких наука*, стр. 111–36, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука
- Пајванчић Маријана, (2005), *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд
- Павловић Вукашин, (1995), *Потиснуто цивилно друштво*, Београд: “Еко-центар” (Зборник)
- Павловић Вукашин, (2004) *Цивилно друштво и демократија*, Удружење за политичке науке Србије и Црне Горе, Чигоја штампа, Грађанске иницијативе, Факултет политичких наука, Београд

- Павловић Вукашин, (2007), *Улога цивилног друштва у развоју демократских институција*, у: *Будућност цивилног друштва*, уредио: Жарко Пауновић. Миленијум М, Центар за развој грађанског друштва, Београд
- Пауновић Жарко, (2006), *Невладине организације*, Службени гласник, Београд
- Пауновић Жарко, (2007), *Цивилно друштво – родно место настанка и развоја невладиних организација*, у: *Будућност цивилног друштва*, уредио: Жарко Пауновић. Миленијум М, Центар за развој грађанског друштва, Београд, 2007. стр. 43
- Петровић Милан, (1996), *Парламентарни систем против цезаристичког президентијализма (цезаропопулизма)*, у: *Посткомунизам и власт*, Приредили Вучина Васовић и Вукашин Павловић, Југословенско удружење за политичке науке и Факултет политичких наука
- Подунавац Милан (1998), *Принцип грађанства и поредак политике*, Београд: „Принцип“, Факултет политичких наука
- Поуп Цереми, (2004), *Антикорупцијски приручник, Супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, Транспарентност Србија и ОСЕ Мисија у СиЦГ, Београд
- Рајачић-Чапаковић Јелица, Маријана Пајванчић, *Жене у политичким странкама*, у: *Политичке странке у Србији, структура и функционисање*, Институт друштвених наука, и Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005.
- Riker William H., (1982), *Liberalism against Populism, A confrontatin Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*
- Rodin Davor, (2006), *Dva problema hrvatskoga parlamentarizma*, у: *Anali hrvatskog politološkog društva, godište II*, 2006, Zagreb
- Русо Жан Жак, *Друштвени уговор*, Филип Вишњић, Београд
- Сартори Ђовани, (2003), *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд
- Saalfeld Thomas, (2002), *Parliament and Citizens in Germany: Reconciling Conflicting Pressures*, in: *Parlaments and Citizens in Western Europe*, Edited by Philip Norton
- Sodaro Michael J., (2004), *Comparative Politics: A Global Introduction*, McGraw-Hill, New York
- Taagepera Rain and Matthew Sobert Shugart, (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press
- Васовић Вучина и Гоати Владимир, (1993), *Избори и изборни системи*, Београд: Радничка штампа
- Васовић Вучина и Павловић Вукашин, (1996), *Посткомунизам и власт*, Југословенско удружење за политичке науке и Факултет политичких наука
- Васовић Вучина, (2006), *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд

Остали извори:

- Европеизација Србије*, Мониторинг процеса европеизације друштвеног, економског, политичког и правног простора Србије, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006.
- How to: lobby your elected representative*, Friends of the Earth, Issue 42, september 2003
- Јавно заговарање*, Центар за развој непрофитног сектора, за пројекат: Грађански надзор општинских буџета – прва генерација организација за надзор буџета у Србији, тренери: Миодраг Миљковић и Зоран Филиповић, октобар, 2005.
- A Guide to Effective Lobbying of the European Parliament*, Based on a survey of MEPs, Autumn, 2001. Burson-Marsteller, BKSН Government realitons Worldwide
- Hints and tips for lobbying your MP*, Christian Aid, 2005), w www.christianaid.org.uk
- Lobbying parliament: A guide for NGOs*, drafted by NDI/Bosnia, april 2002
- Lobbying your MP, (Don` t forget: They work for you.)*

Lobbying – The basics, The Democracy Center, 2004, San Francisco

How to: lobby your elected representative, Friends of the Earth, Issue 42, September 2003

Sofia Sprechmann, Emily Pelton, *Advocacy Tools and Guidelines, Promoting Policy Change*, CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere), 2001

Устав Републике Србије

Пословник Народне скупштине Србије

Информатор Народне скупштине Србије

Публикација *Пут закона*, Народна скупштина Републике Србије у сарадњи са мисијом OEBS-а у Србији и уз финансијску подршку Савезног министарства иностраних послова Савезне Републике Немачке.



Србија

Програм Уједињених нација за развој (УНДП)
је глобална развојна мрежа која се залаже
за промене и обезбеђује приступ знању,
искуствима и ресурсима неопходним
за бољи живот грађана.

Програм Уједињених нација за развој (УНДП)

Поштански фах бр.3

Интернационалних бригада 69

11000 Београд

Србија

Телефон: +381 11 20 40 400

Факс: +381 11 3 44 43 00

www.undp.org.rs