

PARLAMENT I DEMOKRATIJA U XXI VEKU

VODIČ KA DOBROJ PRAKSI

Autor:

David Beetham

Naslov originala:

PARLIAMENT AND DEMOCRACY IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

a guide to good practice

Copyright © Interparlamentarna unija 2006.

U pripremi ovog izdanja učestvovali su:

Olivera Purić, pomoćnik stalnog predstavnika UNDP-a

Jelena Manić Petronikolos, programski analitičar UNDP-a

Biljana Ledeničan, rukovodilac projekta UNDP-a

Ana Martinović, saradnik na projektu UNDP-a

Stručna redakcija:

Slobodan Vukadinović

Prevod:

Zorana Delević Rakić

Lektura:

Duška Klikovac

Korice i ilustracije:

Aloys Lolo, Les Studios Lolos, Carouge, Švajcarska

Štamparija:

Publikum, Beograd

Tiraž: 400

Izdavač:

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija

Internacionalnih brigada 69

11000 Beograd, Srbija

Tel: +381 11 20 40 400

Email: registry.rs@undp.org

ISBN 978-92-9142-571-6

ISBN 978-86-7728-203-5



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Autor i urednik David Beetham

PARLAMENT I DEMOKRATIJA U XXI VEKU

VODIČ KA DOBROJ PRAKSI

**Prevod sa engleskog
Zorana Delević Rakić**

**Stručna redakcija
Slobodan Vukadinović**

Interparlamentarna unija

2013

Naslov originala:
PARLIAMENT AND DEMOCRACY
IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

a guide to good practice

Written and edited by David Beetham

Copyright © Interparlamentarna unija 2006.

Sva prava zadržana

Nije dozvoljeno reproducovanje, držanje u sistemu za lociranje podataka niti prenošenje njednog dela publikacije u bilo kom obliku niti bilo kojim sredstvom - elektronskim, mehaničkim ili putem kopiranja, snimanja, niti na neki drugi način, bez prethodno dobijenog odobrenja Interparlamentarne unije.

Publikacija se može koristiti pod uslovom da se ne vrši njena prodaja, pozajmljivanje, iznajmljivanje ili distribucija bez prethodno dobijene saglasnosti izdavača o načinu izdavanja, povezu i izgledu korica, i (ako nema drugih uslova) ovaj uslov će biti obavezujući za svakog narednog izdavača.

Mišljenja izneta u publikaciji predstavljaju stanovište autora i ne odražavaju nužno stanovište Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) niti Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Uvodne napomene

Publikacija „Parlament i demokratija u XXI veku: vodič ka dobroj praksi“ nudi jedinstven i aktuelan pregled dobre prakse velikog broja parlamenata sveta – pažljivo odabranih najboljih primera za to kako parlamenti odgovaraju izazovima savremene predstavničke demokratije. Vodič daje i pregled osnovnih postulata parlamentarne demokratije, zahvaljujući čemu može biti koristan za svaki novi saziv Narodne skupštine, odnosno za sve narodne poslanike. Publikacija, takođe, svedoči o neophodnosti približavanja parlamenta građanima.

Objavljivanje prvog izdanja ovog vodiča na srpskom jeziku podržali smo još 2008. godine, kako bismo odgovorili naporima Narodne skupštine da unapredi svoj rad i da bude prepoznata kao dom svih građana. Izuzetno nam je zadovoljstvo što je srpsko izdanje priznato u stručnoj, akademskoj i široj javnosti. Narodna skupština Republike Srbije je, pozivajući se na Vodič, uvela značajne novine u parlamentarnoj praksi, kao što je institut javnog slušanja, dok su se i obrazloženja amandmana pozivala na Vodič. Pored toga, naučni i stručni radovi objavljeni u Srbiji na temu problematike savremenog parlementa pozivaju se na Vodič, ukazujući time na njegovu veliku vrednost.

Pored toga, zadovoljstvo nam je što možemo predstaviti drugo izdanje ove publikacije koje je omogućeno u okviru projekta *Jačanje nadzorne funkcije i javnosti u radu Narodne skupštine Republike Srbije*, koji sprovodi Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji u saradnji sa Švajcarskom agencijom za razvoj i saradnju (SDC). Koristimo priliku da se zahvalimo Interparlamentarnoj uniji na saradnji i odobrenju da se Vodič po drugi put objavi na srpskom jeziku i predstavi stručnoj i široj javnosti Srbije, kao i stručnjaku za parlamentarni razvoj Slobodanu Vukadinoviću, na stručnom priredivanju i redakciji prevoda i ovog izdanja.

U Beogradu, septembra 2013. godine

*Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija
za razvoj u Republici Srbiji*

Predgovor drugom srpskom izdanju

Iako je naslovom skromno okvalifikovana kao vodič, ova knjiga je, zapravo, originalna uporednopravna studija i vrlo aktuelna enciklopedija primera dobre prakse svih parlamentara sveta, koja širokom lepezom prikaza strane prakse ilustruje načine na koje parlamenti uspešno i na održiv način unapređuju svoju organizaciju i rad – i koji su, ujedno, razvojna šansa za svakog čitaoca koji gleda u budućnost. Pomoći pet ključnih karakteristika savremenog parlamenta, koje je utvrdila Interparlamentarna unija, celokupna materija sadržana u ovoj knjizi povezana je u svojevrsni sistem parlamentarnog razvoja.

Prvo izdanje ovog vodiča na srpskom jeziku objavljeno je 2008. godine. U stručnoj, akademskoj i široj javnosti primljeno je više nego dobro, dokazujući višestruki značaj ove knjige za svakog ko se na bilo koji način bavi parlamentom ili u njemu radi. Srpsko izdanje je koristilo pre svega narodnim poslanicima, zaposlenima u Službi Narodne skupštine, profesorima i istraživačima, studentima koji su iz nje učili i postdiplomcima koji su, čitajući je, produbljivali znanja, nevladinim organizacijama, analitičarima, međunarodnim organizacijama koje sprovode projekte usmerene ka parlamentarnom razvoju, svim građanima. Njena dosadašnja uspešna primena i veliko interesovanje za nju svedoče o tome da je ona vredan doprinos izučavanju parlamentarne prakse. Zbog brojnih prednosti – jedinstvenog pristupa, bogatstva primerima dobre prakse, uspelog objedinjavanja raznolike materije i istraživanja u skladnu celinu i sistematičnog izlaganja, ovo delo zavređuje da se čita s naročitom pažnjom, jer svakom zainteresovanom čitaocu pruža šansu da izabere i predloži neki od ponuđenih modela kojima se može razviti i poboljšati odnos parlamenta sa građanima. Na taj način, ova višestruko korisna knjiga ne samo što omogućava sticanje znanja i podučava već ima i pokretačko dejstvo. Ona pruža šansu za poboljšanja i podstiče na progresivne promene, te može biti inspiracija donosiocima odluka u samoproceni i daljem unapređenju rada. Knjiga svedoči o tome da su demokratske promene moguće i unutar samog parlamenta, i kroz uporednu praksu pokazuje kakve su novine mnogi parlamenti širom sveta uveli u svoj rad kako bi postigli viši stepen demokratije. Iznošenje onoga što sami parlamenti vide kao primere dobrih pravila po kojima se odvija parlamentarni život i rad poslanika unutar parlamenta, može biti dragoceno da se premoste poteškoće u ostvarivanju istinske demokratije.

Posebnost ove knjige nije samo u tome što na jednom mestu nudi vrednu obradu svih pitanja savremenog parlamenta već i što pokazuje praktični značaj održivih rešenja koja su potvrđila svoju primenu u parlamentarnoj praksi i nude novine kojima se može obogatiti svakodnevni život predstavničkog tela.

Svako izlaganje je potkrepljeno brojnim primerima, uporednopravnim rešenjima i opisima i dopunjeno upućivanjima na korisne internet adrese i aktuelnu svetsku dodatnu literaturu, zahvaljujući čemu je ovaj vodič u stanju da još bolje odgovori potrebama čitalaca. Kad se ima u vidu praktična upotreba vrednost ove knjige i njena korisnost za sve koji se bave parlamentarnim razvojem – što se očituje u njenoj citiranosti i primeni – kao i njen doprinos poboljšanju praktične strane parlamentarizma u savremenoj demokratiji, ne čudi što je knjiga brzo i lako pronašla put do čitalaca.

Nudeći iskustva drugih u prevazilaženju poteškoća sa kojima se svi parlamenti danas suočavaju, Vodič prenosi znanja svakome ko odluči da primere dobre prakse koristi u svom radu, te može biti dobar podsetnik narodnim poslanicima za pravce daljeg parlamentarnog razvoja u Srbiji, putokaz za dostizanje standarda XXI veka i riznica ideja kako savremeni parlament može biti još bolji, odnosno kako može obogatiti i osavremeniti vršenje svojih funkcija novim parlamentarnim institutima i unaprediti svoj odnos sa građanima. Pored toga, ova knjiga može koristiti kao pouzdan oslonac kako onima koji svoja stručna i akademска znanja produbljuju na postdiplomskim studijama i onima koji izučavaju parlamentarnu praksu u savremenoj demokratiji, tako i praktičarima koji se susreću sa problemima i izazovima zakonodavnog tela. Knjiga može svim građanima koji je pročitaju produbiti interesovanje za parlamentarnu praksu i podstići ih da, bolje obavešteni, unapređuju odnose sa svojim predstavnicima u parlamentu i uspostave sa njima stalnu komunikaciju.

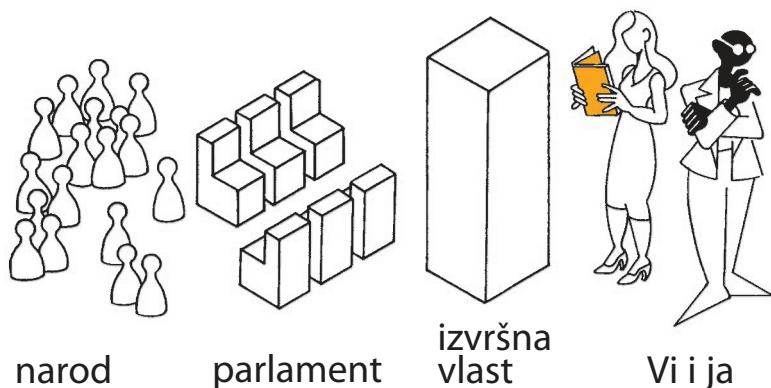
Kao vodeći međunarodni akter u oblasti parlamentarnog razvoja koga odlikuje (između ostalog) politički neutralan pristup, kao što je i sadržaj ove knjige politički neutralan, priliči što je u Srbiji izdavač ove enciklopedije dobre prakse upravo UNDP. Kancelarija UNDP-a u Srbiji je svojim održivim projektnim rezultatima, transparentnošću u radu i prenošenjem znanja otvorila vrata i drugim organizacijama, koje su, oslanjajući se na njene preporuke, postignuća i ishode projekata, započeli svoje projekte usmerene ka parlamentarnom razvoju u Srbiji. Kao što je UNDP pomogao nastanak ove uporednopravne studije u njenom izvornom obliku, tako i njen prevod na srpski jezik čitamo zahvaljujući Kancelariji UNDP-a u Srbiji, koja je prepoznala važnost ovog vodiča i pokrenula inicijativu da se on prevede na srpski jezik i predstavi domaćoj stručnoj javnosti i građanima.

S poštovanjem za sve vas koji poklanjate vreme i pažnju parlamentarnom razvoju u Srbiji,

Slobodan Vukadinović

Sadržaj

Predgovor	XI
Uvodna reč	XII
Zasluzni za nastanak ovog vodiča	XIV
Sažeti prikaz	XV
1. Uvod	1
2. Adekvatna predstavljenost u parlamentu	13
3. Otvoren i transparentan parlament	43
4. Dostupan parlament	69
5. Parlament koji polaže račune	95
6. Efikasan parlament (I): nacionalni nivo	115
7. Efikasan parlament (II): uključenost parlamenta u medunarodne poslove	155
8. Pogled u budućnost	183
Dodaci	197
<i>Parlamenti koji su dostavili priloge za Vodič</i>	197
<i>Radna grupa za doprinos parlamenta demokratiji</i>	198
<i>Organizacije za jačanje zakonodavstva</i>	204
Indeks	209



Spisak slika i priloga

Slika 1.1: Okvir: doprinos parlamenta demokratiji	10
Slika 2.1: Zastupljenost žena u parlamentima na globalnom nivou 1995–2006.	20
Slika 2.2: Zastupljenost žena u parlamentima po regionima 1995, 2000. i 2005.....	21
Slika 3.1: Najkorišćeniji izvor informacija o nacionalnim i međunarodnim vestima po regionima	51
Slika 3.2: Statistički podaci o korišćenju interneta.....	62
Slika 3.3: Ilustracija Dan u parlamentu	64
Slika 5.1: Poverenje u nacionalne institucije: regionalni proseci.....	110
Slika 7.1: Usklađenost rada zakonodavne i izvršne vlasti po pojedinim tačkama u ciklusu SSS	164
Slika 8.1: Izvori parlamentarne reforme	185
 Prilog: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 25.	14
Prilog: Rezultati izbora u Indiji i Ujedinjenom Kraljevstvu	16
Prilog: Preporuke IPU za dobru praksu veb sajtova parlamenta	59
Prilog: Izvod iz priručnika „Sastavljanje predstavke za parlamentarne odbore“	83

Napomena o preporučenim veb sajтовima

Preporučeni veb sajtovi navedeni su tokom čitavog teksta kako bi čitaoci, ukoliko žele, mogli da dobiju više informacija o pitanjima koja se razmatraju u ovom vodiču. Na veb sajtove se upućuje na sledeći način:

Inter-Parliamentary Union <<http://www.ipu.org>>

Svi navedeni linkovi bili su aktivni 1. aprila 2006. godine. Međutim, s obzirom na stalni razvoj interneta, neki od linkova u budućnosti možda neće biti dostupni.

Preporučeni sajtovi sadrže samo mali deo informacija koje se odnose na parlament i demokratiju a koje su dostupne *online*. Opširniji i ažuriran izbor veb sajtova može se naći na veb sajtu IPU i u elektronskoj verziji samog Vodiča <<http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm>>.

IPU ne odgovara za sadržaj spoljnih internet sajtova.

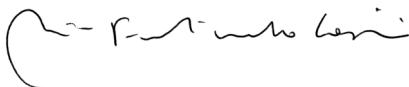
Predgovor

U našem vremenu postoji paradoks: dok pozdravljamo pobedu demokratije, istovremeno žalimo zbog činjenice što se u mnogim zemljama parlament – ta centralna institucija demokratije – suočava s krizom legitimite. Izvršna vlast nameće dnevni red, a međunarodna saradnja i globalizacija dovele su do procesa odlučivanja u kome nema demokratske kontrole, te se ljudi s pravom pitaju da li je u današnjim političkim procesima moguće stvoriti parlamente koji mogu da predstavljaju njihove interese, sa svim različitostima koje postoje.

Dakle, šta tačno podrazumeva pojam „demokratski parlament“? Ovaj vodič pruža odgovor na to pitanje tako što utvrđuje pet njegovih ključnih karakteristika: svaki demokratski parlament treba da obezbeđuje adekvatnu predstavljenost, da bude transparentan, dostupan, efikasan i da polaže račune za svoj rad. U daljem tekstu Vodiča navode se primeri kako parlamenti konkretno to ostvaruju.

Nesporno je da parlamenti moraju biti spremni da se samokritički preispisuju, da bi utvrdili šta rade dobro. Mnogi parlamenti pokazuju da su na to spremni, o čemu u velikoj meri svedoči i ovaj vodič. Takvo preispitivanje podrazumeva i utvrđivanje oblasti u kojima parlamenti nisu uspešno odgovorili na izazove vremena i u kojima dobra praksa drugih parlamenata može da im bude inspiracija. Suočavanje sa izazovima će u dobrom delu odrediti koliko će institucija parlamenta ostati relevantna u godinama koje dolaze.

Stoga se nadam da će parlamenti, kao i svi oni koji su na različite načine uključeni u parlamentarne reforme, dobro iskoristiti ovaj skromni prvi vodič posvećen demokratskom parlamentu. Ulog je zaista visok: tiče se ništa manje do samog kvaliteta demokratije u XXI veku.



predsednik Interparlamentarne unije

Uvodna reč

Danas više nego ikada, unapređenje demokratije je najvažniji zadatak Interparlamentarne unije (IPU). Demokratija je tokom vremena prepoznata kao univerzalna vrednost, koja ne pripada samo jednoj državi ili regionu.

IPU promoviše demokratiju na različite načine, počevši od političkih deklaracija, među kojima je najvažnija Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997), pa sve do programa za jačanje parlamentarnih institucija, zaštitu i unapređenje ljudskih prava i izgradnju partnerstva između muškaraca i žena u političkom životu. Rad IPU se zasniva na jednostavnoj ideji da je snažan parlament bitan znak zdrave demokratije. Septembra 2005. godine predsednici parlamenta, koji su iz svih krajeva sveta došli u sedište Ujedinjenih nacija, nedvosmisleno su izjavili da je u demokratiji „parlament centralna institucija koja izražava volju naroda, koja donosi zakone i kojoj vlada polaže račune“.

IPU nastavlja da dalje istražuje i jača odnos između parlamenta i demokratije. Ovaj vodič predstavlja ambiciozan pokušaj da se utvrdi koje su to ključne vrednosti demokratskog parlamenta. Vodič opisuje i načine na koje parlamenti te vrednosti uvode u svoju praksu, dok se prilagođavaju izazovima XXI veka.

Uočava se da su parlamenti svesni da se suočavaju sa istim izazovima. Ti izazovi podrazumevaju menjanje odnosa parlamenta prema javnosti, medijima, izvršnoj vlasti i međunarodnim organizacijama. Osim toga, sve društvene strukture, muškarci i žene, manjinske i marginalizovane grupe bivaju adekvatnije predstavljenе. Adekvatna predstavljenost podrazumeva artikulisanje suprotstavljenih interesa ovih grupa, posredovanje između njih, kao i garatovanje jednakih prava svim poslanicima, naročito onima iz opozicije.

U ovoj studiji se uočava maštovitost i kreativnost u praksi različitih parlamenta, što ujedno svedoči o vitalnosti ove institucije širom sveta. Nadamo se da će demokratska praksa opisana na ovim stranicama biti inspiracija za sličnu – ili bolju – praksu celokupne parlamentarne zajednice na globalnom nivou.

Ovaj vodič ne rangira nacionalne parlamente, niti pokušava da oceni kvalitet njihove demokratije. Međutim, on upućuje poziv svima da učestvuju u otvorenoj raspravi o značenju pojma „demokratski parlament“ i o načinima na koji svaki parlament može da uvede u praksu demokratske vrednosti koje su opisane u ovom vodiču. Nadam se da će se uz pomoć parlamenta i IPU ova rasprava u narednim godinama intenzivirati i da ćemo se približiti danu kada će svaki parlament zaista polagati račune o svojoj demokratskoj prirodi.

Želeo bih da izrazim zahvalnost profesoru Davidu Beethamu na njegovom izvanrednom i neumornom radu u svojstvu autora ovog vodiča i izvestioca radne grupe koja je obrazovana da izradi ovaj Vodič. Iskrenu zahvalnost upućujem i svim članovima Radne grupe, čiji je doprinos uvek bio podsticajan, kao i svim parlamentima koji su priložili primere iz svoje prakse. Konačno, želeo bih da se zahvalim švedskoj Međunarodnoj agenciji za razvoj i Programu Ujedinjenih nacija za razvoj na njihovom darežljivom finansiranju ovog projekta i njihovoj neprekidnoj podršci razvoju institucije parlamenta u svetu.



Anders B. Johnsson,
generalni sekretar

Zaslužni za nastanak ovog vodiča

Knjigu *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi* napisao je i priredio David Beetham, koji je bio i izvestilac Radne grupe za doprinos parlamenta demokratiji, koja je i sprovela ovaj projekat.

Radna grupa za doprinos parlamenta demokratiji bila je sastavljena od međunarodno priznatih stručnjaka različitih profesija, uključujući i poslanike, rukovodioce stručnih službi parlamenta, stručnjake za jačanje zakonodavstva, akademike i novinare. Posebna pažnja bila je posvećena obezbeđivanju geografske i rodne ravnoteže unutar nje. Na nizu održanih sastanaka i preko elektronske pošte Radna grupa je tokom rada na Projektu davala smernice od neprocenjivog značaja, kao i konstruktivne kritike kasnijeg nacrtaj teksta. Biografski podaci o članovima Radne grupe mogu se naći u dodatku ove publikacije.

Značajan istraživački doprinos dali su Randi Davis i Thomas Huyghebaert iz Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Alexandra Barrantes iz Organizacije američkih država (eng. *Organization of American States – OAS*), Scott Hubli (takođe član Radne grupe), kao i Barry Driscoll iz Nacionalnog demokratskog instituta za međunarodne poslove (eng. NDI – *National Democratic Institute*). Dodatna istraživanja sproveli su Sarah Bracking, Sarah Mosedale i Sekretarijat IPU.

Sažeti prikaz

Kako parlament doprinosi demokratiji? Šta čini parlament i zakonodavstvo demokratskim? Na koji način oni mogu postati u većoj meri demokratski? To su pitanja za čijim odgovorima traga ovaj vodič. U njemu se sadržajno i sistematicno analizira centralna uloga koju parlament ima u demokratiji i objašnjava šta znači adekvatna predstavljenost, transparentnost, dostupnost, polaganje računa i efikasnost parlamenta u ostvarivanju brojnih nadležnosti. Vodič ne daje samo prikupljena uputstva već navodi i primere dobre prakse parlamenta iz svih delova sveta, kako bi ilustroval karakteristične aspekte njihovih aktivnosti. Na taj način Vodič prikazuje raznovrsne načine na koje se ključni elementi demokratskog parlamenta mogu ostvariti u praksi.

Srž ovog vodiča čini kratak pregled („Okvir“), koji je dat na dve strane u tabelarnom obliku. U njemu su navedene ključne vrednosti i tipični institucionalni oblici ili prakse kojima ih savremeni parlament može ostvariti. Na taj način, ono što bi inače moglo izgledati samo kao apstraktna ideja o demokratiji, sprovodi se u stvarni život parlamentarne prakse. Što se tiče kratkog sadržaja ovog vodiča, najbolje je da čitaoci direktno pogledaju sam Okvir (str. 10 i 11).

Glavni deo Vodiča sledi redosled iz ovog okvira i ilustruje svaku njegovu komponentu primerima koje su izabrali sami parlamenti. Primeri pokazuju da, uprkos činjenici da u mnogim delovima sveta parlamenti ne uživaju odgovarači ugled, mnogi od njih odskora postaju otvoreniji i osetljiviji na potrebe birača, te igraju veću ulogu u zadovoljavanju njihovih potreba u svetu koji se ubrzano menja. Iz primera se vidi da parlamenti vredno rade naročito na sledećem:

- trude se da u svoj sastav i rad uključe žene, manjine i marginalizovane grupe;
- trude se da budu efikasniji javni izvestioci, tako što se otvaraju prema medijima i unapređuju sopstvene veb sajtove i kanale za emitovanje;
- primenjuju nove načine saradnje s javnošću, uključujući i civilno društvo, tako što im omogućavaju da daju doprinos zakonodavnom postupku;
- rade na tome da povrate poverenje javnosti u integritet poslanika, tako što primenjuju kodeks ponašanja i reformišu način finansiranja stranaka;
- modernizuju zakonodavni postupak tako da on ne ograničava valjano razmatranje predloga zakona;
- efikasnije kontrolišu izvršnu vlast, što uključuje i nadzor u oblasti međunarodne politike, koja postaje sve značajnija;

- trude se da budu aktivniji u transnacionalnoj saradnji, kako bi se obezbedilo efikasnije učešće parlamenta u regionalnim i međunarodnim organizacijama, kao i u rešavanju nasilnih sukoba.

Brojni primeri demokratske prakse koji su prikazani u Vodiču nisu dati samo da bi se ovlaš preletelo preko problema, niti da bi se umanjili izazovi sa kojima se trenutno suočavaju svi parlamenti, pa ni da bi se potcenile poteškoće u ostvarivanju stvarne demokratije u praksi. Ovi primeri, pre svega, jasno dokazuju da su demokratske promene moguće i prikazuju praktične načine na koje se one mogu ostvariti. Na taj način, Vodič pruža svoj doprinos u stvaranju sigurnije demokratske budućnosti.

I. Uvod

Ova knjiga predstavlja ambiciozni pokušaj da se definiše čime to parlament doprinosi razvoju demokratije i da se utvrde specifičnosti demokratskog parlamenta ili zakonodavnih tela u XXI veku. Najveći deo knjige čine prilozi parlamenta – članica Interparlamentarne unije (IPU), koji opisuju neke od izazova sa kojima se parlamenti danas suočavaju, i primeri iz demokratske prakse koji mogu biti zanimljivi i drugima. Prema tome, ovaj rad nije ni akademска rasprava niti priručnik sa uputstvima ili receptima, već je životna komplikacija ideja i prakse ustanovljenih u vezi sa ključnim demokratskim vrednostima, onako kako se ostvaruju i unapređuju radom parlamenta.

Paradoks demokratije

Početak XXI obeležen je jednim veoma uočljivim paradoksom. Demokratija je trijumfovala u većini zemalja sveta, i kao ideal i kao skup političkih institucija i prakse. U zaključnoj izjavi Svetskog samita UN 2005. godine kaže se da je „demokratija univerzalna vrednost“, koja „ne pripada samo jednoj zemlji ili regionu“. Međutim, kao veliki paradoks, demokratija je u mnogim zemljama izazvala veliko razočarenje, zbog rezultata koje je ostvarila u praksi. Takvo razočaranje postojalo je jednakо među građanima koji pripadaju „starim“ demokratskim sistemima, kao i među građanima koji pripadaju „novim demokratskim sistemima i demokratskim sistemima u nastajanju“. Moguće da je takvo razočaranje uvek bilo svojstveno demokratskim projektima i da predstavlja rezultat onoga što italijanski politički teoretičar Norberto Bobbio naziva „izneverenim obećanjima“, odnosno „razlikom između obećanog i ostvarenog“. Izgleda da je ta razlika posebno aktuelna u današnje vreme, kada se od demokratskih sistema očekuje da se uhvate u koštac sa silama koje su, izgleda, često izvan njihove kontrole, a koje utiču na bezbednost, privredu, sredstva za život i blagostanje njihovih građana.

Parlamenti danas imaju ključnu ulogu u rešavanju tog paradoksa. Oni su centralna institucija demokratije, jer izražavaju volju naroda, prenose narodna očekivanja i traže odgovore na pitanja kako da se zadovolje njihove potrebe. Upravo parlament treba da pomogne u rešavanju najaktuelnijih problema sa kojima se građani suočavaju u svakodnevnom životu. Kao izabrano telo koje predstavlja sve strukture društva, parlament ima jedinstvenu odgovornost da, demokratskim dijalogom i kompromisom, uskladije sve suprostavljene interese i očekivanja različitih grupa i zajednica. Kao glavni zakonodavni organ, parlament ima zada-

tak da prilagodi zakone potrebama društva i okolnostima koje se ubrzano menjaju. Kao telo kome je poverena kontrola nad vladom, parlament ima odgovornost da obezbedi da vlada u potpunosti polaže račune narodu.

U ovom procesu i sami parlamenti prolaze kroz kroz velike promene, težeći da se prilagode izazovima novog veka. Proteklih nekoliko godina pokazalo se da mnogi parlamenti ulažu velike napore kako bi efikasnije sarađivali sa javnošću i poboljšali svoj način rada: obezbeđuju adekvatnu predstavljenost svog biračkog tela, dostupniji su biračkom telu i polažu mu račune, otvoreniji su, postupaju transparentno, efikasniji su u izvršavanju svojih ključnih zadataka (donošenju zakona i kontroli nad radom vlade). Kao vodič za takvu inicijativu, ova knjiga jednim delom predstavlja pokušaj da se prikaže doprinos parlamenta procesu konsolidovanja i jačanja demokratije u današnje vreme. U isto vreme, ona je više od pukog opisa stanja, jer ima cilj kome teži. Iznošenjem onoga što sami parlamenti vide kao primere dobre demokratske prakse, Vodič daje prikaz toga kako demokratski parlament zapravo treba da izgleda i kako može da postane još bolji. Dakle, Vodič obuhvata i jedno i drugo, tj. opisuje ono što postoji, ali i ono čemu bi se moglo težiti.

Raznolikost čitalaca

Kome je Vodič namenjen? Namjenjen je pre svega poslanicima koji odgovaraju na izazove savremenog sveta i koji teže da obezbede efikasne načine rukovođenja u njihovom rešavanju. I pored toga što svaki parlament ima svoju nacionalnu tradiciju i osoben karakter, svi primeri su navedeni da bi parlamenti međusobno razmenili iskustva i koristili ideje drugih prilikom rešavanja problema koji su im svima zajednički. Pri tom svako može da ih na odgovarajući način prilagodi sopstvenim okolnostima. Ovaj vodič daje svoj doprinos zajedničkom procesu učenja na društvenoj sceni koja se veoma brzo menja. Nadamo se da će čitalačka publika parlamenta naći u Vodiču makar jednu dobru ideju ili primer dobre prakse koji se može iskoristiti, odnosno „odomaćiti“.

Vodič je namenjen i zainteresovanim građanima i aktivistima svake zemlje. Ne može se zanemariti činjenica da, iako pojedini poslanici uživaju poštovanje u svojoj izbornoj jedinici, javnost u mnogim zemljama ipak nema visoko mišljenje o parlamentu kao instituciji i političarima kao grupi. Ovo se delimično može objasniti time što su oni u medijima često prikazani jednostrano. „Mediji su obično više usredsređeni na negativne postupke i pitanja kao što su službena putovanja i troškovi“, kaže se u jednom od naših priloga. Takođe, treba reći da pojedini poslanici i sami doprinose svom lošem imidžu, koji ih predstavlja kao pripadnike elite koja gleda da zadovolji samo svoje potrebe, odnosno kao ljude koji više odgovaraju zahtevima moćnih sektor-

skih interesa i lobija nego što reaguju na potrebe svojih birača. Promena takvog imidža dobrom delom je u rukama samih poslanika i nije predmet ove knjige. Međutim, ono što ova knjiga može da uradi jeste da zainteresovanim građanima dâ potpuniju sliku onoga što se dešava u parlamentima i pokaže kakve su promene mnogi od njih uveli da bi u radu bili efikasniji i postizali viši stepen demokratije. U tom smislu, ova knjiga može da pomogne pripadnicima reformskih pokreta u pojedinim zemljama da budu bolje informisani, nudeći primere inicijativa koje se ostvaruju u drugim sredinama. Progresivne promene u parlamentima se delimično ostvaruju iznutra, od strane samih poslanika, ali delimično i spolja, putem pritiska koji vrši obavešteno društvo kao celina.

Želja nam je da Vodič bude zanimljiv i međunarodnim organizacijama koje pomažu jačanje parlamenta, kao i istraživačima i studentima koji izučavaju parlamentarnu praksu. Da bi bio pristupačan što širem krugu čitalaca, Vodič je napisan jednostavnim jezikom, koji izbegava stručni žargon. Da knjiga ne bi bila preopširna, ali da istovremeno obuhvati sve teme, kroz ceo tekst preporučuju se veb sajтови na kojima se mogu naći detaljnije informacije o pitanjima kojima se Vodič bavi. Tako on ukazuje na mnogo širi korpus znanja i iskustava nego što može stati u korice jedne knjige. Takođe, biće dostupna i paralelna elektronska verzija ovog vodiča na veb sajtu IPU, na koji su čitaoci dobrodošli.

Inter-Parliamentary Union <<http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm>>

Doprinos parlamenta demokratiji

Pre nego što utvrđimo koliki je doprinos parlamenta demokratiji, potrebno je da prvo objasnimo šta, zapravo, podrazumevamo pod pojmom „demokratija“. Ukratko, demokratija je istovremeno ideal i skup institucija i prakse. Kao ideal, demokratija podrazumeva dva vrlo jednostavna principa: prvi je da pripadnici neke grupe ili udruženja imaju određeni uticaj i kontrolu nad pravilima i politikom te grupe, učestvujući u raspravama o zajedničkom interesu; drugi je da se u tom postupku ophode jedni prema drugima ravnopravno i da se prema njima drugi odnose na isti način. Ti principi se mogu primenjivati počevši od najmanjih grupa pa sve do najvećih država, pri čemu je efikasnost njihovog ostvarivanja u praksi pokazatelj koliko je to društvo demokratsko, ako tvrdi da je takvo.

Na nivou moderne države, ovi demokratski principi se ostvaruju jedino kroz složeni skup institucija i praksi koje su se razvijale tokom vremena i koje nastavljaju da se razvijaju. One obuhvataju sledeće: garantovani okvir građanskih prava, predstavnicičke institucije i vladu koja polaže račune, aktivno građansko, tj. civilno društvo i mnogobrojne institucije koje posreduju između vlasti i građana, među kojima su najvažnije političke stranke i mediji. Iako parlamenti očigledno pripadaju drugom skupu, tj. institucijama vlasti, oni takođe treba da imaju ključnu ulogu u odnosu prema svima ostalima. To ih čini centralnim institucijama demokratije.

Građanska prava

Da bi ljudi mogli da utiču na zakone i politiku koji se na njih primenjuju, potrebno je da su im zajemčena osnovna prava: da se slobodno izražavaju, da se slobodno udružuju sa drugima, da biraju svoje predstavnike na slobodnim i fer izborima i tako dalje. Upravo im ovaj pravni okvir obezbeđuje da uživaju i drugi demokratski princip, to jest da budu tretirani jednakim, bez diskriminacije. Ova prava je potrebno štititi naročito u slučaju ugroženih i marginalizovanih grupa, čak i onda kada se ta prava povređuju uz podršku većine.

Iako je poštovanje prava odgovornost svih građana, parlament kao zakonodavna vlast ima posebnu odgovornost da obezbedi formulisanje načina na koje će se ta prava zaštititi u praksi u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, obezbedi zaštitu tih prava, koja mogu biti onemogućena drugim pravnim propisima, i da primenjuje te standarde i na građane koji nemaju državljanstvo. Danas, većina građana i u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju smatra da su ekonomski i socijalni prava isto toliko važne komponente njihovih osnovnih prava koliko i građanska i politička prava. Način da se svim strukturama stanovništva obezbedi efikasna zaštita tih prava jedan je od glavnih izazova sa kojima se suočavaju parlamenti u današnjem vremenu globalizacije, kada dolazi od erozije nacionalnog suvereniteta.

Predstavnicičke institucije i vlada koja polaže račune

Drugu dimenziju demokratije čine predstavnicičke institucije i vlada koja polaže račune, pri čemu te institucije zajedno odlučuju o zakonskim propisima i politici društva i obezbeđuju vladavinu prava. U okviru tradicionalne podele vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku, parlament kao slobodno izabrano telo zauzima centralno mesto u svakom demokratskom sistemu. To je institucija koja izražava volju naroda i kroz koju se narodna samouprava sprovodi u

praksu. Kao predstavnici naroda, parlamenti ga predstavljaju u odnosima sa drugim državnim organima i različitim međunarodnim i regionalnim telima. Važno pitanje za jedan demokratski parlament jeste koliko uspešno obavlja tu ulogu posrednika i koliko obezbeđuje da sve društvene strukture budu u njemu stvarno predstavljene.

Drugo pitanje je koliko efikasno parlament vrši svoju nadležnost u okviru podele vlasti. Mada se mišljenja stručnjaka u pogledu preciznog određenja nadležnosti razlikuju, postoji opšta saglasnost da zadaci svih parlamenta treba da uključe bar sledeće:

- donošenje zakona;
- odlučivanje o poreskom sistemu i javnim rashodima, uglavnom u kontekstu državnog budžeta;
- kontrolu nad radom, politikom i kadrovima izvršne vlasti;
- potvrđivanje međunarodnih ugovora i praćenje njihove primene;
- razmatranje aktuelnih pitanja koja su od nacionalnog i međunarodnog značaja;
- slušanja i postupanje po predstavkama;
- odlučivanje o promeni ustava.

Sa gledišta navedenih funkcija, doprinos parlamenta demokratiji ogleda se u tome što ih on efikasno obavlja, ne samo u tom smislu što uspešno organizuje posao nego i što to čini na takav način da zadovolji potrebe svih delova društva.

Aktivno civilno društvo

Pod pojmom „civilno društvo“ ovde se misli ne samo na nevladine organizacije (NVO) već i na grupe aktivnih građana koji na različite načine zajedno rade na rešavanju zajedničkih problema i na promociji i zaštiti svojih interesa. Uprkos činjenici da ove organizacije i grupe mogu da deluju jedino ukoliko su nezavisne od vlade, one moraju neprekidno sarađivati s vladom na pitanjima koja se na njih odnose i koja su u interesu onih koje predstavljaju. Uloga građana u demokratiji ne iscrpljuje se činom izbora vlade. Naprotiv, oni moraju stalno sarađivati sa vladom da bi ova ostala u kontaktu sa narodom i njegovim potrebama. Demokratski parlament će, sa svoje strane, nastojati da neguje aktivno civilno društvo i da tesno sarađuje s njim na pronalaženju rešenja za probleme s kojima se zemlja suočava, kao i na unapređenju kvaliteta i relevantnosti zakona.

Političke stranke

Među institucijama koje posreduju između vlade i društva, za parlamente su naročito važne političke stranke. Parlament ne predstavlja samo građane kao pojedince nego ih, kroz političke stranake, predstavlja i kolektivno, da bi promovisao opšte političke težnje. Stranke služe tome da biračko telo usredsredi pažnju prilikom izbora, kao i tome da obezbede da se izražena volja biračkog tela ugraditi u rad parlamenta i u tekuće javne rasprave. Iako danas u široj javnosti političke stranke ne uživaju veliko poštovanje, one su ipak neophodne za rad demokratskog parlamenta. S obzirom na to da su prisutne i u sferi vlasti i u sferi civilnog društva, političke stranke služe kao neophodan most koji ih povezuje.

Sredstva komunikacije

Druga institucija koja povezuje ove sfere u društvu i koja je izuzetno važna za parlament i njegov rad, jesu sredstva informisanja, to jest mediji. Mediji su glavno sredstvo da se građani informišu o javnim poslovima, kao i glavni komunikacioni kanal između parlamenta i javnosti. Zbog njihove istraživačke uloge, na medije se uvek gledalo kao na „budnog čuvara“ (eng. ‘watchdog’) koji pazi na sve oblike zloupotrebe. Obim u kome oni obavljaju te funkcije od presudnog je značaja za kvalitet demokratskog života. Imajući u vidu da su te funkcije sklone tome da se deformišu, bilo zbog naklonjenosti izvršnoj vlasti u sistemima koji su pod kontrolom vlade, bilo zbog moćnih ekonomskih interesa u komercijalizovanom sistemu, parlament ima odlučujuću demokratsku ulogu da uspostavi odgovarajući zakonski okvir za rad medija, kako bi obezbedio njihovu nezavisnost i raznolikost.

Na taj način parlament daje ključan doprinos demokratiji na više nivoa istovremeno. U okviru institucija vlasti on je predstavničko telo kroz koje se izražava volja naroda, telo koje odražava raznolikost društvenih struktura i telo u kome se raspravlja i pregovara o njihovim različitim stavovima. U najboljem slučaju, parlament otelotvoruje raspravu i kompromis, kao demokratska sredstva kojima se ostvaruje javni interes, koji je više od pukog zbira pojedinačnih ili sektorskih interesa. Štaviše, mera u kojoj parlament obavlja svoje osnovne funkcije – zakonodavnu funkciju, kontrolu nad budžetom i nadzor nad izvršnom granom vlasti, ključna je za kvalitet demokratskog života. Obavljajući te funkcije, parlament sarađuje sa udruženjima civilnog društva i ima posebnu odgovornost da čuva pojedinačna demokratska prava građana. Konačno, parlament može sve to da obavlja jedino ukoliko se i sam pridržava demokratskih pravila, tako što je otvoren i dostupan, tako što za svoj rad odgovara biračkom telu.

Okvir za demokratski parlament

U svetu prethodnog razmatranja moguće je odrediti glavne karakteristike demokratskog parlamenta. Parlament, dakle, treba da:

- *obezbeđuje adekvatnu predstavljenost*, tj. da obezbeđuje da svi ljudi budu društveno i politički predstavljeni i da svi poslanici imaju jednake mogućnosti i budu zaštićeni;
- *bude transparentan*, tj. otvoren prema društvu preko različitih medija, i transparentan u svom radu;
- *bude dostupan*, tj. da u svoj rad uključuje i javnost, kao i udruženja i pokrete civilnog društva;
- *polaže račune*, što podrazumeva da poslanici polažu račune svom biračkom telu za obavljanje svoje funkcije, kao i za svoje ponašanje;
- *bude efikasan*, što podrazumeva da efikasno organizuje rad u skladu sa pomenutim demokratskim vrednostima, kao i da vrši zakonodavnu i kontrolnu funkciju tako da služi potrebama celog stanovništva.

U priloženom okviru (videti sliku 1.1), pomenute demokratske vrednosti i zahtevi dati su u prve dve kolone. Treća kolona po stavkama navodi moguća proceduralna sredstva i institucije kroz koje se te vrednosti mogu sprovesti u život. Naravno, parlamenti se međusobno razlikuju, kako zbog državnog uređenja, tako i zbog društvenih i privrednih okolnosti. Postoje federalne i unutarne države. Postoje predsednički i parlamentarni sistemi. Postoje jednodomni i dvodomni parlamenti. Povrh svega, postoje ogromne razlike između zemalja, ne samo u pogledu njihove veličine već i stepena njihovog privrednog razvoja, pa i resursa kojima parlamenti mogu u svom radu da raspolažu. Ogromna raznovrsnost i kreativnost u praksi koja je prikazana u ovom vodiču potvrđena je i u zaključku Svetskog samita UN iz 2005. godine zapažanjem da „ne postoji samo jedan model demokratije“. Ipak, neke osnovne vrednosti, već iznete u ovom poglavlju, ukazuju na to kako bi trebalo da demokratski parlament izgleda. Prema tim vrednostima, odnosno svojstvima parlamenta, organizovaćemo sadržaj poglavlja u ovom vodiču.

Jedna verzija ovog okvira dostavljena je parlamentima – članovima IPU, kako bi se dobili njihovi komentari i od materijala koji su dostavili napravila baza primera dobre prakse. Ovde je važno naglasiti da traženje komentara nije bio zahtev da parlamenti-članovi daju podatke o svojoj praksi po svakoj od navedenih stavki. Trebalo je da po svom izboru navedu dva do tri primera dobre prakse koje je, po njihovom mišljenju, vredno podeliti sa drugima. Dobijeni rezultati su, neminovno, bili neujednačeni. Sa jedne strane, primeri

demokratske prakse koji su uvršćeni u Vodič možda i nisu najbolji i najupečatljiviji, jer anketa nije bila detaljna. To su, jednostavno, primeri koje su izabrali i dostavili sami parlamenti; nažalost, nije bilo prostora da se svi uključe. Sa druge strane, da bi sva pitanja bila razumno pokrivena, uključeni su i primeri koje su parlamenti dostavili u okviru prethodnih anketa koje je sprovođila IPU, kao i iz drugih izvora (koji će biti navedeni u tekstu).

Neke napomene

Na ovom mestu važno je dati još dve napomene. Primeri demokratske prakse koji su obuhvaćeni u Vodicu zasnivaju se na opisima i dokumentaciji koji su dobijeni od samih parlamenata. Doduše, nismo uvek bili u mogućnosti da proverimo koliko su navedeni primeri zaista uspešni, niti da li su se održali tokom vremena. Na primer, do koje mere su građani stvarno imali koristi od novodobijene mogućnosti da utiču na zakonodavni rad parlamenta, ili da li je veća nadležnost koju je dobio parlament u oblasti kontrole doprinela da vlada u potpunosti polaže račune za svoj rad? Davanje odgovora na ovakva pitanja zahtevalo bi ozbiljna istraživanje, koja prevazilaze okvire ove knjige. Pa ipak, primeri dobre prakse koje su parlamenti oprobali i podržali zaslužuju da budu šire primjenjeni, čak i ako se nisu pokazali savršenima, čak i ako su stvorili probleme koji nisu mogli sasvim da se predvide unapred.

Zbog svega navedenog nalazimo da je na mestu da upozorimo na sledeće: demokratija često u praksi zahteva da se prave određeni kompromisi između suprotstavljenih normi ili vrednosti koje se ne mogu potpuno ostvariti u isto vreme. Parlamenti (tj. poslanici) imaju zadatak da olakšaju vlasti da odredi zakonodavne prioritete, da pažljivo razmatraju zakone i vrše njihove izmene i dopune; zbog toga, poslanički imunitet štiti predstavnike građana od samovolje izvršne vlasti, ali istovremeno može da prikriva njihovo protivpravno ponašanje; pojedinačne inicijative poslanika ponekad potpuno izmene satnicu dnevnog reda i organizaciju rada parlamenta; izborni sistem sa više izbornih jedinica (koji se primenjuje u većinskom sistemu) obezbeđuje lakši pristup birača njihovim predstavnicima, ali sa druge strane takav parlament po mnogo čemu ne obezbeđuje adekvatnu predstavljenost. Postoje i mnoge druge slične kontroverze, koje se jasno vide iz povratnih materijala koje su dostavljali parlamenti, pa će u raznim delovima ovog teksta biti predmet razmatranja.

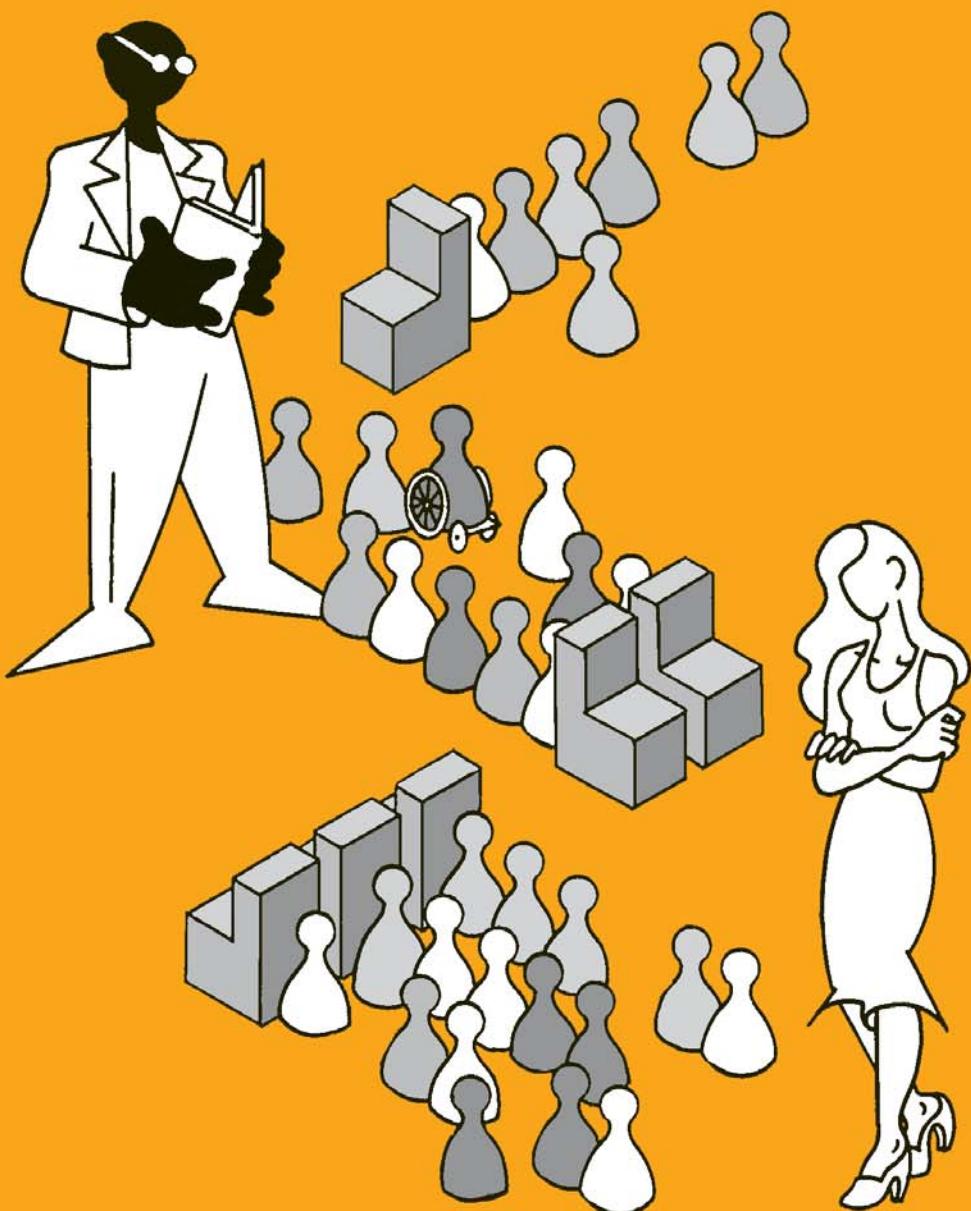
Imajući u vidu ta zapažanja, treba reći da primeri dobre prakse koji se nalaze u ovom vodiču nude profil onoga čemu jedan demokratski parlament teži. Takođe, oni pokazuju da parlamenti širom sveta aktivno pokušavaju da odgovore na izazove današnjice. Parlamenti to uglavnom čine tako što unapređuju svoje procedure i načine na koje sarađuju s javnošću. Međutim, prilike kada

parlament igra odlučujuću ulogu u rešavanju neke nacionalne krize ili kada u presudnom trenutku donosi odluke koje su od nacionalnog značaja – retke su. To su, inače, prilike kada se, na najbolji način, podiže ugled parlamenta u narodu. U prepisci vezanoj za ovaj vodič ukrajinski parlament nam je skrenuo pažnju na glavnu ulogu koju je odigrao u rešavanju nacionalne krize koja je izbila zbog nepravilnosti u glasanju na predsedničkim izborima održanim krajem 2004. godine. Vredan pomena je i primer turskog parlamenta, koji je uoči rata u Iraku 2003. godine odlučno glasao za odbacivanje predloga većinske vlade da se dozvoli ulazak stranih trupa na tursko tlo a turske trupe pošalju preko granice. Takvi momenti se ne mogu unapred predvideti niti se mogu zakonom urediti. Oni služe da podsete na to da, kakva god da je demokratska procedura u pitanju, najdalekosežniji uticaj na stav ljudi o parlamentu ima upravo sposobnost parlamenta da bude na nivou situacije i da „govori u ime nacije“ u trenutku donošenja sudbonosnih nacionalnih odluka.

Slika 1.1. Okvir: doprinos parlamenta demokratiji

Osnovni ciljevi ili vrednosti parlamenta	Zahtevi	Moguća proceduralna i institucionalna sredstva za ostvarivanje tih ciljeva ili vrednosti
Obezbeđuje adekvatnu predstavljenost.	Izabrani parlament sa adekvatnom društvenom i političkom predstavljenosću, rešen da pruži jednake mogućnosti svim svojim poslanicima u izvršavanju svojih mandata.	Slobodan i fer izborni sistem i proces; sredstva koja obezbeđuju predstavljenost svih delova društva, odražavajući nacionalne i rodne razlike (npr. korišćenje posebnih procedura da bi se obezbedilo da budu zastupljene i marginalne ili socijalno isključene grupe). Otvorene demokratske i nezavisne stranačke procedure, organizacije i sistemi. Mehanizmi koji političkoj opoziciji i drugim političkim grupama obezbeđuju prava i omogućavaju svim poslanicima da slobodno vrše svoje mandate bez neprikladnih uticaja i pritisaka. Sloboda govora i udruživanja; zajemčena prava i imunitet poslanika, uključujući predsednika i nosioce drugih funkcija. Politika i procedure namenjene jednakim mogućnostima: nediskriminatorsko radno vreme i uslovi rada, prevodilačke usluge za sve poslanike.
Transparentan je.	Otvoren prema svom narodu i transparentan u radu.	Rasprave otvorene za javnost: pravovremeno informisanje javnosti o predstojećem radu parlamenta, dokumentacija dostupna na odgovarajućim jezicima, dostupnost sredstava lakov za upotrebu (npr. medija kao što je World Wide Web); parlament treba da ima svoje službenike zadužene za odnose sa javnošću i da raspolaže odgovarajućim kapacitetima; propisi o slobodom pristupu informacijama.
Dostupan je.	U rad parlamenta uključena javnost, kao i predstavnici civilnog društva i drugih narodnih pokreta.	Različiti načini na koje birači ostvaruju pristup svojim izabranim predstavnicima: efikasni načini učešća javnosti u razmatranju predloga zakona; pravo zainteresovanih strana na otvorene konzultacije, pravo svih na peticiju; uređen postupak za podnošenje predstavki. Mogućnost lobiranja u okviru pravnih propisa kojima se obezbeđuje transparentnost.
Polaže račune.	Poslanici polažu račune biračkom telu za obavljanje svoje funkcije i za svoje postupke.	Efikasne izborne sankcije i postupci za praćenje izbora; procedure izveštavanja u cilju informisanja birača; standardi i kodeks ponašanja, koji se primenjuje. Adekvatne plate poslanika; register interesa i prihoda koji se ostvaruju izvan parlamenta; određivanje limita i transparentnosti u vezi sa finansiranjem i troškovima izbora.

Osnovni ciljevi ili vrednosti parlamenta	Zahtevi	Moguća proceduralna i institucionalna sredstva za ostvarivanje tih ciljeva ili vrednosti
Efikasan je na svim nivoima:	Effikasno organizuje rad u skladu sa navedenim demokratskim normama i vrednostima.	Nezavisnost i autonomiju parlamenta obezbeđuju odgovarajući mehanizmi i resursi, uključujući i kontrolu nad sopstvenim budžetom. Osim glavnih državnih službenika dostupan je i nestrančki profesionalni kadar. Postoje odgovarajući nepristrasni profesionalci koji su na raspolaženju svim poslanicima da istražuju ili informišu, poslovni odbori samog parlamenta, procedure za effikasno planiranje i vremensku pripremu rasporeda rada, postoje sistemi za praćenje rezultata koje je parlament postigao, istraživanja o stavovima relevantnih grupa o postignutim rezultatima.
a) na nacionalnom nivou:	Effikasno obavlja zakonodavne i kontrolne funkcije i deluje kao nacionalni forum za pitanja od opštег značaja.	Procedurom je uređena odgovornost izvršne vlasti; odbori imaju odgovarajuća ovlašćenja i resurse; javne ustanove i nevladine komisije polažu račune parlamentu. Određenim mehanizmima je obezbeđeno effikasno angažovanje parlamenta u svim fazama postupka donošenja nacionalnog budžeta, uključujući i kasnije vršenje rebalansa.
b) na međunarodnom nivou:	Aktivno je uključen u međunarodne poslove.	Sposoban je da se bavi pitanjima od najveće važnosti za društvo; da posreduje u slučaju nastalih napetosti i da spreči nasilne sukobe; da obrazuje javne institucije koje brinu o potrebama celog stanovništva. Parlamenti koji odobravaju imenovanja za visoke funkcije ili/obavljanje sudske funkcije imaju mehanizme koji obezbeđuju pošten, fer i nepristrasan postupak.
c) na lokalnom nivou:	Saraduje sa pokrajinskim i lokalnim zakonodavnim telima.	Postoje procedure za praćenje međunarodnih pregovora od strane parlamenta i za njegov doprinos tim pregovorima, kontrola pozicije koju je zauzela vlada, mehanizmi koji parlamentu omogućavaju da razmatra aktivnosti međunarodnih organizacija i daje doprinos njihovim raspravama, mehanizmi za obezbeđivanje nacionalnih normi sa međunarodnim normama i vladavinom prava, interparlamentarna saradnja i parlamentarna diplomatička.



2. Adekvatna predstavljenost u parlamentu

Prvi kriterijum koji parlament treba da ispuni da bi bio demokratski jeste da adekvatno predstavlja narod. Na prvom mestu, to znači da parlament treba da odražava *volju naroda* koju su birači izrazili prilikom izbora svojih predstavnika i političkih stranaka. Parlament koji ne obezbeđuje adekvatnu predstavljenost, zbog nedostataka bilo u izbornom sistemu ili u izbornom postupku, biće manje legitiman i sposoban da stvarno odražava javno mišljenje o važnim tekućim pitanjima. Demokratski parlament, takođe, treba da ispuni još jedan kriterijum – da odražava društvenu raznolikost stanovništva u pogledu pola, jezika, religije, etničke pripadnosti ili nekih drugih politički važnih odlika. Ako ne predstavlja narod na adekvatan način, to će učiniti da neke društvene grupe i zajednice počnu da osećaju kako su u političkom procesu u nepovoljnijem položaju, ili čak da su potpuno isključene iz njega. Sve to može uticati na kvalitet javnog života i stabilnost političkog sistema, a samim tim i društva uopšte.

Težnja da demokratski parlament obezbeđuje adekvatnu predstavljenost u oba ova aspekta delimično se ostvaruje samim sastavom parlamenta, koji je rezultat izbornog procesa, a delimično fer parlamentarnim procedurama. Dobra parlamentarna procedura pruža svim poslanicima mogućnost da budu uključeni i da iznesu svoja mišljenja, da učestvuju u radu parlamenta ravnopravno sa ostalima i da profesionalno napreduju u parlamentu. Mada na prvi pogled izgleda kao da je sastav parlamenta rezultat pretparlamentarnog procesa, parlamenti su u stvari u mogućnosti da indirektno utiču na svoj sastav preko zakonodavne vlasti, tako što određuju pravila po kojima se sprovode izbori. Što se tiče fer procedura, koje omogućavaju svima da budu uključeni, potpuno je jasno da na njih neposredno utiče sam parlament.

Izborna pravila i procedure koje obezbeđuju adekvatnu političku predstavljenost u parlamentu

Ostvarenje ovog cilja omogućavaju tri različite karakteristike izbornog procesa. Prva i najvažnija jeste garantovanje fer izbornog postupka, koji obezbeđuje da birači, kandidati ili stranke ne budu sistematski stavljani u nepovoljniji položaj niti diskriminisani. Standardi za „slobodne i fer izbore“ danas su visoko razvijeni i obuhvataju sve faze, počev od upisa birača u birački spisak

i registrovanja stranaka, preko analize i praćenja svih ostalih aspekata samog izbornog postupka, do postupka za podnošenje prigovora na izborne rezultate (koji po mogućству treba da nadzire nezavisna izborna komisija). Iako su ti standardi složeni, oni služe da se sproveđe jedan veoma jednostavan princip koji je predviđen Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (videti dole navedeni prilog). Na ovom mestu ti standardi neće biti detaljno razmatrani, što ne znači da ih treba uzeti zdravo za gotovo. Primeri očiglednog kršenja izbornih standarda u nekim zemljama ili pak primeri njihove nedosledne primene u nekim drugim zemljama ukazuju na to da je potrebna stalna pažnja da bi se očuvala adekvatna predstavljenost u parlamentu.

U isto vreme, ne treba prevideti mogućnost da u parlamentu možda ne postoji adekvatna predstavljenost zbog postojanja znatnih ograničenja u vezi sa izbornim pravom. Kao ilustracija poslužiće primer omanskog sultanata, koji je omogućio da na poslednjim izborima za Savet Šure, 2003. godine, biračko pravo imaju svi građani iznad 21 godine starosti. Druge zemlje su istakle da su pravo glasa proširile i na građane koji žive u inostranstvu, što je posebno značajno za zemlje čiji veliki broj građana živi u inostranstvu u svojstvu radnika migranata. Tako su Filipini 2003. godine u ovu kategoriju upisali 7,5 miliona novih birača, a 2005. godine Meksiko je upisao više od 10 miliona birača. Druge zemlje su odnedavno uvećale broj birača tako što su starosnu granicu građana koji imaju pravo glasa spustili na 18, pa čak i na 16 godina.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 25.

Svaki građanin ima pravo i mogućnost:

- a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno ili preko slobodno izabralih predstavnika;
- b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača;
- c) da bude primljen pod opštim i jednakim uslovima u javne službe svoje zemlje.

Izvor: *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, dobijen 20. 07. 2005. od Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava.
<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm>

Više online informacija o standardima za slobodne i fer izbore:

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2002). *Guidelines on elections.*

<[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)013-e.asp)>

Goodwin-Gill, G. (2006). *Free and fair elections.* Inter-Parliamentary Union <<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>>

Inter-Parliamentary Union (1994). *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections.* <<http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>>

Nelson, S (2003). *Standards to judge elections.* Administration and Cost of Elections Project <<http://www.aceproject.org/main/english/ei/eig04b.htm>>

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2003). *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states.*

<http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772_en.pdf>

Southern Africa Development Community (2004). *SADC principles and guidelines governing democratic elections.*

<http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/elecprinciples.pdf>

Southern Africa Development Community Parliamentary Forum (2001). *Norms and standards for elections in the SADC region.* < Southern Africa Development Community Parliamentary Forum (2001). *Norms and standards for elections in the SADC region.*

<http://www.sadcpf.org/documents/SADCPF_ElectionNormsStandards.pdf>>

Izborni sistemi

Druga karakteristika koja utiče na političku predstavljenost u parlamentu jeste način na koji se izborni sistem primenjuje u društveno-političkom kontekstu jedne zemlje, odnosno do koje je mre on pravičan prema različitim političkim strankama, pri čemu je podrška dobijena na izborima najbolji pokazatelj javnog mnjenja. Trenutno postoji veliki broj vrsta izbornih sistema, a najčešća su sledeća tri tipa.

- Većinski (eng. *plurality* ili 'first past the post') izborni sistem. U ovom sistemu birači biraju jednog kandidata kao pojedinca u jednomandatnoj izbornoj jedinici (eng. *single-member constituency*), a pobeduje kandidat koji dobije najveći broj glasova, bez obzira na to da li su on ili ona osvojili više od polovine ukupnih glasova. U nekim zemljama predviđa se davanje „alternativnog“ glasa (eng. *alternative vote*) ili održavanje drugog kruga izbora, koji obezbeđuje da bude izabran onaj kandidat koji je osvojio većinu glasova u izbornoj jedinici.

- Sistem stranačkih lista (eng. *party-list system*). U ovom sistemu političke stranke sačinjavaju liste kandidata prema redosledu rangiranja za višemandalne izborne jedinice (eng. *multi-member districts*) i izbori se mogu održavati na pokrajinskom ili nacionalnom nivou. Broj izabranih kandidata sa svake stranačke liste proporcionalan je ukupnom broju glasova koje je određena stranka dobila u toj izbornoj jedinici.
- Mešoviti izborni sistem (eng. *mixed-member*), ili izborni sistem dodatnog glasa. Po ovom sistemu, birači raspolažu sa po dva glasa; jedan daju za kandidata-poјedinca koji se bira u izbornoj jedinici po većinskom sistemu, a drugi glas za stranačku listu. Efekat komponente stranačke liste vidi se u tome što je ukupan odnos snaga stranaka u parlamentu proporcionalan ukupno osvojenim glasovima; koliko će ovaj odnos stvarno biti proporcionalan, zavisće od broja poslanika koji su izabrani na osnovu oba ova sistema.

Po ovim pravilima, dešava se da ishod većinskog sistema bude parlament koji je prilično neproporcionalan u odnosu na broj glasova koje su date stranke osvojile na nacionalnom nivou, zbog čega takav parlament ne odslikava javno mnjenje u državi. Poređenje nedavnih izbornih rezultata u Indiji i u Ujedinjenom Kraljevstvu ilustruje do koje mere rezultat zavisi od konkretnog slučaja, odnosno od zemlje (videti prilog). Mada indijski izborni rezultati prikrivaju nesklad između dobijenog broja glasova koji su neke političke stranke u pojedinim državama osvojile i broja mesta u parlamentu koji su dobine, konačan rezultat je široka predstavljenost opštег političkog mišljenja koje vlada u državi. Međutim, u Ujedinjenom Kraljevstvu ishod izbora je parlament koji je izrazito nereprezentativan, što je bio slučaj i u prethodna dva saziva.

Rezultati izbora u Indiji i Ujedinjenom Kraljevstvu

	% glasova	mesta	% mesta
Indija, 2004.			
Kongres i srodne stranke	36,5	222	41
BJP i srodne stranke	36	189	35
Ostali	27,5	132	24
Ujedinjeno Kraljevstvo, 2005.			
Laburisti	36	356	55
Konzervativci	33	197	30
Liberalne demokrate	23	62	10
Ostali	8	31	5

Izvor: Interparlamentarna unija

Sa druge strane, sistem stranačkih lista zamišljen je tako da stvori parlament koji u velikoj meri odražava izbornu volju birača u pogledu stranaka, a time i vladajuće političko mišljenje u zemlji. Nedostatak tog sistema ogleda se u tome što

može da pokida vezu koja postoji između birača i prepoznatljivog lokalnog predstavnika. Ta veza poslanicima može biti važna da bi lakše pristupili svojim biračima i bolje predstavili lokalne interese. Prilozi za ovu studiju pokazuju da veliki broj parlamenata koji su se ranije isključivo oslanjali na većinski sistem odnedavno uvode i element stranačkih lista, kao najjednostavniju reformu koja obezbeđuje da u parlamentu postoji adekvatnija predstavljenost i uključenost svih. Na primer, Parlament Monaka je 2002. godine u svoj dvokružni većinski izborni sistem uveo i proporcionalni elemenat, da bi u Nacionalnom savetu obezbedio različitu političku predstavljenost. Republika Koreja je 2004. godine promenila svoj izborni zakon, koji sada predviđa „sistem „jedna osoba – dva glasa“, po kome svi birači imaju pravo da daju jedan glas za kandidata koji je iz izborne jedinice birača i još jedan za političku stranku po svom izboru, što će pomoći da se dodatnih 56 mesta u parlamentu raspodeli na proporcionalnoj osnovi. „Kao rezultat, 17. Narodna skupština obezbedila je adekvatniju predstavljenost, odražavajući glasove iz svih struktura društva.“ Efekat ove reforme, koja osnažuje delove društva koji prethodno nisu uživali adekvatnu predstavljenost, naveden je kao primer u prilogu koji je dobijen od člana radne grupe IPU sa Filipina:

Usvajanjem „Zakona o sistemu stranačkih lista“ 1995. godine, kojim se obuhvata 20% poslanika Predstavničkog doma filipinskog Kongresa, ili maksimalan broj od 53 mesta u parlamentu od ukupno 236 poslanika, veliki je pomak u procesu demontiranja monopolističke kontrole koju su imali veliki biznis i interesi velikih zemljoposednika u sastavu filipinskog Kongresa. To je sistem srazmerne zastupljenosti uz većinski sistem, odnosno većinski sistem zakonodavnih okruga. Iako je ovaj sistem nesavršen i zahteva izmene, sistem stranačkih lista omogućio je izbor predstavnika „marginalizovanih grupa i delova filipinskog društva koji nisu bili adekvatno predstavljeni“.

Više online informacija o različitim izbornim sistemima:

Administration and Cost of Elections Project (2003). *Electoral systems index.* <<http://www.aceproject.org/main/english/es/>>

Election Process Information Collection Project (2004). *EPIC research results for electoral systems.* <[http://epicproject.org/ace/compepic/en/topic\\$es](http://epicproject.org/ace/compepic/en/topic$es)>

International IDEA (2002). *Electoral system design: The new International IDEA handbook.* <http://www.idea.int/publications/esd/upload/Idea_ESD_full.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2006). *Parline database module on electoral systems.* <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

Ko, zapravo, glasa

Pored pitanja kome je sve dato pravo glasa i kakav je karakter izbornog sistema, na pravilnu političku predstavljenost u parlamentu može uticati i činjenica ko, zapravo, koristi svoje biračko pravo. Iako ima mnogo različitih objašnjenja zašto ljudi ne koriste ovo pravo, jedno od češćih je uverenje da oni koji budu izabrani neće zastupati interes birača. Ukoliko je ovakvo uverenje u nekim delovima društva zastupljenije više nego u drugim, za toliko će se u konačnom ishodu poremetiti karakter parlementa. Tako, na primer, troškovi izborne kampanje mogu učiniti da oni koji su izabrani pre predstavljaju stavove onih koji su u izbornu „kasu“ priložili najviše novca nego stavove svojih birača. Primeri dobre prakse regulisanja kampanja i finansiranja stranaka opširnije će biti razmotreni u poglavlju posvećenom polaganju računa. Na ovom mestu samo ćemo citirati komentar kanadskog parlementa o tome koliko je važno da postoje stroga finansijska pravila da bi izborni postupak i izborni rezultati bili verodostojni:

Političke stranke predstavljaju sâmo srce modernog političkog i izbornog sistema i važne su za dinamičan i održiv demokratski sistem. Nedavne izmene kanadskog izbornog zakona i zakona o porezu na dohodak, kojima se uređuje finansiranje političkih stranaka i kandidata, doprinele su unapređenju reprezentativnosti kanadskog izbornog sistema. Ove ključne izmene obezbeđuju veću vidljivost izvora i iznosa finansiranja, limita koji su određeni za donacije pojedinaca, kao i zabranu davanja donacija političkim akterima od strane organizacija kao što su udruženja i sindikati. Ove izmene se odnose i na mere javnog finansiranja kojima se obezbeđuje fer tretman svih političkih stranaka...

U Kanadi političari veoma vode računa o stopi učešća građana u političkom procesu, naročito o tome koliko su se na izbore odazvali mladi. Ovaj problem svakako ne postoji samo u Kanadi, tj. on je zajednički svim zapadnim demokratskim sistemima. Cilj iznetih promena je, jednim delom, ponovno uspostavljanje poverenja u izborni sistem.

Za više informacija o finansiranju kandidata i stranaka videti poglavje 5.

Izborna pravila i procedure kojima se obezbeđuje da parlament odražava društvenu raznolikost stanovništva

Mada u apstraktu nije moguće navesti iscrpan spisak društvenih grupa čija neadekvatna predstavljenost u parlamentu može u svakoj zemlji izazvati zabrinutost, jedno od univerzalnih pitanja jeste zastupljenost žena, a drugo – zastupljenost manjinskih ili marginalizovanih zajednica – a ove druge mogu biti marginalizovane po jezičkom, verskom ili etničkom osnovu, a mogu biti i autohtone zajednice ili predstavljati kombinaciju različitih posebnosti. Demokratski parlament odlikuje se time što je uspostavio efikasne mere koje obezbeđuju da svi budu uključeni.

Žene u parlamentima

U gotovo svim društvima politika je tradicionalno muška oblast, u kojoj postoje velike prepreke angažovanju žena. U zapadnim demokratskim sistemima ženama je pravo glasa priznato srazmerno kasno, a njihova jednakost sa muškarcima u pogledu biračkog prava nije im donela i jednakost u pogledu mogućnosti pristupa javnim funkcijama. Čak i danas žene čine svega 16,4% poslanika u parlamentima u svetu. U jedanaest parlamenta u svetu žene uopšte nisu zastupljene, a u jednodomnim parlamentima ili u donjem domu 60 parlamenta njihovo učešće je manje od 10% (svi podaci su od 28. februara 2006. godine).

Zbog čega bi ovo trebalo da bude predmet razmatranja sa gledišta demokratije? IPU je 2000. godine sprovedla anketu među poslanicama u svetu da bi ustanovila njihova mišljenja i iskustva u vezi s radom u parlamentu. U svojoj publikaciji *Politika: pogled žena*, žene su dale odgovor na ovo pitanje na svoj način:

- *To je pitanje ravnopravnosti i pravde.* „Demokratija u kojoj su žene zastupljene samo marginalno, nije prava demokratija... učešće žena u stvaranju politike pitanje je ravnopravnosti i pravde.“ „Sve što je manje od ravnopravnosti, za žene u ovoj oblasti predstavlja manjak demokratije.“
- *Prisustvo žena menja političke procese i kulturu.* „Sve u svemu, žene se postavljaju manje suparnički i spremnije su na kompromis, pronalaze rešenja za probleme više nego što sakupljaju političke poene.“ „Žene čine politički svet humanijim... njihovo prisustvo preobražava.“ „Zahvaljujući ženama, javnost opet počinje da veruje u politiku.“

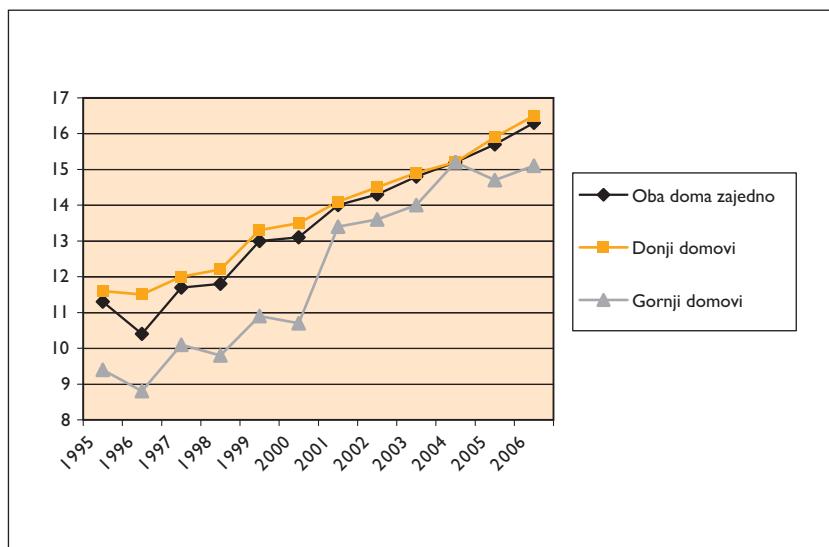
- Žene menjaju mušku pristrasnost u pogledu političkih prioriteta. „Žene su mnogo osetljivije prema društvenim ili socijalnim problemima, posebno prema problemima koji su vezani za siromaštvo i vaspitanje dece.“ „Žene su prve koje postaju svesne problema u privredi, obrazovanju i zdravstvu.“ „Njihovi prioriteti su pre svega zasnovani na ljudskosti prema muškarcima i prema ženama.“

Ispitanici u anketi bili su saglasni u tome da od prisustva žena, to jest njihovog broja u parlamentu, zavisi ostvarivanje većih promena u vezi sa pomenutim socijalnim i društvenim problemima. Takvo mišljenje je ponovljeno u izveštaju Programa UN za razvoj iz 1995. godine, koji u zaključku navodi da je potrebno da žene budu zastupljene 30% da bi kao grupa mogle da imaju neki veći uticaj u zakonodavnim telima.

Da li se od vremena kad je objavljen izveštaj UNDP-a stanje u pogledu zastupljenosti žena popravilo? Dok su 1995. godine žene učestvovalе u zakonodavnim telima sa preko 30% u svega pet zemalja, taj broj se sada povećao na dvadeset zemalja, pri čemu se beleži i postepeni porast ukupnog procenta poslanica sa 11% na sadašnjih 16,4%, kao što je prikazano na slici 2.1.

Slika 2.1: Zastupljenost žena u parlamentima na globalnom nivou 1995–2006.

Stanje u januaru svake godine, izuzev 1995. (juli) i 1996. (aprila)*



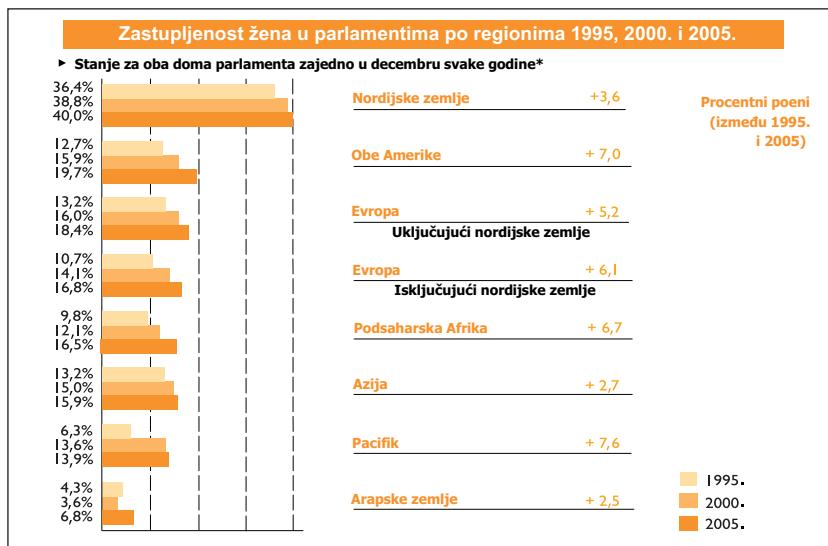
* Procenti ne uzimaju u obzir stanje u parlamentima za koje nije bilo dostupnih podataka.

Izvor: Interparlamentna unija

Navedeni podaci su na slici 2.2. prikazani podeljeni po regionima. Regionalni proseci prikrivaju izrazite razlike koje postoje među zemljama unutar svakog regiona. To je razlog što se, na primer, nordijske zemlje izdvajaju kao grupa koja dosledno zauzima primerno mesto u poređenju sa evropskim prosekom. Na sličan način, Maroko, Tunis i Irak odskaču među arapskim državama – pogotovo Irak, koji ima više od 25% poslanica. U podsaharskoj Africi najveći procenat žena ima Ruanda – više od 48%. Kad je reč o Severnoj i Južnoj Americi, počev od 1995. uočava se znatan porast broja žena u većini zemalja Latinske Amerike, ali on nije zabeležen i u zemljama Severne Amerike. Stoga ovi podaci po regionima prikrivaju velike razlike koje postoje među zemljama.

Slika 2.2: Zastupljenost žena u parlamentima po regionima 1995., 2000. i 2005.

Stanje za oba doma parlamenta zajedno u decembru svake godine*



Procenti ne uzimaju u obzir stanje u parlamentima za koje nije bilo dostupnih podataka.

Izvor: Interparlamentna unija, *Women in Parliament in 2005: the year in perspective*, 2006.
http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_en.pdf

Više online informacija o zastupljenosti žena u nacionalnim parlamentima:

Inter-Parliamentary Union (2005). *Women in politics 2005: Poster.* <http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2006). *Women in national parliaments. Situation as of 28 February 2006.* <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

Inter-Parliamentary Union (2006). *Women in national parliaments. Statistical archive.* <<http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>>

Inter-Parliamentary Union (2006). *Women in politics: 60 years in retrospect (Information Kit).* <http://www.ipu.org/PDF/publications/wmninfokit06_en.pdf>

Šta, onda, sprečava brži napredak u ovoj oblasti i šta se u vezi s tim može učiniti? Ovde iznosimo neka razmišljanja koja su iznele poslanice u anketi koju je IPU 2000. godine sprovela da bi našla objašnjenje za niske stope učešća žena u parlamentu, odnosno u politici uopšte.

- *Negativna autoselekcija.* Ono što mnoge žene odbija od angažovanja u politici jeste takmičarski karakter politike i suparništvo koje u njoj vlada, kao i žrtvovanje privatnog života.
- *Nenaklonjenost muškaraca.* Hijerarhija u političkim strankama, u kojoj obično dominiraju muškarci, može biti prilično nenaklonjena prema ženama.
- *Vreme održavanja sastanaka.* Većina sastanaka se održava u večernjim satima i tokom vikenda, što otežava učešće ženama koje imaju porodične obaveze.
- *Troškovi izlaska na izbore.* Troškove kampanje delimično snose sami kandidati, umesto da celokupne troškove snose političke stranke.

Kada je reč o tome šta se može učiniti da se otklone ove prepreke, primer zemalja u kojima je učešće žena najveće, ili su tokom protekle decenije pokazale najveći napredak, pokazuje da je to nesumnjivo ishod mera afirmativne akcije. Ove mere su do danas uvedene u 81 zemlju, i to obično nakon toga što su ženske organizacije sprovele odlučne kampanje. Neke od tih mera imaju pravnu snagu, druge zavise od inicijativa koje preduzimaju same stranke. Tipični oblici u kojima se te mere ostvaruju jesu sledeći:

- rezervisana mesta u parlamentu za žene, koja se, na primer, proporcionalno raspoređuju na osnovu ukupno osvojenih mesta neke partije u parlamentu;
- zajemčena proporcionalnost na stranačkim listama ili „kvote“ za žene, uključujući i najviša mesta;
- liste užeg izbora samo za žene za izbor kandidata u izbornom sistemu koji se zasniva na izbornim jedinicama, ili twiningu izbornih jedinica (eng. constituency ‘twinning’), uz predviđanje uslova da bude po jedan predstavnik oba pola.

U zemljama u kojima je stopa učešća žena bila izrazito niska, usvajanje ovakvih mera je izazvalo uočljive promene. Na primer, Republika Koreja je 2004. godine u odgovarajuće zakone unela kombinaciju svih mera afirmativne akcije. Zakon o političkim strankama sada predviđa da se ženama dodeli 50% predstavničkih mesta u parlamentu po proporcionalnom sistemu, kao i da od dva kandidata jedan mora biti žena, počev od vrha liste. Zakon o političkim fondovima predviđa državne subvencije strankama koje za svoje kandidate predlože žene u 30% ili više izbornih jedinica. Kao rezultat ovih promena, procenat žena u 17. sazivu Narodne skupštine je dvostruko povećan u odnosu na prethodni saziv skupštine i iznosio je 13%. Zemlje u kojima je broj mesta u parlamentu koji se dodeljuje na osnovu stranačkih lista veći nego u Koreji dostigle su još veći procenat.

Ovakve mere afirmativne akcije mogu se opravdati pozivanjem na član 4.1. Konvencije Ujedinjenih nacija o zabrani svih oblika diskriminacije žena.

Usvajanje posebnih privremenih mera predviđenih za brže postizanje de facto ravnopravnosti između žena i muškaraca od strane zemalja potpisnica neće se smatrati diskriminacijom... po ostvarivanju ciljeva jednakih mogućnosti i tretmana, te mere se neće dalje primenjivati.

Dublji smisao tog člana jeste da će ove mere doprineti ostvarivanju dugoročnih promena, iako se te promene ne mogu ostvariti samo primenom ovakvih mera. Ovu tvrdnju ilustruje primer iz Bangladeša, gde je posle 2000. god. prestalo da važi rezervisanje 30 dodatnih mesta u parlamentu za žene. To je izazvalo dramatičan pad zastupljenosti žena u parlamentu – sa devet na dva procenta. Ova odredba je vraćena na snagu, i to tako što je predviđen veći broj mesta u parlamentu – 45. Prema tome, izgleda da su mere afirmativne akcije potreban, ali ne i dovoljan uslov da se u dogledno vreme poveća učešće žena.

Više online informacija o „kvotama“ i drugim merama afirmativne akcije:

Global database of quotas for women. <<http://www.quotaproject.org/>>

Htun, M (2004) *Is gender like ethnicity? Global Database of Quotas for Women* <<http://www.quotaproject.org/other/HtunPOP2004.pdf>>

International IDEA (2002). *Women in Parliament: beyond numbers.* <<http://www.idea.int/publications/wip/index.cfm>>

International IDEA (2004). *The implementation of quotas: African experiences.* <http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_Africa.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2004). *Women in Parliament in 2005 - the year in perspective.* <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_en.pdf>

Predstavljanje manjinskih i marginalnih zajednica

Činjenica da stranke koje predstavljaju manjinske zajednice nisu prisutne u parlamentu, ne mora nužno da znači da se zanemaruje njihov specifičan identitet ili interesi. Moguće je da su te zajednice na zadovoljavajući način predstavljene preko većinskih stranaka. Stranke mogu imenovati predstavnika manjinske zajednice ili predvideti sistem glasanja koji omogućava da članovi daju dodatnu podršku kandidatima iz manjinskih zajednica. Međutim, praksa da se manjinske zajednice predstavljaju kroz relevantne stranke verovatno će dati dobre rezultate jedino ukoliko manjinska zajednica čini dovoljno veliki deo stanovništva.

U situacijama kada postoji verovatnoća da manjinske zajednice neće biti adekvatno predstavljene u parlamentu, postoje razne strategije koje se mogu primeniti u zavisnosti od tipa izbornog sistema i stepena geografske koncentracije manjinskih zajednica ili manjina koje su u pitanju.

- *Povoljniji uslovi za registraciju, finansiranje ili upis.* Upis manjih grupa može da se olakša tako što će se smanjiti broj potpisa potrebnih za registraciju ili predvideti manji broj birača da bi se odobrilo finansiranje iz javnih izvora. Takođe, strankama koje su registrovane kao stranke nacionalnih manjina može se predvideti niži cenzus za ulazak u parlament.
- *Takvo određivanje granica izbornih jedinica* da se predstavnicima manjinskih zajednica daju veće šanse za uspeh (eng. ‘affirmative gerrymandering’).

ring) ili, ako su manjine koncentrisane u određenom regionu, tom regionu se može dodeliti povoljniji broj mesta u parlamentu.

- *Kvote za stranačke kandidate.* Predviđeno je da u određenim regionima minimalan procenat onih koji se nalaze na stranačkoj listi mora biti iz manjinske zajednice. Na primer, u Singapuru, u 14 izbornih jedinica od ukupno 23 postoji grupno predstavljanje, uz uslov da najmanje jedan kandidat iz svakog stranačkog bloka mora pripadati manjini.
- *Rezervisana mesta u parlamentu* za predstavnike manjinskih zajednica. Ovaj metod je najšire primenjen i koristi se u otprilike 25 zemalja u različitim delovima sveta. Indija trenutno u Lok Sabi rezerviše 79 od ukupno 543 mesta za određene kaste i 41 za određena plemena. Mauritanija rezerviše 8 od ukupno 70 mesta u parlamentu za „najbolje gubitnike“ koji predstavljaju četiri etničke zajednice priznate ustavom. Slovenija rezerviše po jedno mesto u parlamentu za italijansku i mađarsku „nacionalnu zajednicu“.

Svaki od ovih metoda donekle je sporan. Predviđanje manjinskih kvota na listama većinskih stranaka može da uskrati manjinskim zajednicama ostvarivanje prava preko njihovih samostalnih organizacija, što bi im možda više odgovaralo. Sa druge strane, mere kojima se predviđa podrška samostalnim organizacijama mogu se iskoristiti za jačanje zasebnog identiteta, što pak može ugrožavati nacionalno jedinstvo. Novi Zeland je pristupio ovoj problematici tako što je maorskim biračima dao mogućnost da izaberu da se prijave ili na nacionalnu izbornu listu ili na zasebnu izbornu listu Maora, koja bi imala rezervisan broj mesta u parlamentu. Međutim, teško je pružiti zaštitu manjinskim grupama bilo gde a da se time ne izazove podozrenje većine, tako da će pravo rešenje uvek zavisiti od konkretnih okolnosti u dатoj zemlji. Isto tako, ne treba prevideti mogućnost da zajednice koje su marginalizovane u pogledu njihove predstavljenosti u parlamentu budu u toj zemlji većinsko stanovništvo.

Nekada je u postkonfliktnim okolnostima ili u situacijama kada se u toj zajednici demokratija ponovo uspostavlja nakon vojne intervencije, izbore potrebno organizovati na poseban način. To može biti privremeno i može biti rezultat načina na koji se shvata demokratija, kao što se to vidi iz priloga dobijenog sa Fidžija:

U pogledu predstavljenosti, izborni sistem za izbor poslanika Predstavničkog doma na principu etničkih zajednica (eng. communal electoral system) koncipiran je tako da uzima u obzir multietničke razlike na ostrvu Fidži. Imajući u vidu napore koji su preduzeti na Fidžiju u cilju održanja demokratije, danas se ovaj sistem smatra najadekvatnijim, jer

garantuje predstavljenost glavnih etničkih grupa, dok ravnotežu vlasti obezbeđuju poslanici koje su za slobodna mesta u parlamentu izabrali svi birači koji su upisani u birački spisak određene izborne jedinice. I dalje na Fidžiju postoje oprečna gledišta u vezi sa izbornim sistemom koji garantuje starosedelačkoj većini Fidžija mesta u Predstavničkom domu, kao i zbog pritiska da za slobodna mesta u parlamentu budu birani svi poslanici.

Uloga gornjeg doma

Važnu ulogu u predstavljanju raznih struktura stanovništva jedne zemlje može igrati drugi ili gornji dom. Logično je da se u federalnim državama različitost članica federacije odražava na to kako će države ili pokrajine koje se nalaze u njenom sastavu, kao i njihovi interesi, biti zastupljeni u drugom domu. Taj dom može da dobije zadatak da analizira uticaj zakona na različite regije i pokrajine jedne zemlje. Ta teritorijalna funkcija ne postoji samo u federalnim sistemima i može da uključi to da građani koji žive u inostranstvu budu na poseban način zastupljeni u drugom domu, kako je to u Francuskoj. U svim zemljama u kojima parlamenti imaju dvodomnu strukturu, mehanizam za izbor predstavnika u drugi dom može biti koristan i za obezbeđivanje bolje zastupljenosti različitih zajednica i društvenih grupa, bilo pomoću izbornog sistema koji je drugaćiji od onog koji je predviđen za prvi dom, bilo putem procedura za imenovanje (tamo gde je predviđeno imenovanje poslanika). Na taj način se može unaprediti ukupna predstavljenost društva, uključujući i predstavljenost grupa kao što su lica sa invaliditetom, socijalno isključenih grupa, kao i ostalih manjina svih vrsta.

Nepristrasne parlamentarne procedure koje omogućavaju uključenost svih poslanika

Kao što je već istaknuto, ostvarivanje stvarne predstavljenosti građana u parlamentu nije samo pitanje njegovog sastava. To takođe zahteva parlamentarne procedure i način rada koji omogućavaju svim poslanicima da učestvuju u radu parlamenta. Taj princip uključivanja svih poslanika u rad parlamenta može se sagledati kroz niz različitih aspekata, koji će ovde biti razmatrani. Međutim, faktička primena tog principa zavisi od nepristrasnosti predsednika parlamenta ili predsedavajućeg, koji imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju nepristrasnog odnosa prema različitim grupama i strankama. Mnogi parlamenti čine velike napore da obezbede „nadstranački“ karakter svojih predsednika ili predsedavajućih, i pored toga što su oni ranije možda pripadali nekoj

Više online informacija o predstavljenosti manjinskih i marginalnih zajednica:

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2000). *Electoral law and national minorities*.

<[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp)>

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2005). *Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries*.

<[http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp)>

Foundation on Inter-Ethnic Relations (1999). *The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life & explanatory note*.

<http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf>

Ghai, Y (2001). *Public participation and minorities*. Minority Rights Group International

<<http://www.minorityrights.org/admin/Download/Pdf/PubPartReport.pdf>>

Norris, P (2004). Ethnic minorities, in *Electoral engineering: voting rules and political behavior*.

<<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/Institutions/Chapter 9.pdf>>

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2001). *Guidelines to assist national minority participation in the electoral process*.

<<http://www.osce.org/item/13589.html?ch=129>>

stranci. Kiribati čak predviđa da se na mesto predsednika bira kandidat koji je izvan parlamenta, da bi se prilikom obavljanja te dužnosti izbegla bilo kakva favorizacija.

Mnogi parlamenti postižu isti efekat tako što biraju poslanike koji su već dokazali svoju nepristrasnost, na primer tokom rada u svojstvu predsednika odbora ili potpredsednika parlamenta. Tipične osobine koje su poželjne opisane su na primeru G.V. Mavalankara, bivšeg predsednika parlamenta Lok Saba u Indiji:

Kao predsednik prvog saziva Lok Sabe novorođene nacije, Mavalankar je imao ulogu ne samo moderatora i medijatora postupka već i rodonačelnika kome je poverena odgovornost da uspostavi pravila, procedure, konvencije i običaje koji su u duhu zemlje. On je sve ovo postigao svo-

jim strpljenjem, istrajnošću, mudrošću i, iznad svega, neverovatnim osećajem za istorijsku važnost trenutka... U primeni Poslovnika i Pravilnika o radu parlamenta, Shri Mavalankar je pokazao izuzetnu objektivnost i nikada nije pravio razliku između poslanika vladajuće većine i poslanika opozicije. Takva praksa se održala godinama i upravo to je našem parlamentu omogućilo rad.

Prethodni dopis pokazuje koliko su u uspostavljanju tradicije nepristrasnog parlamenta važne osobine predsednika parlamenta, naročito u slučaju mlađih parlamenta. U parlamentima u kojima ulogu predsednika obavlja stranačka ličnost koja predstavlja većinsku stranku ili koaliciju, neophodno je da postoji kontrola i uspostavljena procedura koja obezbeđuje da se uvažavaju mišljenja svih poslanika.

Uključenost stranaka

Veći deo rada parlamenta odvija se u odborima – zakonodavnim, nadzornim, ili onima koji su kombinacija ta dva. Gotovo svi parlamenti prihvatali su praksu da je sastav odbora proporcionalan ukupnoj snazi različitih stranaka ili grupa koju one imaju u parlamentu. Tako, na primer, Srbija i Crna Gora beleži da se „u postupku konstituisanja radnih tela Skupštine, proporcionalna predstavljenost poslanika obe države članice i svih političkih stranaka... uzima u obzir.“ Pored toga, određeni broj parlamenta ima praksu da mesta predsednika određenih odbora rezerviše za poslanike opozicione ili manjinske stranke. Francuski *Assemblée nationale* daje pravo opoziciji da predlaže kandidata za predsednika ili izvestioca bilo koje anketne komisije ili informativne misije. U litvanskom *Sejmu* predstavnik opozicije u parlamentu bira se na mesto predsednika ili zamenika predsednika Odbora za budžet i finansije, a u parlamentima koji su organizovani prema vestminsterskom modelu isto je i sa Odborom za nadzor javnih rashoda.

U određenom broju parlamenta u odborima je zastupljen mešoviti stranački sastav, što se odnosi i na proces odlučivanja, kao pokušaj da se postigne konsenzus. Veoma je važno da takav sastav bude zastupljen i u odborima za proceduralna pitanja, koji uređuju rad parlamenta. U Zimbabveu, na primer, poslovni odbor koji ima mešoviti stranački sastav sastaje se sa predsednikom i potpredsednikom svake nedelje radi organizovanja poslova parlamenta na nestramačkoj osnovi. Uredjenje rada parlamenta na ovakav način zastupljeno je u većini parlamenta, o čemu će biti više reči u 6. poglavljju. U nekim slučajevima duh konsenzusa može se prepoznati i u matičnim odborima. U kiparskom Predstavničkom domu „rasprave na nivou odbora prožete su duhom kompromisa i većina zakona se usvaja na plenarnim sednicama jednoglasno“.

Prošireni sastav Odbora za spoljne poslove u norveškom *Stortingetu* pruža vladi priliku da raspravlja o važnim pitanjima u vezi sa trgovinom, državnom bezbednošću i drugim pitanjima spoljne politike sa svim frakcijama u parlamentu, pre nego što se bilo koja odluka donese. „Postojanje ovog odbora doprinelo je... stvaranju političkog konsenzusa u oblasti spoljne politike Norveške u periodu posle Drugog svetskog rata.“ U senegalskom *Assemblée nationale*, predlozi zakona koji su od posebnog značaja mogu se uputiti *ad hoc* komisiji u čijem su sastavu, da bi se postigla najveća moguća saglasnost, šefovi svih poslaničkih grupa.

U Australiji je pristup koji podrazumeva konsenzus u odlučivanju primenjen i u mnogim drugim odborima:

Jedna od karakteristika odborâ Predstavničkog doma jest da pitanjima koja su predmet njihovog razmatranja obično nemaju politički pristup. Da bi našli zajedničko rešenje, poslanici svih političkih opcija obično zauzimaju stav nesuprotstavljanja. Kao takvi, njihovi doprinosi su obično produktivniji i dovode do uspešnih promena vladine politike u pitanjima koja su od velikog značaja za australijsku javnost.

U slučajevima kada u radu odbora nije moguće postići konsenzus, mnogi parlamenti predviđaju podnošenje manjinskog izveštaja.

Posebna prava za opozicione i manjinske stranke i grupe

U obezbeđivanju odgovornosti vlade i u pružanju javnosti alternativnih političkih opcija ključnu ulogu imaju opozicione i manjinske stranke. U parlamentarnim sistemima u kojima vlada može da inicira pokretanje rasprava i postupka za donošenje zakona uz pomoć svoje većine u parlamentu, važno je da se zvaničnoj opoziciji jemči pravo da na dnevni red parlamenta stavi zakonodavna pitanja i politiku i da se obezbedi vreme za raspravu o tim pitanjima. Po istom principu, potrebno je da u zakonodavnim telima predsedničkih sistema slična prava imaju i manjinske stranke. Danas čak i monarhijski sistem Saudijske Arabije predviđa da grupa od deset poslanika ima pravo da podnese predlog zakona ili predlog za izmenu i dopunu zakona koji je na snazi. Takva prava su priznata u gotovo svim parlamentima.

Na primer, u italijanskoj *Camera dei Deputati*, koja ima vrlo precizne odredbe o vremenskom rasporedu rada, opozicionim grupama se garantuje minimalni broj pitanja koji mogu da postave, kao i odgovarajuće vreme za izlaganje u vezi sa svim pitanjima. Kada vlada obrazlaže predlog zakona, za izlaganja opozicionih grupa predviđa se više vremena nego za izlaganja predstavnika većine. Litvanski *Sejm* opozicionim grupama garantuje vreme za

obrazlaganje predloga zakona i „dnevnog reda“ i opozicionim liderima daje prvenstvo prilikom postavljanja pitanja ministrima, kao i u toku rasprave o programu i godišnjem izveštaju vlade. U Donjem domu parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva tokom svakog zasedanja predviđa se po dvadeset dana za razmatranja pitanja opozicije, od čega sedamnaest dana stoji na raspologanju lideru najveće opozicione stranke. Takvi primeri se mogu naći i u velikom broju drugih parlamenta.

Više online informacija o ulozi i pravima opozicionih stranaka u parlamentu:

Inter-Parliamentary Union (1999). *Guidelines on the rights and duties of the opposition in Parliament*. <<http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>>

Mogućnosti koje ima svaki poslanik kao pojedinačno

Princip uključivanja svih poslanika u rad parlamenta ukazuje na potrebu da se poslanicima koji ne pripadaju poziciji garantuje mogućnost da budu uključeni u sve aktivnosti parlamenta. Mnogi parlamenti određuju vreme za svakog poslanika kao pojedinca ili za poslanike koji nemaju funkciju u parlamentu (eng. *backbenchers*) da predstave svoje predloge zakona (negde ih nazivaju „lični zakoni poslanika“) ili lične inicijative, kao i da iniciraju rasprave na sednicama, odborima ili na plenarnoj sednici.

Međutim, predviđanje takvih mogućnosti može da izazove određene probleme. U prilogu izraelskog *Kneseta* pominje se da je sve veći broj predloga zakona od strane poslanika jedan od glavnih organizacionih problema. Švedski *Riksdag* ima sličnu rezervu u pogledu prava na inicijativu poslanika kao pojedinca:

Prekomerno ostvarivanje ovih prava može uvećati probleme u vezi sa efikasnošću rada parlamента. U Švedskoj, ostvarivanje prava na inicijativu od strane svakog poslanika pojedinačno preopteretilo je odbore pitanjima u vezi s takvim inicijativama. Za razliku od prava na inicijativu, korišćenje drugih prava uglavnom kontrolišu stranke, a ne poslanici pojedinačno, čime se smanjuje opasnost od njihovog prekomernog korišćenja.

Efikasno organizovanje rada pitanje je kojim se bave svi parlamenti i koje će biti razmatrano u 6. poglavlju. Ovde je dovoljno da se ukaže na dva različita načina na koja drugi parlamenti rešavaju problem koji je istakla Švedska. Jedan način, za koji se opredelila italijanska *Camera dei Deputati*, predviđa da se unapred precizno dogovori vreme za iznošenje svih predloga, „uključujući i lično obraćanje poslanika koji ne istupaju u ime poslaničke grupe“. Drugi je da se jednostavno produži vreme koje je na raspolaganju. Na primer, u indijskoj *Lok Sabi*, ustanovljen je institut pod nazivom „nulto vreme“ (eng. ‘Zero Hour’), koji je predviđen za poslaničke inicijative i traje po završetku vremena određenog za poslanička pitanja (eng. *Question Hour*) i pre početka rada po dnevnom redu. Ovo je opisano na sledeći način:

Nulto vreme potiče još iz ranih šezdesetih godina, kada su poslanici počeli da pokreću pitanja od velikog javnog značaja i hitnosti, ponekad uz prethodnu saglasnost predsednika parlamenta, a nekada i bez nje. Poslanici su slobodni da pokrenu bilo koje pitanje – međunarodno, nacionalno ili lokalno – koje ih brine. Nulto vreme je opisano kao „trošenje javnog novca“, „suludo trošenje vremena“, „odličan početak lošeg dana“ i „nešto što se ne želi“. Ipak, ono je zaživilo i postalo važno. Ponekad se na njega gleda kao na najveću prepreku predsedniku da uskladi rad parlamenta, dok drugi to vide kao nešto originalno u smislu parlamentarne terminologije i prakse.

Radikalniji način da se poslanicima koji ne obavljaju funkcije u parlamentu obezbedi više vremena jeste uvođenje paralelnog doma. Australijski Predstavnički dom, koji je prvi predviđao ovaku instituciju i nazvao je *Glavni odbor*, smatra da je ona najvažniji deo nedavne reforme. „Ovo telo ne može da odlučuje o pokretanju aktivnosti parlamenta, niti može da donosi konačne odluke o njima, ali može da se bavi svim onim što se nalazi između toga. To je dramatično povećalo raspoloživo vreme za raspravu o radu vlade i privatnim poslovima pojedinih članova, omogućilo stalne rasprave o izveštajima parlamentarnih odbora i poslanicima dalo više mogućnosti da raspravljaju o određenim pitanjima.“ Sličan paralelni dom, pod nazivom *Westminster Hall*, uveden je i u Donjem domu parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva.

Rodna ravноправност

Pitanje obezbeđivanja punog učešća žena u radu parlamenta ne svodi se samo na to da im se daju veće mogućnosti da budu izabrane na funkcije. To takođe zahteva da parlament tako organizuje posao da se ženama olakša, a ne oteža, da daju doprinos svim aspektima rada parlamenta pod jednakim uslo-

vima kao i muškarci. Parlament Južne Afrike beleži da „uprkos uspehu koji je postignut time što su žene sada u parlamentu zastupljene u značajnom procentu, njima nije uvek lako da ispune svoje političke uloge, te je neophodno da se parlament stalno bavi svojom infrastrukturom i organizacijom rada kako bi one bile u saglasnosti sa strateškim i praktičnim potrebama žena“. Anketa IPU među poslanicama sažela je njihova mišljenja na sledeći način: „Prva briga žene u politici jeste da uspostavi ravnotežu između političkog života i svojih porodičnih obaveza... Na nivou parlamenta, jaslice ili obdaništa na poslu koja su u nordijskim zemljama na raspolaganju poslanicama – majkama male dece, nešto su o čemu većina poslanica u drugim delovima sveta može samo da sanja. Isto važi i za određivanje takvog vremena za održavanje sastanaka i sednica koje poslanicama pruža veću šansu da bolje usklade svoje političke obaveze sa privatnim životom“ (*Politika: ženski pogled*, IPU, 2000).

Evo priloga jedne žene o njenoj borbi da dobije makar osnovne uslove za rad i život u zgradи koja je projektovana samo za muškarce:

U prvo vreme koristila sam se muškim toaletom pored stranačkih prostorija, a kasnije su i ostale žene sledile moј primer, sve dok taj toalet nije preimenovan u toalet za oba pola. Konačno, posle dužeg vremena, nakon što sam ja otisla iz parlamenta, obezbeđene su jaslice za decu poslanika i to je predstavljalo čin ravnopravnosti u obezbeđivanju tehničkih uslova i pogodnosti za poslanike i njihove porodice. Ranije je, na primer, postojala „Prostorija za supruge poslanika“, ali nikad nije postojalo ništa slično za partnere poslanica.

Slična zabrinutost postoji i u vezi sa vremenom rada parlamenta. U mnogim zapadnim zemljama sednice obično počinju srazmerno kasno u toku dana i traju do večernjih sati. Donji dom parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva je nedavno eksperimentisao, između ostalog, i sa promenom vremena održavanja sednica tako da se uglavnom izbegne održavanje sednica u kasnim večernjim satima, mada različite reakcije poslanika na te izmene pokazuju da nije lako sprovesti dogovorene reformske promene. Programski odbori parlamenta Južne Afrike su, sa svoje strane, postigli saglasnost da sednice parlamenta obično neće trajati posle 18 časova, „uzimajući u obzir porodične obaveze poslanika“ – inače razmišljanje koje se jednako odnosi i na muškarce i na žene.

S obzirom na to da se veći deo rada parlamenta odvija u odborima, poslanicama treba obezbediti svaku mogućnost da učestvuju u radu odbora i da postepeno napreduju do pozicije predsednika. O takvom načinu izbora predsednika mnogi parlamenti ozbiljno razmišljaju. Taj cilj se može ostvariti

pomoću pravila procedure, kao u slučaju Kameruna. „Poslovnik Narodne skupštine Kameruna predviđa da svi poslanici moraju biti članovi makar jednog, ali ne više od dvaju odbora. Posle izvršenih pravnih konsultacija obezbeđeno je da u svakom odboru bude najmanje po jedna žena. U dvama od šest stalnih odbora predsednici su žene.“

Kao deo šire inicijative, neki parlamenti su obrazovali odbore za rodnu ravnopravnost, čiji je cilj da unapređuju rodnu ravnopravnost u društvu kao celini. Ti odbori obično imaju jednak broj muškaraca i žena, kao u Francuskoj, a neki preuzimaju obavezu da pomno prate sve procedure parlamenta iz ugla rodne ravnopravnosti. Švedski parlament je osnovao Radnu grupu za rodnu ravnopravnost u *Riksdagu*. Njen izveštaj iz novembra 2004. godine u zaključku sadrži petnaest predloga *Riksdagu* koji se odnose na rodnu ravnopravnost; glavni su dati u daljem tekstu.

- *Predlažemo da se da se za svaki saziv sačini program za ravnopravnost, da bi se tako neprekidno unapređivala ravnopravnost u Riksdagu.*
- *Odbor Riksdaga odobrava program za svaki saziv. Jedan državni službenik biće zadužen za sprovodenje tog programa.*
- *Predlažemo održavanje redovnih seminara za službu odbora radi razmatranja metoda rada, uloge predsednika odbora, načina održavanja sednica itd.*
- *Sajt Riksdaga treba dopuniti podacima o zastupljenosti polova.*
- *Treba predvideti funkciju profesionalne podrške za poslanike koji smatraju da trpe negativan tretman.*
- *Predstavljanje novih poslanika je uvedeno da bi se obezbedio neformalniji način njihovog upoznavanja sa radom Riksdaga.*
- *Istrage koje se sprovode u Riksdagu treba da prijave svaku nepravilnost s aspekta rodne ravnopravnosti.*
- *Prilikom planiranja rada odbora treba uzeti u obzir koliko je je poslanicima izvodljivo da uklope svoja zaduženja u Riksdagu sa obavezama koje imaju kao roditelji.*

Ovakve inicijative su obično rezultat pritiska koji vrše poslanice. U nekoliko parlamenta uvedene su, kao podrška ovim promenama, posebne grupe za poslanice iz svih stranaka, koje služe i za razmatranje predstojećih aktivnosti parlamenta iz ugla rodne ravnopravnosti.

Više online informacija o rodnoj ravnopravnosti u radu parlamenta:

Inter-Parliamentary Union (2000). *Politics: women's insight.*
<http://www.ipu.org/PDF/publications/womeninsight_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2004). *Enhancing the role of women in electoral processes in post-conflict countries. Post-election support.*
<<http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP3-IPU.PDF>>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme (2002).
National Seminar on "The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda".
<http://www.ipu.org/pdf/publications/kigali_bi.pdf>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Division for the Advancement of Women (2003). *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol. Handbook for Parliamentarians.*
<http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf>

The Commonwealth (2001). *Gender-sensitizing Commonwealth parliaments.*
<<http://www.cphq.org/uploadstore/docs/gendersensitizingcwpalriaments.pdf>>

Ravnopravnost predstavnika manjinskih i marginalnih zajednica

U mnogim parlamentima uključivanju predstavnika manjinskih i marginalnih zajednica posvećuje se dovoljna pažnja pomoću procedura koje se odnose na opoziciju i manjinske stranke, o čemu je već bilo reči. Međutim, kada je manjina veoma mala, ona prema postojećim pravilima nekada nije u mogućnosti da ostvari određena parlamentarna prava, kao što su mesta u zakonodavnim ili drugim odborima. U takvom slučaju može se odstupiti od predviđenih uslova (kao što je minimalni broj poslanika) ili se manjinama mogu dati posebna proceduralna prava za manjinska pitanja. U to spada pravo predlaganja zakona ili pravo veta za određene vrste zakona. U Belgiji, na primer, za određena pitanja parlament se deli na francusku i holandsku jezičku grupu, a da bi se usvojila određena mera, potrebna je većina u obema grupama, kao i ukupna dvotrećinska većina.

S obzirom na to da manjinske i marginalne zajednice obično upotrebljavaju drugi jezik, a ne onaj kojim govori većina, važno pitanje za uključenost svih poslanika u rad parlamenta jeste da li da se u radu parlamenta koristi jedan jezik ili više njih. Ovo pitanje postaje još važnije kada jezik koji se koristi u radu parlamenta nije jezik kojim govori većina stanovništva. U tom slučaju,

ograničavajući faktor mogu biti troškovi prevođenja. U indijskoj *Lok Sabi*, na primer, jezici koji se koriste u radu parlamenta jesu hindu i engleski. Međutim, od vremena četvrte *Lok Sabe*, poslanicima je dozvoljeno da se obraćaju parlamentu na bilo kom jeziku koji je predviđen Ustavom. Trenutno, tehnički kapaciteti za simultano prevođenje su dostupni za osam jezika (asamski, bengalski, kanada, malajalam, marati, oriya, tamilski i telegu), pored dva jezika koja su već pomenuta, dok su u Gornjem domu, *Radža Sabi*, dostupni i tehnički kapaciteti za prevođenje na gudžurati, urdu i pendžab.

Više online informacija o upotrebi jezika manjina i dijalekata u radu parlamenta:

Matiki, A (2002). *Language planning and linguistic exclusion in the legislative process in Malawi*. <<http://www.linguapax.org/congres/taller/taller1/Matiki.html>>

The House: New Zealand's House of Representatives 1854-2004 (2005).
Parliament in Te Reo. <<http://www.nzhistory.net.nz/Gallery/parlt-hist/tereo.html>>

Mogućnosti za lakši rad svih poslanika

Pored prilično očiglednih oblika neravnopravnosti koji postoje među poslanicima i koje smo već razmatrali, mogu da postoje i manje vidljive razlike u pogledu resursa i kapaciteta, kojima se neki poslanici sistematski stavljaju u nepovoljniji položaj. Pitanje resursa i raspoloživih tehničkih kapaciteta parlamenta razmatraće se detaljnije u 6. poglavlju. Na ovom mestu je dovoljno da se ukaže na to da je potrebno da poslanici imaju jednak pristup svim kapacitetima i da zaposleni koji rade u parlamentu na istraživanjima i u biblioteci budu nepristrasni u pružanju usluga svim poslanicima.

Međutim, nisu u pitanju samo tehničke mogućnosti nego i obučenost za njihovo korišćenje. Na primer, većina parlamenta u današnje vreme ima *online* pogodnosti kako bi poslanici mogli da dobiju najnovije informacije o stanju u pogledu predloga zakona i drugih aktivnosti parlamenta. Ipak, sve ankete o upotrebi elektronskih sredstava komunikacije pokazuju da nejednakost koja postoji među korisnicima tih sredstava nije samo pitanje opreme već i sposobnosti da se ona koristi u punom obimu. Činjenica je da sada poslanici sve više dolaze sa stručnim iskustvom, što znači da se možda takve sposobnosti prosti podrazumevaju. Međutim, obuka je potrebna svima – ako ne iz drugog razloga, a ono da unaprede svoja znanja u tom pogledu.

Obuke koje smo pominjali uglavnom se odnose na novoizabrane poslanike. Parlamentarne procedure često se čine nejasnim i zahtevi u pogledu potrebnog vremena su različiti, a poslanici su dobrim delom prepušteni da se sami sna-laze. Ponekad je potrebno dosta vremena da novi poslanici nađu načine da efikasno obavljaju sve svoje dužnosti. Većina parlamenata obezbeđuje uvodne i mentorske programe za nove poslanike, mada među njima postoje razlike u kvalitetu i korisnosti. Neke od tih programa obezbeđuju poslaničke grupe, a neke stručne službe parlamenta. IPU za nove poslanike preporučuje uvodni program, koji treba da sadrži sledeće elemente:

- prava i obaveze poslanika;
- parlamentarne procedure, pravila za vođenje rasprave i za glasanje u odborima i na plenarnoj sednici;
- detalje o uslugama koje su dostupne u parlamentu i o tome kako im pristupiti;
- dostupnost kancelarija i korišćenje elektronske i druge opreme;
- radio i TV prenose i odnose sa sa medijima;
- dostupnost kancelarija za kontakt sa biračima.

Karakterističan primer u ovom smislu predstavlja parlament Novog Zelanda, koji obezbeđuje više vodiča dostupnih *online* svim poslanicima a posvećenih različitim aspektima njihovog rada. Na primer, vodič pod nazivom *Kako biti uspešan poslanik određenog odbora* obuhvata sve aspekte rada odbora, uključujući poslovnik, postupke za različite vrste rada, raspoloživu podršku stručne službe, uputstva za predsednike odbora i tako dalje. Cilj tog vodiča je da oni koji se upoznaju sa njegovom sadržinom „budu osnaženi novim znanjem i da lakše ostvare ciljeve u posebno izabranim odborima“. Tako će moći da bolje predstavljaju svoje birače. Evo nekih tipičnih izvoda:

Treba da znate šta želite da postignite. Da biste bili uspešan poslanik posebno izabranog odbora, morate unapred da planirate šta želite da postignite na određenoj sednici, kao i na koji način to želite da ostvarite. Sednice nekada mogu da se odvijaju brzo i neplanirano, te može da se desi da nemate priliku da pokrenete pitanje ili da predložite izmenu izveštaja. Ovaj vodič će Vam pomoći da shvatite šta možete da postignite i kako da pristupite primeni Vašeg plana u okvirima koji su određeni Poslovnikom...

Vaša prilika da postanete uspešan zakonodavac. Da biste bili dobar zakonodavac, nije Vam potrebno pravno obrazovanje. Sve što Vam je potrebno jesu Vaše ideje, predanost da ispratite ceo postupak i sposobnost da ubedite druge kolege u odboru da Vaše predloge treba primeniti.

Savetnici odbora će dati svoj savet u pogledu izvodljivosti predloga, a zakon će pripremiti oni koji su stručni za to. Dok razmatrate predloge zakona, treba da razmišljate kritički. Ako ne razumete predlog koji je pred Vama, budite spremni da postavljate pitanja. Po svoj prilici, ukoliko ga Vi ne razumete, neće ga razumeti ni ljudi koje Vi predstavljate.

Zaštita prava poslanika u vršenju njihovih mandata

Jedan od osnovnih uslova da u parlamentu postoji adekvatna predstavljenost jeste da poslanici uspešno predstavljaju svoje birače i da mogu da iznose svoje mišljenje slobodno, bez straha i strepnje. Istoriski gledano, poslanici su često bili izloženi raznim oblicima pritiska i zastrašivanja od strane vlada, a posebno kada su javno istupali protiv zloupotreba vlasti od strane vlada. Poslanici su takođe često bili u situaciji da trpe neopravdani pritisak koji je poticao iz drugih krugova moći u društvu. Upravo iz tih razloga prava poslanika na slobodu govora posebno se štite pravilima o poslaničkim „privilegijama“, odnosno poslaničkoj „nepovredivosti“. Tim pravilima se poslanici štite od sudskog gonjenja zbog mišljenja iznetog ili glasa datog tokom vršenja mandata.

Poslanička nepovredivost se odnosi na sve što je izrečeno ili napisano ili učinjeno od strane poslanika u obavljanju njegovih redovnih zvaničnih dužnosti... ovakva zaštita je apsolutna i doživotna i traje čak i po prestanku svojstva poslanika. Sve zemlje bez izuzetka prihvataju princip poslaničke nepovredivosti, koji je definisan na ovakav način (IPU, Komitet za ljudska prava poslanika, 1993).

Suština ove privilegije nije samo u zaštiti poslanika već i u tome da im se omogući da što bolje predstavljaju birače i štite njihove interese. Takvo gledište je izraženo u rezoluciji Saveta IPU, sa zasedanja koje je održano u Meksiku Sitiju 1976. godine: „Zaštita prava poslanika predstavlja neophodan preduslov koji poslanicima omogućava da štite ljudska prava i osnovne slobode u svojim zemljama. Pored toga, predstavnički karakter parlamenta umnogome će zavisiti i od poštovanja prava samih poslanika.“

Neki parlamenti, imajući u vidu okrutne režime koji su ranije postojali u njihovim zemljama, predviđaju za poslanike i imunitet od privođenja ili gonjenja za lakša krivična dela, budući da su takva gonjenja ranije često služila kao izgovor vlastima da uklone iz javnosti poslanike koji su bili opasni po njih, ili koji su im, jednostavno, smetali. Takav imunitet ili „nepovredivost“ traju samo koliko i mandat. U nekim ozbiljnijim slučajevima, poslanički imunitet se može ukinuti, ali isključivo posle izglasavanja u parlamentu. U zemljama

koje predviđaju takve odredbe teži se balansiranju između potrebe za zaštitom slobode poslanika od izvršne vlasti (koja je često spremna da posegne za takvim sredstvima) i brige da javnost ne gleda na poslanike kao na neku posebnu elitu koja uživa ogromne privilegije. Uspostavljanje takve ravnoteže u određenim uslovima nije lako, te veliki broj parlamenta analizira valjanost svojih zakonskih propisa koji se odnose na ovo pitanje.

Ako slučaj povrede poslaničkih prava nije rešen na nivou države, poslanici mogu da se žale Komitetu za ljudska prava poslanika, koji je osnovan pod pokroviteljstvom IPU 1977. godine. Taj Komitet, koji čine visoki funkcioneri parlamenta iz celog sveta, radi na osnovu procedure koja je nalik sudskoj i kojoj je cilj da se o datom pitanju u poverenju postigne obostrano prihvatljiv dogovor sa vladom, odnosno parlamentom. Jedino za slučaj da takav dogovor nije moguće postići, to pitanje kroz Savet Interparlamentarne unije dobija karakter javnog pitanja. Savet Interparlamentarne unije je sada prihvaćen kao glavno međunarodno telo za zaštitu prava poslanika.

Više online informacija o pravima poslanika:

Inter-Parliamentary Union (1993). *Inter-parliamentary symposium “Parliament: Guardian of human rights”. Summing-up of the deliberations by the President of the symposium.* <<http://www.ipu.org/splz-e/budapest.htm>>

Inter-Parliamentary Union (2006). *Human rights and humanitarian law.* <<http://www.ipu.org/iss-e/hr-law.htm>>

Inter-Parliamentary Union (2006). *Parline database module on the parliamentary mandate.* <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

McGee, S (2001). *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the member States of the European Union.* European Centre for Parliamentary Research and Documentation
<<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImm.pdf>>

Myttenaere, R (1998). *The immunities of members of parliament,* in *Constitutional and Parliamentary Information N° 175.* Association of Secretaries General of Parliaments
<http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_05-e.pdf>

Još jedan resurs koji stoji na raspolaganju poslanicima na koje se vrši pritisak jeste podrška koju pružaju kolege poslanici iz drugih zemalja. Nemački *Bundestag* je, na primer, pokrenuo kampanju pod nazivom „Poslanići štite poslanike“. Sledi kratak prikaz argumentacije i načina na koji se ta kampanja sprovodi:

Niko ko zagovara primenu i poštovanje ljudskih prava u Nemačkoj nije ugrožen zbog toga. Međutim, u mnogim drugim zemljama ljudi koji brane ljudska prava sami postaju žrtve zloupotrebe tih prava. ... U društvu onih koji štite ugrožena ljudska prava nalaze se i političari. Ostvarivanje njihovog prava na slobodu govora verovatno predstavlja i jedinu povredu koju oni čine. Kritike koje oni upućuju su „trn u oku“ i državnih agencija i poslaničkih grupa zemalja u kojima je stanje ljudskih prava problematično.

Kao poslanicima Bundestaga, na raspolaganju vam je mreža međunarodnih kontakata za podršku vašem kolegi poslaniku koji je ugrožen. ... Sekretariat Odbora za ljudska prava i humanitarnu pomoć će vas obavestiti o tome da li su u zemlji s kojom imate kontakte ili koju namenavate da posetite opozicioni političari ugroženi i šta je najbolje da uradite kako biste svojim kolegama pružili podršku. Pored toga, možete se koristiti informacijom koju ste dobili od Sekretarijata odbora za pružanje podrške iz Nemačke. Sve to pruža solidnu osnovu za podnošenje peticija, kao i za vođenje razgovora sa onima koji donose političke odluke u zemljama u kojima se krše ljudska prava.

Individualna prava poslanika i stranačka disciplina

Jedno od teških i najviše osporavanih pitanja tiče se uspostavljanja odgovarajuće ravnoteže između zahteva koje postavlja stranačka disciplina i individualnih prava poslanika da slobodno iznose svoja mišljenja. S jedne strane, sasvim je logično da u parlamentu stranka, na osnovu čije je platforme i podrške poslanik izabran, očekuje od tog poslanika da podržava program stranke. To je nešto što treba da imaju u vidu ne samo stranke već i birači, da bi mogli da predvide kako će se njihovi glasovi odraziti na postupanje njihovih predstavnika u parlamentu. S druge strane, poslanici imaju individualnu odgovornost da brane interes svojih birača i da se javno izjašnjavaju protiv politike za koju veruju da je pogrešna ili štetna, čak i kada takvu politiku promoviše sama njihova stranka. Sa svoje strane, stranke su odgovorne da razvijaju demokratske procedure u samoj stranci koje njihovim poslanicima dopuštaju da vode nesmetane rasprave o spornim pitanjima, umesto da se slepo drže direktiva dobijenih odozgo.

Način usklađivanja potencijalno suprotstavljenih stranačkih zahteva i zahteva lične savesti jedno je od najtežih pitanja sa kojima se suočavaju poslanici. Parlamentarnim strankama stoji na raspolaganju veliki broj disciplinskih mera koje mogu primeniti na svoje članove disidente, pri čemu je krajnja sankcija isključenje iz stranke, što za posledicu ima uskraćivanje podrške na narednim

izborima. Kada će ovakav postupak predstavljati povredu individualnog prava poslanika, jasno je utvrdio Savet Interparlamentarne unije na primerima slučajeva koje je ispitivao Komitet za ljudska prava poslanika. Kao prvo, svako ovakvo isključenje iz stranke treba da bude u skladu sa internim pravilima stranke koja garantuju pravedan postupak, uključujući i pravo poslanika na odbranu. Drugo, svako isključenje ne treba automatski da povuče za sobom i gubitak mesta u parlamentu, niti skraćenje poslaničkog mandata, s obzirom na to da bi se time ugrozilo pravo poslanika na slobodu izražavanja. Kao što IPU stalno naglašava, poslanika treba udaljiti iz parlamenta isključivo na osnovu odluke celog parlamenta i samo nakon osude za krivično delo, a ne zbog gubitka članstva u partiji.

Ovaj princip je još više sporan u slučaju kada poslanik dobrovoljno napušta stranku ili kada menja stranku tokom trajanja mandata (takozvani politički „nomadizam“). Takvi postupci mogu se preduzimati iz potpuno sebičnih razloga – npr. da bi se došlo do neke javne funkcije. Oni, takođe, mogu znatno destabilizovati rad parlamenta i izneveriti jasno izraženu volju birača. Iz tih razloga, mnogi parlamenti uvode odredbe protiv „preleta“ poslanika u druge stranke kojima se predviđa da poslanik koji je prešao u drugu stranku podnese ostavku na mesto poslanika u parlamentu. Jedan od takvih primera jeste i ustavni amandman koji je doneo indijski parlament 1985. godine u cilju „borbe protiv zla političkog preleta u druge stranke... koji može podriti same temelje naše demokratije, kao i principe koji je održavaju“. Pomenutim ustavnim amandmanom diskvalifikuje se poslanik političke stranke ne samo ako odustane od članstva u svojoj stranci već i ako glasa suprotno uputstvima koje je dobio od svoje političke stranke a da nije dobio prethodno odobrenje. Ta odredba je dalje razrađena i osnažena kasnijim amandmanom iz 2003. godine, o zabrani spajanja čitavih stranaka.

Švedski parlament je ponudio drugi način da se reši pitanje preleta u druge stranke. Ovaj parlament insistira na tome da su poslanici, iako su izabrani sa svojih stranačkih lista, ipak izabrani kao pojedinci i imaju svoj lični mandat:

Stoga poslanik, ako je isključen iz stranke ili napušta svoju stranku tokom trajanja perioda na koji je izabran, može i dalje ostati poslanik. Međutim, poslanici koji napuštaju svoju poslaničku grupu tokom trajanja perioda na koji su izabrani, ne mogu formirati novu poslaničku grupu koju bi kao takvu priznao parlament, niti se mogu formalno pri-druživati drugoj poslaničkoj grupi.

Prilikom razmatranja ovih različitih odredbi, vredi pomenuti *Smernice Latimer doma za zemlje Komonvelta* (eng. *Latimer House Guidelines for the*

Commonwealth) koje su usvojene pod pokroviteljstvom Udruženja parlamenta zemalja Komonvelta (eng. Commonwealth Parliamentary Association) juna 1998. godine:

Sigurnost poslanika u pogledu njihovog mandata u parlamentu od sustinskog je značaja za nezavisnost parlamenta, i stoga:

- a) na isključenje poslanika iz parlamenta kao kaznu za njegov izlazak iz stranke (srp. „preletanje“, eng. floor-crossing) treba gledati kao na moguću povredu nezavisnosti tog poslanika, no mere protiv preleta u druge stranke mogu u nekim pravnim sistemima biti neophodne za rešavanje pitanja korupcije;*
- b) zakone koji dozvoljavaju opoziv poslanika tokom trajanja mandata trebalo bi uzeti s oprezom, zbog potencijalnog ugrožavanja nezavisnosti poslanika;*
- c) ne bi trebalo da prestanak članstva u samoj političkoj stranci vodi gubitku mesta u parlamentu.*

Više online informacija o pravima poslanika u odnosu na njihove stranke:

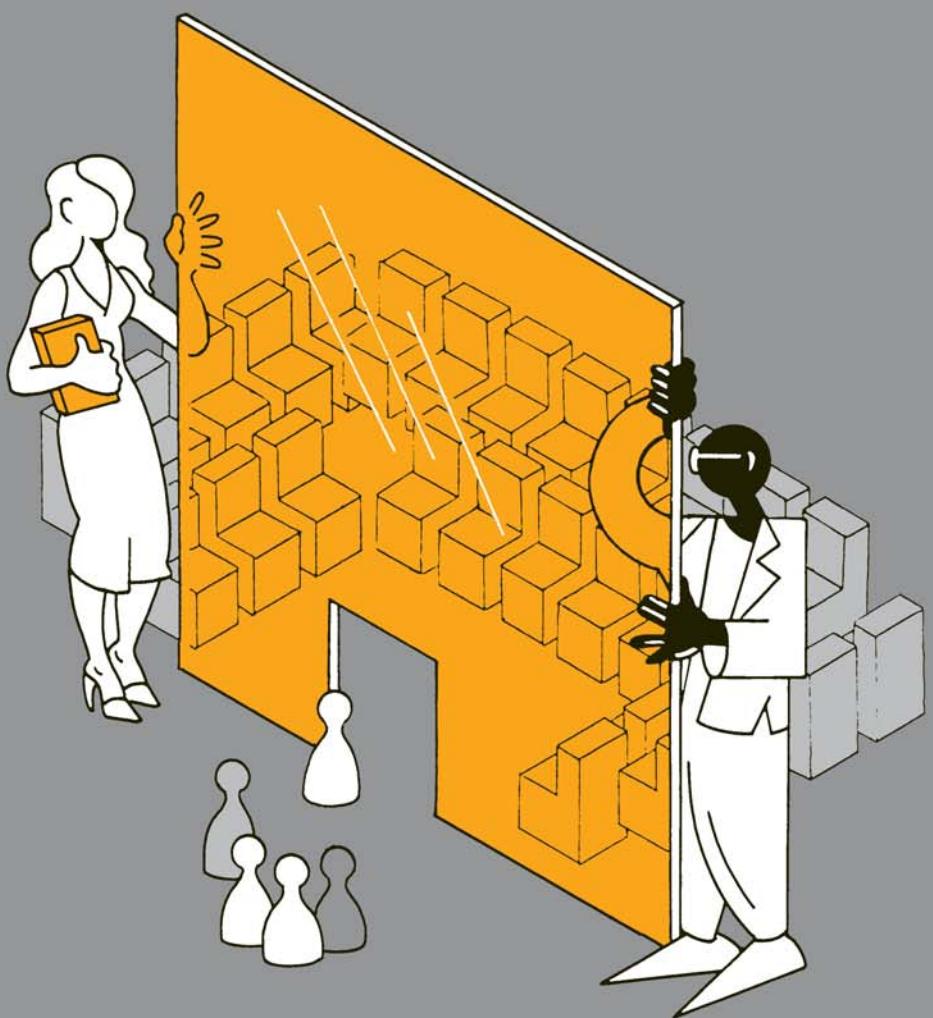
Norris, P (2004). *Building political parties: reforming legal regulations and internal rules*. International IDEA

<http://www.idea.int/parties/upload/pippa_norris_ready_for_wev_3_.pdf>

Scarow, S (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*. National Democratic Institute
<http://www.accessdemocracy.org/library/1951_polpart_scarrow_110105.pdf>

The Commonwealth (2002). *Commonwealth (Latimer House) Principles on the three branches of government*.

<http://www.cpahq.org/CommonwealthPrinciplesonThreeArmsOfGovernment_pdf_media_public.aspx>



3. Otvoren i transparentan parlament

Kada kažemo da je parlament „otvoren“, to znači, sasvim logično, da je njegov rad i fizički otvoren za javnost. To nije uvek lako postići u vreme kada je briga za bezbednost javnih ličnosti postala neophodna. Pa ipak, mnogi parlamenti su našli način da budu otvoreni i bezbedni, tako da bude očigledno da parlament pripada celom narodu, a ne samo poslanicima. U velikom broju zemalja, među kojima je Južna Afrika, ustavom se zahteva da javnosti, u razumnoj meri, bude omogućen fizički pristup parlamentu.

Naravno, u praksi većina ljudi nije u mogućnosti da lično poseti parlament. Zato, da bi rad parlamenta bio otvoren za javnost, najefikasnije je da on bude otvoren za novinare i predstavnike medija, koji su „oči i uši“ javnosti. U prvom delu ovog poglavlja biće razmatrani načini na koje parlamenti mogu da olakšaju novinarima i medijima izveštavanje o svom radu: pitanja dostupnosti, pravo na obaveštenost, sloboda izražavanja, pravna regulativa medija; drugim rečima, biće reči o svemu onome što doprinosi boljem informisanju građana.

Informisanje građana o radu parlamenta nije samo briga nezavisnih medija već je to i odgovornost samih parlamenta. Tokom nekoliko proteklih godina parlamenti u svetu su uložili velike napore da obaveste i poduče javnost o svojim aktivnostima i privuku njeno interesovanje i pažnju. U tome im pomaže brzi razvoj novih oblika komunikacije, kao što je internet. Internet je olakšao interakciju između poslanika i građana, koja ima preimุćstva u odnosu na jednosmernu komunikaciju. Sa ove tačke gledišta, podela Vodiča na posebna poglavlja posvećena transparentnosti, odnosno dostupnosti parlamenta, može izgledati donekle veštačka. Međutim, ona nam omogućava da detaljnije razmotrimo pomenuta pitanja. Građani ne mogu očekivati da će uticati na parlament i tražiti da im njihovi predstavnici polažu račune (videti poglavlje 5) ukoliko nisu, pre svega, potpuno obavešteni o njihovom radu. Stoga će druga polovina ovog poglavlja biti posvećena različitim načinima na koje parlamenti nastoje da obaveste javnost i uključe je u svoj rad.

Kako olakšati rad novinara i medija u izveštavanju o radu parlamenta

U informisanju javnosti o svom radu parlamenti zavise od novinara, urednika i medijskih izveštavača. Ipak, među njima vlada znatno uzajamno nepoverenje. Novinarima često smetaju ograničenja u pristupu radu parlamenta ili su pak ograničeni zakonima koji zabranjuju omalovažavanje i klevetu i ponekad nepotrebno ograničavaju javno izveštavanje. Poslanici, sa svoje strane, smatraju da su mediji delimično odgovorni za loše mišljenje koje o njima vlada u javnosti, jer njihov rad prikazuju jednostrano. „Mediji teže da više pažnje posvećuju negativnim stranama rada i pitanjima službenih putovanja i troškova, ne stavljajući to u širi kontekst rada parlamenta, koji je konstruktivan i sistematičan“, tipičan je komentar koji se čuje u irskom parlamentu. S druge strane, prizori praznih poslaničkih klupa stvaraju utisak da je poslanicima to neki „sporedan posao“, umesto da prionu na poslove u parlamentu, u odborima ili u svojim izbornim jedinicama.

Različiti pristupi neminovno stvaraju napetosti između poslanika i medija, jer te dve profesije imaju različite ciljeve i kulturu. Pa ipak, oni su potrebni jedni drugima i u vezi sa načinom predstavljanja parlamenta javnosti mogu od međusobne saradnje imati samo koristi. Sa svoje strane, javnosti je u interesu da rad parlamenta bude u najvećoj mogućoj meri otvoren, kako bi bila uspešno informisana o radu svojih izabranih predstavnika.

Pitanje otvorenosti prema medijima

Veliki deo rada parlamenta se danas odvija u odborima, te mnogi parlamenti otvaraju svoj rad prema javnosti i predstavnicima medija. Ipak, poslanici imaju rezerve prema tome, jer strepe da će rad, ukoliko bude javan, biti više stranački obojen, da će svedoci prilikom davanja iskaza biti manje otvoreni, ili da će poslanici tu otvorenost koristiti kao priliku za „ličnu afirmaciju“. Međutim, ako mediji treba da daju potpuniju sliku o radu poslanika, onda je otvaranje rada odbora, u kojima se odvija najveći deo rada parlamenta, logičan korak. On treba da postane opšteprihvaćen, ali podleže ograničenjima vezanim za ličnu i nacionalnu bezbednost.

Među novijim primerima veće otvorenosti jeste holandski parlament, koji je pokušao da sednice određenih odbora otvoriti za javnost, tako da su posmatrači bili u prilici da vide kako odbori utvrđuju svoj dnevni red i organizuju javna slušanja. Predstavnički dom Republike Kipar danas dozvoljava predstavnicima medija da prisustvuju sednicama odbora „uz veoma malo izuzetaka“. *Assemblée nationale* Obale Slonovače je nekada dozvoljavala da se sa sednica

odbora objavljaju samo kratki zaključci, a počev od 2001. godine dozvoljava predstavnicima štampe da prisustvuju radu odbora i da o tome izveštavaju. U Južnoj Africi odbori su otvoreni i za javnost i za medije, a mogu biti zatvoreni za javnost samo nakon zaključivanja otvorene rasprave i uz odobrenje predsednika. Australijski Predstavnički dom imenuje savetnika za medije kao pomoć odborima u razvijanju komunikacije i medijske strategije za informisanje javnosti i obezbeđivanje što potpunijeg medijskog izveštavanja o radu odbora.

Ovaj poslednji primer pokreće pitanje koje je posebno naglašeno u nedavnom izveštaju Putnamove komisije (Putnam Commission) u Ujedinjenom Kraljevstvu o komunikaciji parlamenta s medijima i građanima. Naime, u užurbanom svetu medija, u kome vlada velika konkurenca da se dođe do vesti, nije više dovoljno da poslanici samo daju neke informacije ili omoguće pristup novinarima, već treba da i sami preuzmu inicijativu u određivanju tema koje su vredne objavljivanja, da bi novinari takve teme dalje pratili:

Medijske organizacije danas raspolažu skromnijim sredstvima nego ranije, te ne mogu više sebi da dozvole da imaju novinare koji provode vreme na galeriji ili u salama odbora u nadi da će možda naleteti na neku interesantnu vest... Dok o radu pojedinih odbora postoji dobro medijsko izveštavanje, zahvaljujući tome što se ti odbori bave zanimljivim temama ili tome što su njihovi predsednici stručnjaci za medije, ili zbog interesovanja javnosti, drugi odbori to nadomešćuju radom službenika koji su izabrani za odnose sa javnošću. Upravo oni danas biraju koje će izveštaje plasirati na medijsko tržište i obrazlažu zašto su baš te informacije vest od posebnog značaja... Poslanici trebaju da prihvate činjenicu da ta vrsta komunikacije nije nužno stranačka (Hansard Society Commission, Members Only? Parliament in the Public Eye, Hansard Society, 2005).

Mnogi parlamenti prosto ne mogu sebi da priušte toliki broj službenika za medije. Međutim, obuka poslanika, a naročito predsednika odbora, u oblasti odnosa sa medijima i medijske prezentacije može brzo da ih osposobi da sami preuzimaju slične inicijative. Zamisao da je potrebno da predsednici komisija budu stručnjaci za medije jeste pitanje koje bi se moglo uopštiti.

Pomenuta komisija i dalje razrađuje pitanje pristupa medijima, posebno televiziji, i to se ne odnosi samo na Parlament Ujedinjenog Kraljevstva. Ponekad pravila o pristupu medijima ograničavaju oblik i sadržaj medijskog izveštavanja, pa sami izveštaji u poređenju sa ostalim vestima bivaju veoma dosadni:

Kanal pet je obavestio Komisiju da je „jedan od razloga zbog kojeg su Vesti u pet, zajedno sa drugim programima vesti, smanjile obim izveštavanja o radu Parlamenta, taj što postoje stroga ograničenja koja se odnose na televizijske stanice, a naročito zbog toga što je TV izveštavanje iz parlamenta po pravilu staticno i što se kamerama ograničava pristup u prostorije Parlamenta... Kanal četiri je izjavio: „Kada bi se poslanici bar malo odrekli svoje privatnosti, verujemo da bi zauzvrat poslali jednu bitnu poruku gledaocima: 'Ovo je vaša zgrada. Mi smo vaši predstavnici.' Ovako, danas se stiče utisak da ta zgrada pripada poslanicima i lordovima – a ne narodu.“

Više online informacija o Putnamovoj komisiji za komunikaciju parlamenta u demokratiji:

Putnam Commission on Communication of Parliamentary Democracy (2005).

Members only? Parliament in the public eye. Hansard Society

<http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/putnam_commission>

Slobodan pristup informacijama

Zakonski propisi na osnovu kojih građani ostvaruju pravo na pristup informacijama od značaja jesu važan demokratski resurs. Ta činjenica potvrđena je odredbom Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u kojoj se građanima priznaje „pravo na obaveštenost“. To se razlikuje od zahteva da organi javne vlasti javno izveštavaju o svom radu i da objavljuju informatore, mada se obe ove oblasti mogu urediti istim propisima i zakonima. Zakoni o slobodnom pristupu informacijama (eng. *Freedom of Information – FOI*) trenutno postoje u više od pedeset zemalja u svim regionima sveta. Oni su resurs koji mogu koristiti građani, NVO i mediji, da bi se povećala transparentnost rada organa javne vlasti. Ti zakoni istovremeno mogu biti od pomoći parlamentu u zahtevu da mu vlada polaže račune, ali mogu doprineti tome da i sami poslanici u većoj meri polažu račune.

U nekim zemljama pristup informacijama o radu parlamenta obezbeđuje se propisima koji se odnose na parlament, a u drugim zemljama je obuhvaćen zakonima o slobodnom pristupu informacijama koji se primenjuju na sve organe javne vlasti. Poljski Senat svojim prilogom jasno ukazuje na širu korist koju ovi propisi donose demokratskom životu:

U naporima da se poštuje ustavno pravo građana na obaveštenost, propisi Senata sadrže prilično detaljne odredbe, koje obuhvataju, na primer, potrebu za informisanjem javnosti o predstojećim sednicama Senata, pravo javnosti da prisustvuje sednicama Senata i sednicama odbora Senata, pristup javnosti dokumentaciji Senata, zapisnicima i ste-nografskim beleškama sa sednica Senata i sednica odbora Senata, kao i drugim dokumentima i informacijama koje su vezane za rad Senata i njegovih radnih tela... Nema sumnje da pitanja pristupa informacijama, koja su toliko detaljno uređena zakonskim propisima, veoma utiču na transparentnost rada Senata i njegovih radnih tela. To s jedne strane doprinosi demokratizaciji života, a sa druge strane podstiče građane da se, ako to žele, pristupom informacijama po svom izboru, upoznaju sa radom Senata. Ovo je izuzetno važno za demokratsku društvenu kontrolu nad predstavnicima naroda, čiji rad birači mogu detaljno da analiziraju korišćenjem brojnih mogućnosti pristupa informacijama, a istovremeno na taj način uče o demokratskim parlamentarnim procedurama.

Na rumunski parlament se primenjuje opšti zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. „Primenjujući ovaj zakon, Senat i Predstavnički dom obezbeđuju pristup informacijama od javnog značaja, kako ex officio tako i na zahtev, preko svojih odgovarajućih stručnih službi.“ Na slovenački parlament se takođe primenjuje opšti zakon o pristupu informacijama od javnog značaja koji se primenjuje na sve organe javne vlasti. Ekvador ima svoj statut o pristupu informacijama, koji „garantuje transparentnost svih javnih aktivnosti, uključujući i aktivnosti parlamenta“. Zajedničko svim ovakvim zakonima jeste postojanje nezavisnih organa koji su ovlašćeni da razmatraju žalbe na odluke o uskraćivanju pristupa informacijama, uključujući i one koje je doneo sam parlament. Navešćemo još jedan primer, koji pokazuje kako parlament Jamajke opisuje svrhu Zakona o slobodnom pristupu informacijama:

Cilj ovog zakona je dalje jačanje i sprovođenje određenih osnovnih principa koji su u osnovama sistema ustavne demokratije, a to su: a) odgovornost vlade, b) transparentnost i c) učešće javnosti u odlučivanju na nacionalnom nivou i priznavanje javnosti opšteg prava na pristup zvaničnim dokumentima koja su u posedu organa javne vlasti.

Mnoge međunarodne organizacije objavile su modele zakona o slobodnom pristupu informacijama koji su vrlo slični po pitanjima koja uređuju. Ovde je, na primer, dato nekoliko ključnih principa slobodnog pristupa informacijama. Principi su prikazani u glavnim crtama u jednoj publikaciji koja je deo globalne kampanje za slobodu izražavanja, član 19:

- maksimalan pristup informacijama, obaveza njihovog objavljivanja i aktivno promovisanje otvorene vlade;
- izuzeci trebaju da budu jasno i precizno definisani i treba ih strogo provjeravati u pogledu „povrede“ i u pogledu „javnog interesa“;
- pristup informacijama treba olakšati, a podnošenje zahteva ne treba onemogućavati visokim troškovima ili odbijati zbog kašnjenja;
- odbijanje pristupa informacijama treba da podleže pravu na žalbu, koja se podnosi nezavisnom organu, a njegova je odluka obavezujuća.

Više online informacija o slobodnom pristupu informacijama i modelima zakona:

Article 19 (2001). *A model Freedom of Information Law.*
<<http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>>

Commonwealth Parliamentary Association (2003) *Recommendations for an informed democracy.* <<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/Perth.pdf>>

Freedominfo.org <<http://www.freedominfo.org/>>

Mendel, T (2005). *Parliament and access to information: working for transparent governance.*

<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Parliament_and_Access_to_Information_with_cover.pdf>

Organization of American States (2003). AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03):
Access to public information: strengthening democracy.
<http://www.oas.org/juridico/english/ga03/agres_1932.htm>

The Commonwealth (2003). *Model Freedom of Information Act.*
<http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{AC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1}_Freedom_of_Information.pdf>

Sloboda izražavanja

Pandan pravu na pristup informacijama jeste pravo da se one mogu slobodno iznositi i objavljivati. To je osnovno pravo u demokratskom procesu i zasniva se na dijalogu i iznošenju argumenata i kontraargumenata između

informisanih građana, odnosno između građana i njihovih predstavnika. Kada je reč o medijskom izveštavanju o radu parlamenta, veoma je važno da se svako ograničenje tog prava definiše što preciznije.

Prema standardima Konvencija o ljudskim pravima i njihovo pravnoj praktici, svako ograničenje slobode izražavanja treba da bude predmet trostrukе provere: ono treba da bude a) „predviđeno zakonom“, b) takvo da je „neophodno u demokratskom društvu“, radi, na primer, zaštite nacionalne bezbednosti ili poštovanja prava ili ugleda drugih lica i c) „srazmerno“ ovim neophodnim ciljevima. Ograničenje koje se najčešće koristi vezano je za ono što se može govoriti ili napisati o poslanicima i tiče se nanošenja štete ugledu poslanika ili njegovog „diskreditovanja“.

U većini demokratskih zemalja prihvaćeno je da je potrebno da političari, zbog svoje javne funkcije, budu otvoreniji prema kontroli javnosti i tolerantniji prema mnogo većem broju komentara i kritika nego što bi to bilo prihvatljivo privatnim licima. Tu tezu je potvrdila i međunarodna pravna praksa u oblasti slobode izražavanja. Pa ipak, neke zemlje još uvek imaju zakone koji zabranjuju klevetu i koriste ih za ograničavanje obima medijskog izveštavanja o političarima. Takvi zakoni su još restriktivniji ukoliko su deo krivičnog zakona, sa zaprećenom zatvorskom kaznom za novinare koji prekorače granicu. U nekim drugim zemljama se u građanskim parnicama dosuđuju veliki iznosi na ime naknade štete, što takođe može odvraćati od šireg iznošenja javnih kritika. Pored toga, u nekim parlamentima se usvajaju mere kojima se onemogućava kritika, ili se kažnjavaju novinari ako izveštavaju na osnovu informacija koje su „procurele“ u javnost. Druga sredstva koja se koriste da bi se ometalo legitimno izveštavanje novinara ili kritika, uključuju oduzimanje novinarske akreditacije za izveštavanje o radu parlamenta.

Činjenica da poslanici retko kad posegnu za ovakvim sredstvima za ograničavanje kritike ili protoka informacija u javnost, dobar je test za to koliko je jedna država demokratska. Međutim, isto tako, njihova je obaveza da analiziraju restriktivne zakone, koji možda datiraju iz nekog manje demokratskog vremena. U ovom kontekstu, vredno je pomenuti izveštaj studijske grupe pri Udruženju parlamenta zemalja Komonvelta s temom „Parlament i mediji“, iz februara 2003. godine. Među njihovim mnogobrojnim preporukama nalaze se i sledeće:

(6.2) Treba da parlamenti ukinu zakone, odredbe poslovnika i/ili da se javno odreknu svoje tradicionalne uloge da kažnjavaju medije i druge zbog povreda dostojanstva parlamenta samo zato što su kritikovali te institucije ili njihove poslanike.

(6.3) *Netačno izveštavanje ne treba kvalifikovati kao nepoštovanje dostojanstva parlamenta. Takva kvalifikacija treba da bude rezervisana samo za ozbiljne slučajeve kada se vrši ometanje parlamenta u obavljanju njegovih funkcija.*

(8.2) *Koji će mediji ili njihovi predstavnici biti podobni da pristupe parlamentu, treba da odrede sami mediji. Parlamenti treba da zadrže pravo da uskrate pristup predstavnicima medija koji čine povredu poslovnika, ili na drugi način ometaju rad parlamenta.*

(9.2) *Krivične zakone koji sprečavaju slobodu govora... treba ukinuti.*

Ovim preporukama bilo bi korisno dodati i princip o objavljivanju kleveta iz člana 19, koji se odnosi na pravo novinara da odbiju da imenuju svoje izvore, što se, naravno, može uopšteno primeniti i na duge slučajeve osim klevete: „Jasno je da zajemčena sloboda izražavanja daje pravo novinarima i drugima koji prenose informacije od javnog značaja da odbiju otkrivanje identiteta svojih poverljivih izvora.“

Više online informacija o slobodi izražavanja i parlamentima:

Article 19 (2000). *Defining defamation: principles on freedom of expression and protection of reputation.*

<<http://www.article19.org/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>>

Inter-Parliamentary Union (2005). *Seminar for chairpersons and members of parliamentary human rights bodies on freedom of expression, parliament and the promotion of tolerant societies: summary and recommendations presented by the rapporteur of the seminar.* <<http://www.ipu.org/splz-e/sfe/conclusions.pdf>>

Pravna regulativa rada medija

Na kraju, još jedno pitanje koje treba razmotriti u vezi sa odnosima medija i parlamenta jeste odgovornost parlamenta da ustanovi pravni okvir za rad medija. Taj okvir obično predviđa pitanja *vlasništva i kontrole*, kao i *sadržaja*. Mada je to pitanje složeno, a tehnologije medija se brzo razvijaju, principi koji regulišu šta javnost u demokratskom društvu očekuje od medija srazmerno su jednostavniji: tačne informacije, raznovrsnost gledišta i mišljenja i jednak poštovanje dostojanstva svih građana. Prirodno je da takvi principi utiču na izveštavanje o radu samog parlamenta, ali i na političke stranke i pojedinačne poslanike.

Pitanja *vlasništva i kontrole* obično utiču na raznovrsnost ili pluralizam postojećih gledišta, naročito na televiziji. Televizija je glavni medij na koji se ljudi u većini regionala sveta oslanjaju u dobijanju informacija i političkih rasprava, osim u Africi, gde je važnije sredstvo informisanja radio (videti tabelu 3.1). Ova tabela ne uključuje internet, koji velikom brzinom postaje glavni izvor vesti u mnogim zemljama, naročito mladima.

Slika 3.1: Najkorišćeniji izvor informacija o nacionalnim i međunarodnim vestima po regionima

	TV	Novine	Radio	Ostalo
Bliski Istok	78	8	7	7
Istočna Evropa	76	11	9	4
Azija	73	15	8	4
Latinska Amerika	71	12	14	3
Zapadna Evropa	63	22	10	5
Severna Amerika	59	21	9	11
Afrika	30	7	58	5

Izvor: Projekat Pew o globalnim stavovima, decembar 2002, zabeležen u Marta Lagosu, „Mišljenja iz sveta: Svetski informativni kanali”, *Međunarodni žurnal o istraživanju javnog mišljenja*, tom 15, br. 2, 2003, str. 201–211.

Imajući u vidu značaj i troškove rada, pluralizam radiodifuznih medija može biti ugrožen iz dva sasvim različita pravca. Glavnu pretnju radiodifuznim medijima koji su u javnom vlasništvu predstavljaju vlada ili kontrola vladajuće stranke. Oni isključuju kritička i opoziciona mišljenja ili takva koja politiku vlade vide drugačije. Kada je reč o privatnom sektoru, pretnju slobodi izveštavanja čini i monopolističko ili oligopolističko vlasništvo, u kojem se kombinuje populizam s jedne strane i zaštita interesa bogatih i privilegovanih sa druge.

Najbolji način da se kontrolišu ovi pritisci jeste postojanje nezavisnog regulatornog tela koje će imati velika ovlašćenja da ograniči koncentraciju vlasništva, uključujući i ograničavanje istovremenog vlasništva u više medija i sprečavanje mešanja vlade u rad javne radiodifuzije. Parlamenti mogu igrati važnu nestranačku ulogu u utvrđivanju pravnog okvira za takvo regulatorno telo i mogu delovati kao garant njegove nezavisnosti. Većina eksperata za ovo pitanje smatra da je od presudnog značaja predviđanje procedura koje obezbeđuju da se članovi tog tela imenuju nepristrasno.

Studijska grupa CPA (videti ispred) citira primere iz Evrope i Afrike:

Savet Evrope je 2001. godine usvojio preporuku o nezavisnosti regulatornih radiodifuznih tela i o njihovim funkcijama, sa ciljem da se one zaštite od mešanja političkih snaga ili ekonomskih interesnih grupa u njihov rad... Poseban naglasak stavljen je na transparentne procedure za izbor članova ovih tela, na precizna pravila kojima se sprečava da članovi imaju interes u poslovanju ili u drugim medijskim organizacijama, kao i na zaštitu članova od razrešenja zbog političkog pritiska. U Južnoj Africi... Ustavni sud je doneo odluku da nezavisnost regulatornih tela za medije leži u postupku za izbor i razrešenje, u mehanizmima za finansiranje i u načinu funkcionisanja tog tela. Po osnivanju regulatornog tela Odbor za medije parlamenta Južne Afrike objavio je konkurs za članove i obavio razgovore sa kandidatima. Pre nego što je šef države obavešten o izboru članova, vođena je rasprava o preporukama iznetim u izveštaju, nakon čega su one usvojene u Narodnoj skupštini.

Što se tiče regulisanja *sadržaja*, mišljenja se razlikuju u tome da li njega treba da reguliše neki nezavisni organ za radiodifuziju, ili to pitanje treba da bude prepušteno nekom unutrašnjem regulatornom telu koje je pod kontrolom same medijske delatnosti. Mnoge radiodifuzne agencije u licencnim ugovorima utvrđuju parametre za određivanje sadržaja prilično široko, pa tako predviđaju minimalno vreme za vesti i izveštavanja o tekućim događajima, određuju standarde za oglašavanje ili vreme emitovanja programa „za odrasle“. Istovremeno, studijska grupa CPA zauzela je stav da „odgovornost za utvrđivanje profesionalnih i etičkih standarda i nadzor nad njima imaju mediji, a ne parlament“. Međutim, načini za unutrašnje regulisanje često nedostaju i ne postoje odgovarajuće kazne ili način da se efikasno i javno ispravi ono što je preneto netačno ili tendenciozno.

Iz Brazila dolazi jedan zanimljiv primer o angažovanju poslanika, a vezan je za radiodifuzne standarde. U odsustvu bilo kakvog etičkog kodeksa za TV programe, članovi Odbora za ljudska prava Predstavničkog doma sarađivali su sa organizacijama civilnog društva da bi utvrdili sistem za praćenje standarda programa širom zemlje. Gledaoci su bili podsaknuti da dostave svoje primedbe na programe koje smatraju uvredljivim, a napravljen je i „spisak srama“, na kojem su bili oni koji su se uporno uvredljivo ponašali. O tom spisku se kasnije diskutovalo na redovnim sastancima sa urednicima TV programa. Princip kojim se ova kampanja rukovodila bio je jednak uvažavanje dostojanstva svih građana:

Kampanja pod nazivom „Oni koji podržavaju loš kvalitet su protiv građanskih prava“ inicijativa je Odbora za ljudska prava Predstavničkog doma, pokrenuta u saradnji sa organizacijama civilnog društva, a sa ciljem poštovanja ljudskih prava i zaštite dostojanstva građana u TV emisijama. Kampanja se sastoji u stalnom praćenju TV programa da bi se ustanovalo koji programi – sistematski – ne poštuju međunarodne konvencije koje je potpisala brazilska vlada, ustavne principe i postojeće zakonske propise kojima se štite ljudska i građanska prava (Brazilski Predstavnički dom, „Oni koji podržavaju loš kvalitet su protiv građanskih prava“, 2005).

Tipične povrede ovih principa podrazumevaju degradirajuće prikazivanje ljudi zbog njihovog pola, boje kože ili seksualne orijentacije, prepostavljanje krivice onih koji su optuženi za neko krivično delo, snimanje ugroženih grupa ili pojedinaca bez njihove saglasnosti, intervjuisanje dece na neprikidan način, prikazivanje scena nasilja ili eksplicitnog seksa u udarnim terminima i tako dalje. Ova kampanja ilustruje potencijalno široko polje rada koje bi parlamentarni odbor za ljudska prava sebi mogao da odredi, kao i ulogu parlamenta kao veća koje osluškuje javno mnjenje u odgovoru na moćne ekonomski interese.

Više online informacija o pravnoj regulativi rada medija:

Bouchet, N; Kariithi, N.K (2003). *Parliament and the media: building an informed society*. World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association
<<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37228BouchetKariithiWEB.pdf>>

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Parliament and the media*.
<<http://www.cpahq.org/topics/parliamentmedia/>>

Strategije za informisanje javnosti o radu parlamenta

Do sada smo se bavili otvorenosću parlamenta prema građanima, boljim javnim nastupom, uklanjanjem prepreka medijskom praćenju i regulativom koja podržava pluralizam i nediskriminatorske sadržaje. Jednako su važne i strategije čiji je cilj informisanje javnosti o radu parlamenta i pronalaženje načina da se privuče interesovanje i učešće javnosti a koje je usvojio sam parlament. Ne smeju se potceniti ni teškoće koje prate ta nastojanja, pošto to nije samo pitanje prenošenja informacija već i pružanja informacija koje će biti razumljive ljudima koji, velikom većinom, nisu upoznati sa načinom rada parlamenta.

Parlamenti koji su osnovani nedavno i oni koji su preispitivali svoj način komunikacije, težili su da usvoje opsežnu strategiju za informisanje i edukaciju za čije sprovođenje bi bio zadužen jedan službenik ili odeljenje za odnose sa javnošću. Takva strategija obuhvata sve vrste medija – radiodifuzne medije, internet publikacije, informativne centre, kao i sve vrste inicijativa u vezi sa edukacijom. Prednost različitih i koordinisanih sredstava za prenošenje informacija ogleda se u tome što javnost ima pristup informacijama putem medija po svom izboru, odnosno koriste se onima koji su im dostupni, kao što to pokazuje prilog mađarske Narodne skupštine:

Važno je da rad Parlamenta bude dostupan građanima na nekoliko načina. Za većinu ljudi su televizija, štampani mediji i radio primarni komunikacioni kanali. Plenarne sednice parlamenta direktno se prenose na radiju i televiziji, a u današnje vreme se sednice parlamenta mogu gledati i online na internetu. Dodatne izvore informacija obezbeđuju biblioteka parlamenta i Kancelarija generalnog sekretara. Tu je i posebna telefonska linija ili elektronska pošta koja je dostupna svim građanima za postavljanje pitanja koja se tiču zakonskih propisa ili rada parlamenta. Neprofitne organizacije mogu dobiti informacije od Kancelarije za građane. Budući da je osnovni uslov za demokratski rad parlamenta da sve informacije budu dostupne građanima, u tu svrhu je stavljeno javnosti na raspolaganje nekoliko načina informisanja.

U parlamentima obično postoje zapisnici i dokumentacija sa sednica. Mnogi parlamenti danas imaju i svoje televizijske kanale, koji su posvećeni prenosu i snimanju sednica. Jedna od prednosti takvog načina informisanja jeste što se parlamentima omogućava da imaju stalnu uredničku kontrolu sadržaja i da prikazuju mnogo veći delokrug aktivnosti. Na primer, Republika Koreja je obično poveravala prenose plenarnih sednica vladinom KTV kanalu. „Međutim, počev od maja 2005. godine, Narodna skupština je otvorila kanal namenjen isključivo zakonodavnim pitanjima, koji je direktno prenosiо ceo tok sednice Narodne skupštine.“ Budući da kanali koji su posvećeni radu parlamenta mogu da budu zanimljivi samo malom delu stanovništva, ova se činjenica uklapa u opštu sliku sve veće fragmentacije publike. I pored toga, važno je da ovakvi kanali budu dostupni najširem sloju stanovništva. Pridobijanje veće publike za kanale parlamenta bilo je predmet razmišljanja mnogih naših ispitanika, a taj cilj se lakše dostiže zahvaljujući brzom razvoju digitalnog prenosa, kao što to pokazuje izveštaj francuske *Assemblée nationale*:

Parlamentarne rasprave se prenose uglavnom direktno na mreži parlementa, koja ima dve stanice, a svaka je posvećena jednom domu parlementa. Do sada je ova mreža, na kojoj se emituju i intervjui, rasprave u studiju i drugi obrazovni programi, bila dostupna samo na kablovskoj ili satelitskoj televiziji, ili preko ADSL veze. Pokretanje zemaljske digitalne televizije u Francuskoj, 31. marta 2005. godine, omogućiće znatno veći domet ove mreže, jer će se naći među 14 kanala koji su besplatno dostupni u okviru digitalnih usluga.

Izvodi iz izveštaja meksičkog Senata pokazuju tipični domet i ambicije kanala koji je posvećen parlamentu:

Kongres je 28. avgusta 2000. godine zvanično otvorio Televizijski kanal Kongresa Meksika Republike, s namerom da postupa u skladu sa svojim informativnim ciljevima da meksičkom društvu pruža informacije o aktivnostima koje se odvijaju u okviru zakonodavne vlasti... Programi su obuhvatali zakonodavni rad oba doma koja čine meksički Kongres:

- zajedničke sednice oba doma;
- sastanke radnih grupa zakonodavnih komisija;
- programe u kojima se iznose stavovi i učestvuju predstavnici zakonodavne vlasti;
- intervjue sa predstvincima vlade;
- informativne beleške i podatke;
- večernje vesti i
- programe sa informacijama iz oblasti kulture i obrazovanja koji se realizuju na osnovu sporazuma o saradnji sa različitim institucijama...

Pošto se prenosi preko kablovskog sistema u celoj zemlji, kanal Kongresa pokriva celu teritoriju Meksika i ima potencijalnih 10 miliona televizijskih gledalaca. Takođe, preko pretplate na Kanal 144 u SKY sistemu i na Kanal 220 preko Direktne TV ima još 10 miliona gledalaca. Trenutno još uvek čekamo na dozvolu da povećamo difuziju pomoću MMDS sistema i UHF frekvencije da bismo slali signal na 100% teritorije zemlje...

Elektronska pošta koja je poslata ovom kanalu omogućila nam je da dobijemo veliki broj različitih odgovora od TV publike... Na taj način Kancelarija direktora ovog kanala uspela je da sazna kakva je tendencija TV gledanosti, zastupljenost geografskih zona, socijalni aspekt emitovanja, kome se obraća, interesovanja publike, mišljenja, potrebe i predloge koje su dali gledaoci ovog Kanala...

Zaključak je da ovaj Kanal daje bolju sliku Kongresa i povećava njegovo prisustvo u društvu, služi kao produžetak zadataka koje obavlja sam Kongres, dajući društvu, sa jedne strane, informativnu sliku Senata koja je realnija i potpunija, a sa druge strane, lakši pristup za interakciju sa zakonodavcima... Na taj način, kanal obezbeđuje ostvarivanje prava na obaveštenost i slobodu izražavanja u zemlji i doprinosi stvaranju građanskog društva, a ne samo osvajajanju gledalaca ili korisnika informacija.

Kao što ovaj prilog iz Meksika pokazuje, podela na „tradicionalna“ sredstva informisanja i internet danas se postepeno gubi. Mnogi parlamenti koriste video linkove za direktni prenos svojih sednica preko svojih veb sajtova iako nemaju svoje TV kanale. To im, takođe, omogućava da ih vide i građani u inostranstvu, koji inače ne bi mogli direktno da prate sednice parlamenta. Portugalski kanal parlamenta se, na primer, „takođe emituje preko interneta sajta i omogućava ljudima da ga prate širom sveta. Ove informacije su relevantne kad se ima u vidu broj portugalskih imigranata sa pravom glasa na parlamentarnim izborima“. Kakvo interesovanje se može putem ovog medija postići u inostranstvu, pokazuje još jedan primer iz Meksika:

Prenos javnog slušanja u meksičkom Senatu (marta 2005) bio je izuzetan medijski događaj. U slušanju su učestvovali sekretar za inostrane poslove, predsednik Federalnog instituta za izbore i predsednik Federalnog izbornog suda, a tema je bila analiziranje promena u meksičkom zakonu kojima bi se priznalo pravo glasa meksičkim građanima koji žive u inostranstvu, među kojima je i 10 miliona meksičkih građana koji žive u Sjedinjenim Američkim Državama. Prema nezvaničnim procenama, ovaj prenos je preko interneta pratilo približno 400 miliona korisnika kompjutera u Sjedinjenim Američkim Državama.

Sledeći primer daje nam indijski parlament, koji ima komentar o značaju povećanja obima emitovanja svojih sednica:

Televizijski i radio prenosi sednica parlamenta direktni su način način političkog obrazovanja običnih ljudi. Birači sada imaju priliku da i sami vide koja je uloga njihovih izabranih predstavnika u pretresanju njihovih problema... Potpredsednik Indije i predsednik Donjeg doma Lok Sabe su 14. decembra 2004. godine otvorili dva posebna televizijska satelitska kanala namenjena direktnom televizijskom prenosu celokupnog toka sednica domova Radža Saba i Lok Saba širom zemlje... Takođe, vršen je direktni prenos poslaničkih pitanja oba doma na indijском nacionalnom radiju... čime je obezbeđeno da se to čuje širom zemlje.

U zemljama ili zajednicama u kojima samo mali broj ljudi ima TV aparate, ne sme se potceniti važnost radio prenosa. Kao što pokazuje tabela 3.1, u afričkim zemljama radio je najvažniji izvor informacija. Međutim, podaci po regionalima kriju neke prilično izražene razlike koje postoje između pojedinih zemalja. Na primer, dok je TV glavni izvor informacija za 92% stanovnika Indonezije, u Ugandi je to za svega 2%. Stoga su u afričkim zemljama mere za povećanje pokrivenosti rada parlamenta radio prenosom naročito važne. U Bocvani, na primer, to se radi na razne načine:

- svakodnevnim direktnim prenosima tokom zasedanja parlamenta;
- konferencijama za štampu o dnevnom redu predstojeće sednice parlamenta kao novinskoj vesti;
- redovnim emisijama u kojima ministri daju intervjuje i u kojima javnost može direktno da postavlja pitanja;
- uvođenjem lokalnog jezika u parlamentarne rasprave i zvanična dokumenta.

Izveštaj iz Južnoafričke Republike o njihovom projektu za radio navodi sledeće:

Projekat za radio ima za cilj da obrazuje i informiše javnost o dešavajućima u Parlamentu, o tome kako se donose zakoni i kako građani učeštuju u postupku donošenja zakona, i zbog svega toga je postao najvažnije sredstvo komunikacije sa južnoafričkom javnošću. Projekat obuhvata unapred snimljene dokumentarno-dramske serije, intervjuje sa poslanicima i visokim funkcionerima, kao i emisije u kojima političari iznose svoje poglede i mišljenja. Većina materijala je snimljena na svim

zvaničnim jezicima i emituje se na nacionalnom nivou na dvanaest SABC radio stanica. Ukupan broj slušalaca u okviru ovog projekta za radio u finansijskoj 2002/3. godini bio je 35 miliona.

Iako su u Južnoj Africi TV aparati veoma dostupni, ljudi i dalje u radiju vide glavni izvor informacija o javnim poslovima. Ovo govori o tome da je za parlamente radio i dalje važan, čak i u onim zemljama gde mnogo ljudi poseduje TV aparate.

Veb sajtovi parlamenata

Gotovo svi parlamenti danas imaju svoje veb sajtove, uključujući i javni sajt na internetu, kako bi građani mogli da prate rad parlamenta i nađu donete zakone, a u mnogim slučajevima parlamenti imaju i interni sajt, kako bi se ostvarivala bolja komunikacija sa poslanicima. Nacionalni kongres Ekvadora je, na primer, napravio lako pretraživu bazu podataka sa svim zakonima koji su doneti od 1979. godine, uključujući detalje sa rasprava i glasanja za svaki doneti zakon. Veb sajtovi nisu samo efikasnije sredstvo za ostvarivanje pristupa informacijama već pružaju i interaktivne mogućnosti, kako to ilustruje prilog dobijen od čileanskog Kongresa:

Izgleda da informacione tehnologije služe kao elektronski podsticaj demokratiji, tako što pristup informacijama u vezi sa zakonodavnim postupkom nije ograničen i zato što veb sajtovi parlamenta imaju interaktivnu prirodu. Na taj način zakonodavni postupak i parlamentarne procedure postaju transparentne i pod budnim okom javnosti. Naš veb sajt je opremljen alatkama koje omogućavaju korisnicima da postavljaju pitanja, šalju svoje komentare, učestvuju na diskusionim forumima i u anketama o javnom mnjenju, kao i da se prijave na elektronske grupe prema svojim interesovanjima. Sve to zajedno stavlja „elektronsku demokratiju“ na dohvat ruke. To može izmeniti tradicionalno shvatanje demokratskih institucija i uloge građana.

Budući da ovi sajtovi imaju uglavnom vrlo slične ciljeve i odlike, bilo bi korisno da se ovde rezimiraju smernice IPU za dobru praksu veb sajtova parlamenata. One su objavljene 2000. godine, kao rezultat sistematske ankete o tadašnjoj praksi koja je sprovedena među parlamentima članicama ove unije. Dajemo glavne preporuke IPU u vezi sa sadržajem. Dajemo glavne preporuke IPU u vezi sa sadržajem:

Preporuke IPU za dobru praksu veb sajtova parlamenata

Stranica sa opštim informacijama

- Pregled sastava i nadležnosti nacionalnog parlamenta i njegovih radnih tela
- Ceo tekst Stalnog poslovnika, Poslovnika o radu ili sličnog akta koji uređuje pravila
- Tekst Ustava zemlje (po potrebi)
- Spisak međunarodnih i regionalnih parlamentarnih skupština čiji je parlament član

Izborni sistem

- Objašnjenje izbornog postupka (sistem glasanja, izborne jedinice, ko ima pravo glasa, ko može da bude biran, uslovi za kandidovanje, organi za sprovođenje izbora itd.)
- Rezultati poslednjih izbora po stranačkoj pripadnosti i izbornim jedinicama

Zakonodavni postupak

- Šematski prikaz zakonodavnog postupka
- Spisak zakona u proceduri i dnevni red sazvane sednice
- Baza podataka zakona i drugih akata donetih u aktuelnom sazivu parlamenta, koja može da se pretražuje
- Aktuelne informacije o radu parlamenta, date po broju zakona, nazivu, datumu, šifri dokumenta, telu parlamenta itd.

Predsednik i potpredsednici

- Biografski podaci o aktuelnom predsedniku parlamenta ili predsedniku doma parlamenta
- Kratak opis ovlašćenja i nadležnosti predsednika
- Imena zamenika i/ili potpredsednika (po potrebi)

Poslanici

- Ažurirani spisak svih poslanika po abecednom redu, po izbirnoj jedinici i po stranačkoj ili političkoj pripadnosti, uključujući njihovo članstvo u parlamentarnim odborima/komisijama, kao i hiperlinkove za lične veb sajtove poslanika (po potrebi)
- Podaci za kontakt svakog poslanika, uključujući njihove email adrese

Radna tela parlamenta

- Spisak svih radnih tela sa hiperlinkovima za posebne stranice posvećene svakom radnom telu
- Pregled nadležnosti i delokruga rada svakog radnog tela
- Imena predsednika i članova svakog radnog tela
- Informacije o tekućim aktivnostima i podaci o predstojećim sednicama
- Podaci relevantni za kontakt sa svakim radnim telom

Alatke za pretraživanje veb sajtova

- Pomoći program za brzo pretraživanje – ova standardna alatka za pretraživanje unutar sajta zasniva se na automatskom indeksiranju dokumenata i omogućava slobodno pretraživanje teksta po rečima i kombinaciji reči kroz ceo sajt
- Stranica Aktuelno – prostor sa najavama predstojećih aktivnosti i direktnim hiperlinkovima za najnovija dokumenta na sajtu
- Mapa sajta – tekstualna ili grafička vizualizacija celokupne strukture sajta koja sadrži hiperlinkove za pojedinačna dokumenta

Alatke za povratne informacije

- Pomoći program za povratne informacije, koji omogućava korisnicima da direktno pošalju svoje komentare i pitanja veb administratoru
- Prethodno konfigurisana elektronska pošta za direktno slanje poruka parlamentarnim radnim telima i pojedinačnim funkcionerima direktno sa stranica veb sajta

Spoljni hiperlinkovi

- Trebalo bi da korisnicima interneta bude lako da nađu put sa veb sajta nacionalnog parlamenta do sajtova političkih stranaka i državnih institucija, parlamenta drugih država, interparlamentarnih organizacija i tako dalje.

Izvor: Interparlamentarna unija

Više online informacija o veb sajtvima parlamenta:

Inter-Parliamentary Union (2000). *Guidelines for the content and structure of parliamentary websites.* <<http://www.ipu.org/cntr-e/veb.pdf>>

Kingham, T (2003). *e-Parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes.* World Bank Institute <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf>>

Norris, P (2000). *Online Parliaments in Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide (Chapter 7).* <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/digitalch7.pdf>>

Po sadašnjim informacijama, dobijenim od ispitanika u parlamentima, veb sajtovi parlamenata se stalno razvijaju prema potrebama korisnika, preko povratnih informacija o njihovim prioritetima. Na primer, dodatni zamajac koji je dobijen sa veb sajta „veoma mnogo je uticao na aktivnosti italijanskog Senata i njegove stručne službe, tako da birači sve više žele da šalju elektronsku poštu svojim izabranim predstavnicima i da saznaju *online* kako je njihov predstavnik/predstavnica glasao/la i kakvo je mišljenje izneo/la o konkretnom pitanju“. U Australiji se *online* pregled nedeljnih aktivnosti Predstavničkog doma pokazao veoma popularnim. U Letoniji je baza podataka *Sejma* koja sadrži tekst svih predloga zakona najviše korišćena „zato što svaki građanin može da prati kako napreduje određeni predlog zakona za koji je zainteresovan“. Međutim, Letonija u svom prilogu skreće pažnju na ograničenost tog pristupa. Naime, ne može baš svaki građanin u praksi da koristi ovu pogodnost.

Kada govorimo o učešću javnosti u jačanju demokratije, ne treba se previše oslanjati na informaciono-komunikacione tehnologije (ICT). Treba uzeti u obzir da postojeća dostupnost personalnim kompjuterima, a posebno dostupnost i pristup internetu, nisu toliko ujednačeni i široko rasprostranjeni koliko bismo želeli. Društvo znanja ne podrazumeva raspoloživost znanja sa interneta ili nekog drugog mesta, već maksimalno ujednačenu distribuciju znanja među građanima, koja omogućava odvijanje demokratskog procesa... Pravi izraz demokratije jeste omogućiti svakome da bira oblik komunikacije koji mu više odgovara i koji mu je dostupniji.

Podaci o stepenu korišćenja interneta u Letoniji, koji su prikazani u ovom dokumentu, potkrepljuju ovaku rezervu: u proteklih šest meseci internet je koristilo samo 24% stanovnika, dok je pristup internetu imalo samo 47% javnih biblioteka i 71% škola. Ako je takva situacija u evropskoj zemlji, kakva li je onda na jugu, u zemljama u razvoju! Prema tome, dok pristup ICT-u korisnicima povećava izbor načina komunikacije i njenu brzinu, on na isti način povećava i nejednakost između korisnika i onih koji ne koriste te tehnologije. Tabela 3.2 pokazuje veoma veliku nejednakost koja postoji među regionima sveta u pogledu pristupa internetu. U regionima i zemljama koje imaju nizak nivo pristupa internetu moramo, takođe, uzeti u obzir činjenicu da postoji ogroman jaz između onih koji imaju taj pristup i onih koji ga nemaju. Jedan od načina da se premosti ovaj jaz jeste „kaskadni“ sistem, u kome se informacije prenose u elektronskom obliku lokalnim agencijama (kancelarijama za kontakt sa biračima, opštinskim klubovima itd.), a odatle širem stanovništvu tradicionalnijim sredstvima informisanja. Ne treba prevideti ni korišćenje drugih novih tehnologija

koje nisu obuhvaćene podacima iznetim u tabeli. Na primer, od svih kontinenta, Afrika danas ima najbrži rast u korišćenju mobilnih telefona, iako je on krenuo iz niske baze. U 2005. godini bilo je šest puta više korisnika mobilnih telefona nego korisnika interneta.

Slika 3.2: Statistički podaci o korišćenju interneta

STATISTIKA O KORIŠĆENJU INTERNETA I STANOVNIŠTVU U SVETU						
Porast Regioni u svetu	Stanovništvo (2005)	% stanovništva u svetu	Korišćenje interneta, najnoviji podaci	% stanovništva (prodor)	Korišćenje, % sveta	Porast korišćenja 2000–2005.
Afrika	915.210.928	14,1%	22.737.500	2,5%	2,2%	403,7%
Azija	3.667.774.066	56,4%	364.270.713	9,9%	35,7%	218,7%
Evropa	807.289.020	12,4%	290.121.957	35,9%	28,5%	176,1%
Bliski Istok	190.084.161	2,9%	18.203.500	9,6%	1,8%	454,2%
Severna Amerika	331.473.276	5,1 %	225.801.428	68,1%	22,2%	108,9%
Latinska Amerika/ Karipska ostrva	553.908.632	8,5 %	79.033.597	14,3%	7,8%	337,4%
Okeanija/ Australija	33.956.977	0,5 %	17.690.762	52,9%	1,8%	132,2%
Svet ukupno	6.499.697.060	100,0 %	1.018.057.389	15,7%	100,0%	182,0%

Izvor: Svetska statistika o korišćenju interneta, *Statistika o korišćenju interneta: prava slika*

<<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>

Napomene: Statistika o korišćenju interneta i svetskom stanovništvu ažurirana je 31. decembra 2005. godine. Demografski brojčani podaci (broj stanovnika) zasnivaju se na podacima koji se nalaze na web sajtu geografskog leksikona sveta <<http://www.world-gazetteer.com/>>. Podaci o korišćenju interneta uzeti su iz podataka koje su objavili Nielsen//NetRatings, Međunarodna telekomunikaciona unija, lokalni NIC, kao i iz drugih izvora.

©Copyright 2006, Miniwatts Marketing Group. Sva prava zadržana.

Približavanje parlamenta narodu

Mnogi parlamenti su otvorili centre za informisanje i edukaciju koji se nalaze u zgradama parlamenta, a namenjeni su grupama posetilaca i pojedinačnim posetiocima. Maja 2005. godine, italijanski Predstavnički dom svečano je otvorio multifunkcionalni i multimedijijski informativni centar u zgradama parlamenta, koji radi svakog dana i u kome posetioci mogu da prate parlamentarne rasprave na ekranu, imaju pristup informacijama o parlamentu preko različitih medija i mogu da se uključe u sistematska istraživanja. Drugi parlamenti imaju Dane otvorenih vrata (eng. *Open Days*), bilo u određeno vreme tokom

cele godine, bilo povodom obeležavanja određene godišnjice. Parlament Republike Kiribati otvara se za javnost jednom godišnje, na dan kada je prvi put otvorio svoja vrata oktobra 2000. godine. Estonski *Riigikogu* održava Otvoreni parlament (eng. *Open House*) svakog 23. aprila, da proslavi dan kada je, 1919. godine, osnovan. Tada se svakom građaninu pruža prilika da poseti parlament i da se pridruži organizovanom obilasku njegovih prostorija. Za goste se odvaja posebno vreme za postavljanje pitanja u prostorijama doma parlamenta, kad članovi Vlade odgovaraju na postavljena pitanja. Parlament ima i dane za davanje informacija u ruralnim područjima i okruzima, kada lokalno stanovništvo ima priliku da postavlja pitanja poslanicima o njihovom radu.

Ova praksa približavanja parlamenta narodu karakteristična je za neke zemlje. U Bocvani je ustanovljen „Parlament na točkovima“, kada zaposleni u Kabinetu predsednika i kancelariji za informisanje obilaze sela da bi objasnili ulogu parlamenta u društvu. U Južnoj Africi je organizovana „demokratija u obilasku“, koja ima cilj da „približi parlament zajednicama koje ne mogu lako da dođu do parlamenta, kako bi podučili i informisali građane o postupku za donošenje zakona i o načinu na koji mogu da učestvuju u ovom postupku“. Drugi dom ovog parlamenta, Nacionalni savet pokrajina, provodi po nedelju dana svake godine u različitim pokrajinama da bi održao sastanke sa različitim zainteresovanim stranama, naročito iz ruralnih područja. Veliki državni *Hural* Mongolije otvorio je u pet oblasti glavnog grada i devet pokrajina stalne „centre za parlamentarno zastupanje“, sa sledećim ciljevima:

- razvijanje veza između poslanika i njihovih birača i između lokalne uprave i civilnog društva, i to na sistematičan način;
- organizovanje lokalnih obuka, javnih rasprava, javnih slušanja i seminara;
- uključivanje lokalnih medija i izabralih funkcionera u zastupanje interesa u vezi sa radom parlamenta.

Ovi programi približavanja građanima nisu samo odlika društava u razvoju, što pokazuje primer iz Švedske:

U 2003. godini otvoreni su „centri“ Riksdaga u tri grada: Getenburgu, Malmeu i Sundsvalu. Zajedno sa opštinskim bibliotekama ovih gradova, Riksdag je opremio odeljenja biblioteke ekranima, štampanim obrazovno-informativnim materijalima, IT terminalom za pristup veb sajtu Riksdaga i mogućnost praćenja sednica preko tog veb sajta. Poslanici Riksdaga iz svakog regionala koriste „centre“ Riksdaga i za susrete sa biračima i vođenje diskusija.

Informisanje i uključivanje mladih

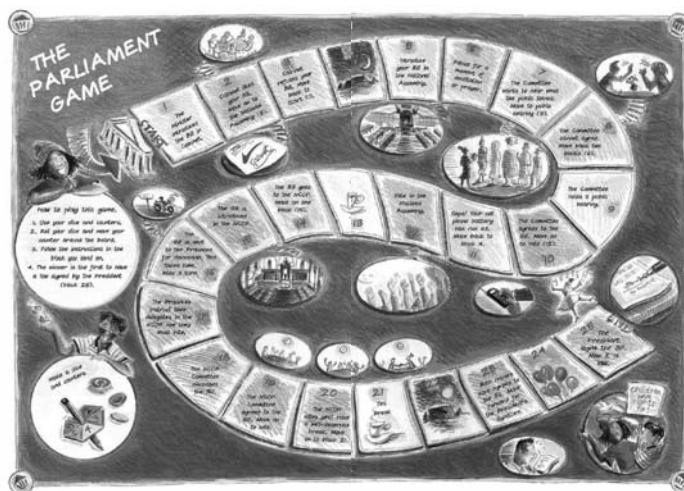
Većina parlamentara priznaje da ima poseban problem da zainteresuje mlade za predstavničku politiku. To nije zato što su mladi, uopšteno govoreći, nezainteresovani za politiku kao takvu. Mnogi mladi su aktivno angažovani u zagovaranju i kampanjama koje se vode povodom određenih pitanja. Pa ipak, od svih starosnih grupa, verovatnoća da oni glasaju je najmanja, a njihovo otuđenje od parlamentarne politike posebno je izraženo.

Imajući to u vidu, parlamenti danas čine velike napore kako bi zainteresovali učenike za svoj rad. Te inicijative se realizuju u različitim oblicima. Neke od njih se organizuju na nivou škole, neke u parlamentu, a neke uključuju obe institucije.

Inicijative na nivou škole

Osnovna inicijativa podrazumeva učenje o parlamentu u okviru nastavnog plana i programa. Parlament Južne Afrike razvija programe obuke za građansko vaspitanje mladih o tome „kako parlament funkcioniše, kako se donose zakoni i kako javnost može da se uključi u zakonodavni postupak. Procena je da će vremenom ovaj program postati deo nastavnog plana i programa.“ Još jedna od njegovih inicijativa bila je izrada nagrađene ilustracije pod nazivom *Dan u parlamentu*, koja je bila podeljena svim školama u zemlji.

Slika 3.3: Ilustracija Dan u parlamentu



Izvor: Južnoafrički parlament, *Dan u parlamentu*, 1999.
<http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/aday.html>

Islandski parlament ima poseban veb sajt namenjen učenicima uzrasta 13–15 godina. „Korisnici imaju mogućnost interakcije sa crtanim likovima, mogu da odgovaraju na pitanja pretraživanjem informacija na veb sajtu i mogu biti odmah ocenjeni za svoj trud kad pošalju svoje odgovore. Ovo se pokazalo kao popularno i naširoko korišćeno sredstvo za učenje.“ Finski parlament je napravio elektronsku igru pod nazivom „Zakonodavci“, u kojoj grupe školske dece virtuelno donose zakone na isti način kao što se to stvarno odvija u *Eduskuntu*, pri čemu međusobno igraju različite uloge.

Mnogi demokratski sistemi s dugom tradicijom na ovo gledaju kao na jedan veoma važan deo nastavnog plana i programa, zahvaljujući kojima učenici mogu sami da vide kako izgleda voditi sopstveni parlament u vidu izabrane skupštine, što im pomaže da donose odluke u vezi sa školskom politikom i disciplinom. Na ovaj način može se takođe dati važan doprinos izgradnji demokratije u zemljama koje teže većoj konsolidaciji demokratske kulture. Velika narodna skupština Turske je nedavno udružila snage sa Ministarstvom prosvete u okviru projekta „Školski parlamenti“, s ciljem da osnuje takve skupštine u školama širom zemlje.

Projekat je pokrenut da bi se učenici osnovnih i srednjih škola upoznali sa kulturom kako birati i biti biran, da bi se osposobili da rešavaju svoje probleme razmišljajući, naučili kako da izgrađuju svest o funkcionalnoj demokratiji, uključujući koncept javnog učešća i tolerancije, kao i da šire kulturu demokratije na sve segmente društva. Ovaj projekat, čija je realizacija otpočela 2004. godine, sproveden je u 200 osnovnih i 100 srednjih škola... Cilj je bio da se u kratkom periodu ovaj sistem uvede u sve škole u Turskoj.

Projekat je privukao veliku pažnju medija, a predsednik Skupštine je prisustvovao nekim od prvih izbora kako bi pokazao koliki značaj i podršku Narodna skupština daje tom projektu.

Programi na nivou parlamenta

I ovi programi mogu imati različite oblike. Mnogi parlamenti su ustanovili redovne nedeljne ili mesečne posete učenika, tokom kojih učenici širom zemlje mogu da prisustvuju plenarnim sednicama i sednicama odbora, da postavljaju pitanja ministrima i da se sastanu sa svojim predstavnicima u skupštini. Drugi parlamenti organizuju „sednice mladih“, na kojima učenici uče o parlamentarnim procedurama tako što organizuju sopstvene rasprave i sednice na kojima se postavljaju pitanja. Norveški *Storting* planirao je da je da u jesen 2005. godine otvorí centar za održavanje manifestacija, u kome će učenici

moći da simuliraju rad parlamenta: „Oni će se ponašati kao poslanici na fiktivnim plenarnim sednicama, sednicama stalnih odbora i poslaničkih grupa, sastavljaće neophodna dokumenta i naći će se licem u lice sa novinarima... To će im pružiti vrlo jasnu sliku parlamentarne demokratije na delu.“

Metod koji kombinuje aktivnosti na nivou škole i programe parlamenta podrazumeva školske sastanke za izbor predstavnika u Nacionalni omladinski parlament. U Poljskoj se, na primer, održava godišnji sastanak Mladih parlamentaraca, na kome se mladi predstavnici biraju iz škola širom zemlje i vode rasprave na isti način na koji se odvija postupak u parlamentu. Danski *Folketing* je razradio detaljniju verziju pomenutog:

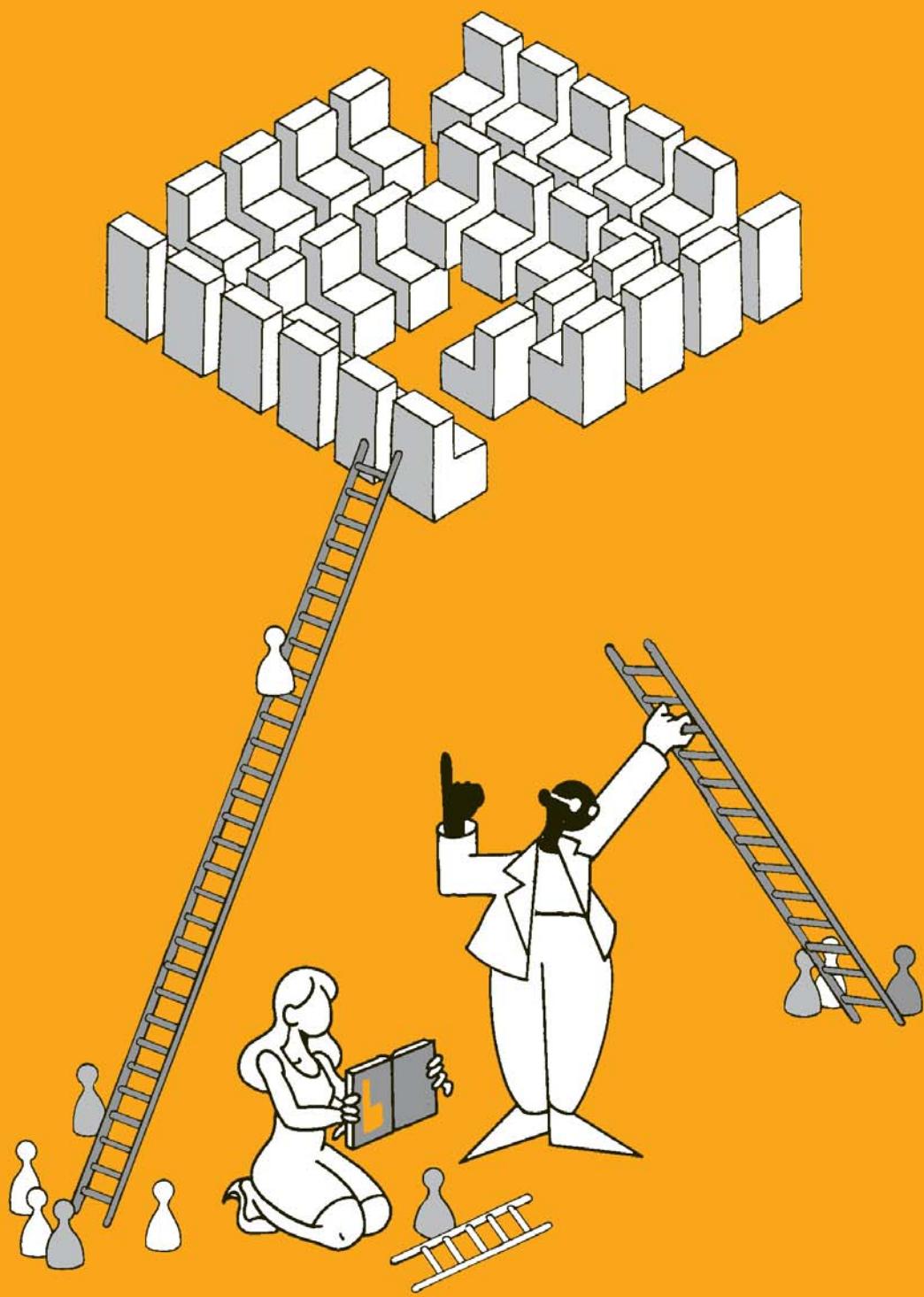
Svrha Omladinskog parlamenta jeste da pomogne mladima iz Danske, sa Farskih ostrva i Grenlanda da bolje shvate demokratski proces, dajući im da sami sastave predloge zakona o kojima mogu raspravljati u odborima i na plenarnoj sednici Folketinga... Informacija o Omladinskom parlamentu dostavlja se nastavnicima 8. i 9. razreda u svim školama. Svaki razred koji želi da učestvuje mora zajednički da pripremi predlog zakona.

- *Posle toga, danski Parlament bira izbor 60 predloga zakona, po sledećim kriterijumima:*
 - *sadržaj predloga zakona;*
 - *sveobuhvatnost (što veći broj tema);*
 - *široka geografska pokrivenost, koja obezbeđuje da budu zastupljene škole iz svih krajeva zemlje.*

Ovih 60 predloga zakona dostavljaju se nadležnim stalnim odborima. Početni deo rada odbora odvija se elektronskim putem. Drugi deo rada odbora odvija se u Palati Christiansborg, na sednici Omladinskog parlamenta... Svaki od 12 odbora raspravljaće o pet predloga zakona, od kojih će učesnici izabrati po jedan, o kome će se raspravljati i glasati u plenumu. Svaki odbor, takođe, formuliše po jedno pitanje koje će usmeno postaviti ministru u terminu koji je predviđen za poslanička pitanja.

Navedeni primeri predstavljaju samo mali izbor inicijativa koje sprovode parlamenti u ovoj važnoj oblasti. Na *St. Kitsu*, osim parlamentata, u školama postoji i Omladinski parlament za mlade, koji predstavlja različite grupe mlađih. „Oni uz pomoć poslanika, predsednika parlamenta i rukovodioca stručne službe uče o radu parlamenta... Njihove rasprave se direktno prenose preko

radija i snimaju za televiziju.“ Vredna je pomena i ideja o dovođenju parla-menta na mesta gde se mladi okupljaju. U Mađarskoj je organizovano prisu-stvo poslanika i predstavnika drugih javnih institucija na Diakszigetu (Đačko ostrvo), koji je najveći omladinski muzički festival u centralnoj Evropi. Tada su učenici „u mogućnosti da prisustvuju političkim predavanjima i da diskutuju o svojim problemima sa političarima“.



4. Dostupan parlament

Prethodno poglavlje je bilo posvećeno različitim načinima na koje se građani mogu informisati o svom parlamentu. Preduslov za uticaj na rad parlamenta, bilo pojedinačno bilo kroz organizacije istomišljenika, jeste raspolaganje tačnim i najnovijim informacijama o onome šta parlament radi. Ovo poglavlje razmatra različite načine na koje parlamenti čine sebe dostupnijim građanima i društvenim grupama, pružajući im pritom mogućnost da utiču na njegov rad. Najpre će se razmotriti modeli ostvarivanja neposrednog kontakta građana sa svojim predstavnicima, potom načini na koje parlamenti mogu da podstaknu građane da u većoj meri podnose predstavke i, konačno, mogućnosti za uključivanje građana u donošenje zakona i rad parlamentarnih odbora.

Neposredni kontakt građana sa svojim predstavnicima

Građani tradicionalno ostvaruju pristup parlamentu preko jednog ili više izabralih predstavnika. U većini zemalja gde je biračko telo podeljeno na izborne jedinice po teritorijalnom principu i gde poslanici predstavljaju određeno područje, takav pristup se obično ostvaraće ličnim kontaktom u mestu gde birači žive. Zagovornici izbornog sistema koji se zasniva na takvim izbornim jedinicama (eng. *constituency-based electoral system*) oduvek su isticali da je izrazita prednost tog sistema u tome što se poslanici sa brigama i problemima svojih birača upoznaju neposredno, a ne posredno, preko izveštaja o analizi uticaja nekog zakona. Naravno, kako je veliki broj naših ispitnika istakao, postoji opasnost da zbog toga poslanici gotovo postanu socijalni radnici sa punim radnim vremenom. „Birači očekuju da im poslanik koga su izabrali bude dostupan u svako doba i u svim prilikama – na krštenjima, venčanjima, sahranama i da im pruži društvenu podršku svake vrste“ (Mali). Uskladivanje opravdanih očekivanja birača da poslanici razumeju njihove interese i mišljenja i da im posvete pažnju sa zahtevima koje postavlja zakonodavni i drugi rad poslanika parlamentu, jedna je od najtežih stvari koje poslanici treba da postignu.

U savremenom svetu upotreba elektronske pošte je znatno povećala lakoću i brzinu kojom birači mogu da stupe u kontakt sa svojim predstavnicima. Ipak, kao što smo videli, „digitalna podela“ (na one koji koriste i one koji ne koriste internet) isključuje veliki broj ljudi koji nemaju mogućnost za takav pristup. Prema tome, prilika da se ostvari neposredan kontakt sa predstavnicima, bilo lično bilo kao član grupe, bez velikog trošenja vremena i novca na puto-

vanja, u većini zemalja i dalje ostaje pitanje od primarnog značaja. Zadovoljenje te potrebe delimično zavisi od *vremena* koje poslanik ima na raspolaganju, a delimično od *tehničkih kapaciteta* izborne jedinice.

Što se tiče *vremena*, veliki broj parlamenta odvaja po dan ili dva početkom ili krajem svake nedelje u kojoj se održavaju sednice za posete poslanika svojim izbornim jedinicama. U Šri Lanki se sednice parlamenta održavaju prve i treće nedelje svakog meseca, a tokom druge i četvrte nedelje poslanici rade u svojim izbornim jedinicama, gde građani imaju priliku da im se lično obrate. U Čileu se sednice oba doma parlamenta održavaju po tri nedelje svakog meseca, „pa četvrte nedelje poslanici mogu da se posvete poslu u svom okrugu ili regionu i da nastave dijalog sa biračima“. U nekoliko zemalja, biti predstavnik u parlamentu još uvek je samo dodatni posao, a poslanici nastavljaju da pored obaveza u parlamentu obavljaju svoje redovne poslove. Na Malti, poslanici „posećuju birače u domovima, bolnicama i na radnim mestima, kako bi saznali više o njihovim svakodnevnim potrebama, pri čemu su ovakve posete česte. Od veličine zemlje zavisi da li je moguće da se poslanici lično posvete građanima i, kada je to potrebno, da im objasne mere predviđene zakonima koje je usvojio Parlament“. Sa druge strane, u vezi sa veličinom zemlje, plenarna sednica parlamenta Narodne Republike Kine traje samo nekoliko dana godišnje, pri čemu poslanici i dalje obavljaju svoje redovne poslove. „To im omogućava da budu u neposrednoj vezi sa biračima, da osete njihove muke i razumeju njihove težnje... Oni takođe pomažu u primeni Ustava i pripremi predloga zakona, radu i društvenom životu.“ Time se prevazilazi mogući nedostatak stručnosti u zakonodavnom radu poslanika, što oba parlamenta i priznaju. Kada je reč o Kini, treba napomenuti da između sednica parlamenta neprekidno zaseda Stalni odbor Nacionalnog narodnog kongresa.

Tehnički kapaciteti izbornih jedinica

Kancelarije u izbornim jedinicama ili okruzima (eng. *constituency- or district-based office*) glavna su mesta u kojima birači ostvaruju kontakt sa svojim predstavnicima i njihovim saradnicima. Imajući u vidu značaj ovih kancelarija, mnogi parlamenti zemalja u razvoju pokrenuli su opsežne programe za otvaranje kancelarija parlamenta za kontakt sa biračima u svakoj izbornoj jedinici, gde će poslanici biti na raspolaganju biračima. U Zambiji je to glavni deo ambicioznog programa reforme parlamenta. Kao prvi korak isprobana su tri različita tipa ili modela ovakvih kancelarija u izbornim jedinicama, da bi se utvrdilo koji je model održiv i najviše odgovara razvijanju boljih odnosa između poslanika i birača:

- stalna kancelarija;
- kancelarija koja finansira službena putovanja (poslanik dobija sredstva da lično putuje po izbornoj jedinici);
- mobilna kancelarija koja se nalazi u terenskom vozilu, opremljena kompjuterom i satelitskim telefonom.

Zaposleni koji pružaju stručnu podršku angažovani su i obučeni za sva tri tipa kancelarije. Od navedena tri tipa, pilotskim istraživanjima su se najefikasnijima pokazale stalne kancelarije. Nedostatak „kancelarije koja finansira službena putovanja“ sastoji se u tome što se nije moglo predvideti mesto sastanka sa ljudima, dok se „mobilna kancelarija“ pokazala neodrživom zbog tehničkih zahteva koje postavlja. U zaključku Odbora za reforme parlamenta i modernizaciju date su sledeće preporuke:

- *da se usvoji model stalne kancelarije sa ograničenim budžetom za službena putovanja kako bi se unapredili kontakti između poslanika i njihovih birača;*
- *da se u donošenje odluke o sedištu kancelarija uključi zajednica;*
- *da Narodna skupština obezbedi da stručni saradnici i drugi zaposleni u kancelariji budu nestranačke ličnosti;*
- *da Narodna skupština opremi kancelarije u izbornim jedinicama osnovnom literaturom, koja je, po mogućnosti, prevedena na lokalne jezike.*

Odbor je zaključio da su kancelarije u izbornim jedinicama znatno poboljšale pristup birača poslanicima i uzajamni odnos birača i poslanika. Ključ uspeha leži u sposobnosti rukovođenja, efikasnosti i posvećenosti poslanika i stručnog saradnika.

U Zimbabveu je sličan reformski proces doveo do osnivanja, u svih 120 izbornih jedinica, informativnih centara parlamenta (*Parliament Constituency Information Centres – PCIC*), s osnovnim ciljem da se građanima i lokalnim organizacijama pruži prilika da angažuju poslanike i uključe ih u rešavanje problema i potreba izbornih jedinica. Osim što predstavljaju bazu za dobijanje informacija o radu parlamenta, ovi centri takođe omogućavaju da se javnost uključi u proces pripreme zakona znatno kvalifikovanije. Pored toga, centri imaju bazu društveno-ekonomskih podataka o datom području, koja se redovno ažurira i koja služi za utvrđivanje akutnih pitanja, kao i oblasti u kojima je toj izbornoj jedinici potrebna pomoć.

Centri obezbeđuju prostor u kome mogu da se sastaju aktuelni poslanik i njegovi ili njeni birači. Pošto ovi centri pripadaju parlamentu, a ne političkim strankama, oni pružaju priliku svim stanovnicima te oblasti, bez obzira na njihovu političku pripadnost, da diskutuju o pitanjima te izborne jedinice sa svojim predstavnicima u parlamentu. Informativni centri izbornih jedinica se nalaze u centru i lako su dostupni većini ljudi u izbirnoj jedinici. Ovi centri se takođe nalaze u blizini lokalnih ili državnih organa radi bolje koordinacije... O radu ovih centara se stara administrativni sekretar, koji je zaposlen u parlamentu po ugovoru.

Analiza rada kancelarija u izbornim jedinicama ukazuje na to da uspeh kancelarija kao mesta za komunikaciju i učešće javnosti uglavnom zavisi od saveznog rada (vidi gore citirani zaključak iz Zambije). Takođe se čini da kancelarije uspešnije prenose pritužbe i probleme pojedinaca nego opšte poglede na zakonodavni rad poslanika.

Više online informacija o organizaciji kancelarija parlamenta u izbornim jedinicama:

National Democratic Institute (2002). *Constituency handbook for elected representatives in Namibia.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1376_na_constituencyhdbk.pdf>

United Nations Development Programme (nd). *The legislature and constituency relations.* <<http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-constrelat.htm>>

Uloga poslanika u lokalnom razvoju

U mnogim društvima u razvoju pitanja zbog kojih će se birači obraćati za pomoć poslanicima jesu, u stvari, najosnovnija pitanja svakodnevnog života, npr. pristup vodi i higijena, komunalni objekti, osnovna infrastruktura i sl. Poslanici tu mogu odigrati neposrednu ulogu tako što će na različite načine pomagati da se pokrenu razvojni projekti u njihovoj izbirnoj jedinici:

- pružajući pomoć vladu da definiše razvojne prioritete i podržavajući je prilikom njihove realizacije;
- pružajući pomoć lokalnim grupama i zajednicama da obezbede finansiranje svojih projekata;
- sarađujući sa NVO na lokalnim planovima;

- dajući preporuke, po potrebi, vladinim ministarstvima za alokaciju budžetskih sredstava za njihov okrug.

U nekim afričkim zemljama poslanicima se iz centralnog vladinog budžeta dodeljuju određena sredstva za razvoj lokalnih projekata, kojima mogu raspolagati po ličnoj proceni. Poslanici u Indiji mogu da predlože izvođenje razvojnih radova u svojoj izbornoj jedinici do iznosa od 20 miliona rupija godišnje, a postoji i poseban odbor oba doma parlamenta koji je u stalnom kontaktu sa nadležnim ministarstvom kako bi poslanicima pomogao da uspešno realizuju konkretni plan novcem kojim raspolažu.

Problem koji se očekuje u budućnosti: preopterećenost elektronskom poštom

U razvijenom svetu, u zemljama u kojima se u velikoj meri koristi internet, sve se češće javlja problem preopterećenosti poslanika i njihovih kancelarija elektronskom poštom. Tim problemom se posebno bavio Kongres SAD u izveštaju pod nazivom *Preopterećenost elektronskom poštom u Kongresu* (iz 2002. godine, dostupan na veb sajtu www.congressionlineproject.org), koji može imati i opštiji značaj. Između ostalog, taj izveštaj je utvrdio sledeće probleme: naleta velikog broja elektronskih poruka koji se javljaju kad se razmatraju neka sporna, za savest javnosti uznemirujuća pitanja i koji onda ne slabe, ogromno povećanje količine pošte koja dolazi od korespondenata izvan poslanikove izborne jedinice, organizacije koje koriste elektronsku poštu za nediskriminatorno lobiranje ili propagandu (eng. *astroturfing*), očekivanje trenutnog odgovora (s obzirom na brzinu sredstava komunikacije), ograničene budžete kancelarija za rešavanje ovakvog opterećenja. Izveštaj sadrži sledeći komentar:

U vreme kada se sve institucije bore da se prilagode zahtevima „elektronske radne sredine“ (eng. paperless environment), izazovi sa kojima se Kongres suočava spadaju među najteže i najspornije. Sve veći broj građana je nezadovoljan onim što doživljava kao nereagovanje, odnosno neodgovaranje Kongresa na elektronsku poštu. S druge strane, Kongres je nezadovoljan onim što doživljava kao nerazumevanje građana koji šalju elektronsku poštu (e-citizens) u vezi s tim kako Kongres radi i ograničenjima pod kojima on mora da funkcioniše... Elektronska pošta je, umesto da unapredi demokratiju, čemu su se mnogi nadali, za sada u stvari povećala pritisak na Kongres i nezadovoljstvo javnosti njime.

Među preporukama koje su upućene kancelarijama Kongresa nalaze se i one da treba imati izrađenu strategiju za postupanje sa elektronskom poštom, uklju-

čujući jedan od najnovijih sistema za njeno sortiranje i čuvanje, kao i slanje automatskih odgovora po potrebi. Navedene strategije ne samo što mogu da doprinesu uštedi vremena i novca za papir i troškova poštarine već obezbeđuju i bolje mogućnosti da se dopre do samih korisnika, odnosno da se pokrene bolja komunikacija sa raznim grupama birača koje su zainteresovane za određena pitanja.

Što se tiče korespondenata, ovaj izveštaj daje određene preporuke, koje se odnose i na korisnike klasične pošte. Elektronska pošta koja je upućena članu Kongresa imaće najveći uticaj:

- kada stigne od birača koji navede svoje puno ime i adresu;
- kada birač piše svojim rečima, to jest kada pismo nije prepisano iz nekog tipskog pisma ili sa veb sajta;
- kada stigne od pojedinca, a ne od neke posredničke organizacije;
- kada se odnosi na jedno pitanje, a ne na više nepovezanih pitanja;
- kada je u formatu koji se lako čita, sa jasno naznačenim ciljem u prvom pasusu.

Podsticanje građana da traže zaštitu svojih prava

Parlament ima važnu funkciju da obezbedi okvir koji će omogućiti da građani podnose pritužbe i da se one ispituju. Građani obično podnose pritužbe na rad organa vlasti ili traže ostvarivanje zaštite prava preko svojih izabranih predstavnika. U ovom smislu je već pomenut značaj kancelarija za kontakt s biračima. Kad se zauzima za neki slučaj kod organa vlasti, izabrani poslanik obično ima više uticaja nego pojedinac koji to radi sam. Parlamenti su obično podnosiocima pritužbi omogućavali lakši pristup preko prava na peticiju, odnosno preko odbora za predstavke. To pravo postoji od samih početaka parlamenta, a na to nas podseća nedavna publikacija NDI *Parlamentarna tela za ljudska prava*:

Pravo na predstavku (peticiju) staro je u najmanju ruku koliko i sama institucija parlamenta. Čak se govorilo o tome da Parlament Ujedinjenog Kraljevstva potiče od sastanaka Kraljevskog saveta na kojima su se razmatrale predstavke. U Francuskoj pravo na podnošenje predstavke parlamentu radi ostvarivanja zaštite prava postoji gotovo neprekidno još od vremena Francuske revolucije. Uporedo sa sve većim uticajem i značajem parlamenta, podnošenje predstavki parlamentu postaje jedan od glavnih metoda za postupanje po pritužbama, te su parlamenti bili primorani da ustanove odbore koji će se baviti sve većim brojem predstavki.

Može se smatrati da su ti odbori bili prvi odbori za „ljudska prava“, jer je njihov cilj bio, i još uvek jeste, da ispravljaju nepravdu (Ingeborg Schwarz, Parliamentary Human Rights Mechanisms, NDI, 2004).

Danas ovakvi odbori najčešće razmatraju predstavke koje ukazuju na neki opšti problem i koje podržava veliki broj potpisnika. To je, na primer, slučaj u Portugaliji, gde „podnosioci predstavke moraju biti saslušani kad god predstavka ima preko 2000 potpisnika“. Danas se u mnogim zemljama individualne pritužbe češće podnose kancelariji ombudsmana ili javnog zaštitnika građana, bilo da je prvobitno to učinjeno preko poslanika ili, što je češći slučaj, neposredno od strane podnosioca pritužbe. Čak i u ovom drugom slučaju ostaje obaveza parlamenta da obezbedi pravni okvir i da nadzire način na koji se obezbeđuje zaštita prava javnosti.

Institucija ombudsmana ili javnog zaštitnika građana potiče iz Skandinavije i predstavlja široko prihvaćen put za podnošenje individualnih pritužbi na postupke organa vlasti. Iako se polje rada ovakve kancelarije razlikuje od zemlje do zemlje, ona obično istražuje postupke organa vlasti kojima se povređuju ljudska prava, zloupotrebljava službeni položaj ili se postupa na neki drugi nepravilan način. Pošto primi pritužbu od građanina, ombudsman je ovlašćen da je ispita i da po potrebi traži ostvarivanje zaštite prava za podnosioca pritužbe i/ili da traži promenu postojeće prakse koja je dovela do takve pritužbe. Iako u većini zemalja odluke ombudsmana nemaju obavezujući karakter, one ipak imaju znatnu težinu. Iz tog razloga se zastupa mišljenje da prednost ombudsmana leži u tome što se izbegava sudski pristup, u kome se jedna strana suprotstavlja drugoj, i što se obezbeđuje veća fleksibilnost u tom smislu što ombudsman može da preporuči ispravke i promene upravnog postupka. Slede dva kratka prikaza o osnivanju kancelarija ombudsmana u Irskoj i Argentini:

Irska: Do šezdesetih godina, građani koji su tražili zaštitu svojih prava morali su da idu u parlament (odn. Odbor za predstavke Parlamenta) ili na sud. Složenost savremene države, dominacija vlade nad parlamentom, sporost i sudski troškovi, kao i sve veća otuđenost građana od svih ovih institucija učinili su da se šezdesetih i sedamsetih godina pojavi današnji ombudsman, koji je, zapravo, varijanta jedne funkcije koja je prethodno godinama postojala u Švedskoj i Finskoj. Instituciju ombudsmana prva je uvela Danska, a za njom Novi Zeland, Velika Britanija i Severna Irska. Irski model, prema Zakonu o ombudsmanu iz 1980. godine, bio je pod velikim uticajem ovih zemalja... I pored toga što je godišnji broj podnetih pritužbi mali u odnosu na milione pojedinačnih odluka koje svake godine

donose naše javne službe, aktivnosti Kancelarije ombudsmana bez ikakve sumnje deluju upozoravajuće na organe vlasti i imaju uticaja na njihove odluke (Kevin Murphy, bivši ombudsman).

Argentina: Na osnovu izvanredne tradicije nordijskih zemalja, Argentina je osnovala Kancelariju ombudsmana koja podnosi izveštaje o radu nacionalnom parlamentu. Uloga tog tela je da zaštititi interes građana, grupa građana i zajednice u celini od svakog postupanja vlasti kojim se povređuju osnovna prava građana. Rezultati te institucije u Argentini obećavaju. Postojanje ombudsmana omogućilo je i veće učešće građanstva u obavljanju nadzora. U nekim zemljama ombudsman podnosi izveštaje izvršnoj vlasti, ali iskustvo Argentine govori u prilog opštem mišljenju da ta institucija treba da izveštava o svom radu zakonodavnu vlast (Eduardo Menem, bivši vršilac dužnosti predsednika Senata).

U Latinskoj Americi, sa istorijom široko rasprostranjenih povreda ljudskih prava pod bivšim vojnim režimima, osnivanje kancelarije javnog zaštitnika građana (ili, u nekim zemljama, nacionalne komisije za ljudska prava, koja ima slične funkcije) predstavljalo je ključni element u ponovo uspostavljenim demokratskim uređenjima. Većina komentatora se slaže da takva tela, da bi bila efikasna, moraju da:

- budu potpuno nezavisna od vlade;
- imaju široka ovlašćenja za sprovođenje istrage;
- imaju odgovarajuće resurse i da njihov rad bude besplatan za podnosioce priužbi;
- budu lako dostupna, kako u geografskom smislu preko lokalnih kancelarija, tako i elektronskim putem;
- podnose izveštaje i polazu račune za svoj rad parlamentu.

U većini zemalja u kojima je kancelarija ombudsmana ili slična institucija osnovana, ona za svoj rad zapravo odgovara parlamentu, bilo neposredno bilo preko posebnog odbora. Na Malti je ombudsman službenik parlamenta, koji o svom radu podnosi izveštaj parlamentu preko predsednika. U Ukrajini, parlamentarni poverenik (ombudsman) za ljudska prava odgovara čitavom parlamentu za praćenje stanja ljudskih prava u zemlji i tesno sarađuje sa određenim odborima parlamenta u zavisnosti od prirode pritužbe ili žalbe. Njegovo polje rada obuhvata ekonomski i socijalna prava, kao i građanska prava. Primer za navedeno nalazi se u izveštaju o radu za prvu godinu:

Tokom 1998. godine poverenik i parlamentarni Odbor za pitanja zdravstvene zaštite, materinstva i detinjstva primili su veliki broj pritužbi od

zaposlenih u zdravstvenim ustanovama, koji su se žalili na preterano smanjenje broja medicinskog osoblja, kao i mreže u okviru sistema zdravstvenih ustanova. Analizirajući ta pitanja, ombudsman i Odbor su došli do zaključka da će ta smanjenja uništiti ovaj sektor i povrediti prava mnogih građana koji su zaposleni u sistemu zdravstva. Kao rezultat toga, upućeno je otvoreno pismo predsedniku, predsedniku Parlamenta i premijeru Ukrajine i održani su sastanci sa sindikatom zdravstvenih radnika. Ministarstvo zdravlja je na kraju preduzelo odgovarajuće mere za rešavanje tog problema.

Ombudsman u Namibiji podnosi izveštaj o svom radu posebnom Stalnom odboru parlamenta, koji, između ostalog, ima sledeća zaduženja:

- da ispituje i razmatra izveštaje o godišnjim i drugim izveštajima podnetim Narodnoj skupštini na osnovu Zakona o ombudsmanu i da izveštava o njima;
- da se uveri da Kancelarija ombudsmena uspešno i efikasno vrši svoj mandat i da daje odgovarajuće preporuke;
- da potvrdi da vladine kancelarije, ministarstva i agencije pozitivno odgovaraju na pitanja i da na odgovarajući način sarađuju sa Kancelarijom ombudsmana.

Parlamentarni odbori za ljudska prava

U drugim zemljama, ombudsman ili slična institucija polažu račune za svoj rad parlamentarnom odboru za ljudska prava, koji ima širu nadležnost u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava u zemlji. Na Filipinima, Odbor za ljudska prava Predstavničkog doma otpočeo je osnivanje Resursnih centara za ljudska prava (eng. *Human Rights Resource Centers – HRRC*) u lokalnim organima vlasti širom zemlje:

Osećala se potreba za njima u kontekstu oružanog otpora i protesta zbog povreda ljudskih prava koje su eskalirale... Resursni centri za ljudska prava će, po osnivanju, postati sastavni deo sistema koji će obezbediti dobro upravljanje sa stanovišta ljudskih prava. Uz rad na promovisanju ove ideje, mreža tih centara će obuhvatiti škole i univerzitete, vojne i policijske akademije.

Parlamentarni Odbor za ljudska prava u Brazilu sam odgovara za primanje i ispitivanje prijava o mogućim povredama ljudskih prava, kao glavno telo koje prati ostvarivanje ljudskih prava u zemlji. Pošto je Brazil federacija i pošto centralna vlada ima ograničenu nadležnost nad pojedinačnim federalnim

jedinicama, Odbor za ljudska prava zajedno sa medijima i civilnim društvom radi na javnom iznošenju slučajeva učinjenih povreda ovih prava na određenim područjima i vrši pritisak na odgovarajuće organe vlasti. U nekim slučajevima Odbor to čini kako bi naglasio hitnost potrebe da Savezni parlament doneše nove zakone, kao što objašnjava jedan od njegovih članova:

Mi smo uveli i takozvane „karavane ljudskih prava“. Njihov cilj je da podstaknu rasprave o određenim pitanjima ljudskih prava u saveznim državama, federaciji i društvu u celini. Na primer, predlog zakona o ustanovama za duševno obolele bio je u postupku deset godina u Nacionalnom kongresu i nije bilo moguće da se on stavi na glasanje. Zato smo organizovali karavane ljudskih prava širom zemlje kako bi ljudi postali svesni stanja u ovim ustanovama, pravog stanja onih koji se tamo zadržavaju, povreda ljudskih prava čije su oni žrtve i činjenice da ti ljudi ne uživaju ni minimalne standarde. Karavanima je bila posvećena velika medijska pažnja i ona je dovela do opšte povike zbog stanja u tim ustanovama. Konačno smo uspeli da se, posle deset godina rasprave, zakon doneše. Isto se desilo i u vezi sa stanjem u domovima za stara lica.

Iz ovog primera vidimo da zajednički rad odbora i civilnog društva podstiče parlament da ozbiljnije preuzme odgovornost u pogledu ljudskih prava u širem smislu. Kako je u nedavno sprovedenoj anketi o parlamentarnim telima za ljudska prava pokazala IPU, zaštita ljudskih prava stanovništva je sada glavni zadatak koji se sprovodi kroz sve oblike rada parlamenta, i to predstavlja odgovornost prema svim stanovnicima, a ne samo prema onima koji imaju status državljanja:

Prvo, parlamenti donose zakone i utvrđuju pravni okvir za ljudska prava na nacionalnom nivou. Oni potvrđuju međunarodne ugovore i moraju da obezbede da se norme koje su predviđene tim ugovorima ugrade u nacionalno zakonodavstvo i da se primenjuju. Drugo, parlamenti usvajaju budžet i time određuju prioritete nacionalne politike. Parlamenti moraju da obezbede dovoljna sredstva za ostvarivanje ljudskih prava i da osiguraju da se ta sredstva koriste na pravi način. Treće, parlamenti kontrolišu rad izvršne vlasti i tako stalno prate politiku i rad izvršne vlasti. Stoga oni mogu da obezbede da vlada, državna uprava i drugi državni organi poštuju obaveze u pogledu ljudskih prava. Poslednje, ali i ne najmanje važno, poslanici su tvorci javnog mnjenja i mogu mnogo da urade na stvaranju kulture ljudskih prava u svojim zemljama.

Više online informacija o instituciji ombudsmana:

Christopoulos, D; Hormovitis, D (ed.) (2003). *The ombudsman institution in south-eastern Europe.*

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unc/unpan014896.pdf>>

National Democratic Institute (2005). *The role and effectiveness of the ombudsman institution.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1904_gov_ombudsman_080105.pdf>

Ombudsman Information Network (2005). *European countries' ombudsmen.*

<http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=2901&lang=en&t_style=tex&l_style=default>

Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2003). *Recommendation 1615 (2003): the institution of ombudsman.*

<<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.htm>>

Više online informacija o parlamentarnim odborima za ljudska prava:

Inter-Parliamentary Union (2004). *Strengthening parliament as a guardian of human rights: the role of parliamentary human rights bodies.* Seminar for Chairpersons and Members of Parliamentary Human Right Bodies
<<http://www.ipu.org/splz-e/hr04.htm>>

Inter-Parliamentary Union (2005). *Parline database: specialized parliamentary bodies.* <<http://www.ipu.org/parline-e/Instanceadvanced.asp>>

National Democratic Institute (2004). *Parliamentary human rights committees.*
<http://www.accessdemocracy.org/library/1905_gov_parlhrscommittees_080105.pdf>

Učešće građana u zakonodavnom postupku

Ovaj odeljak se bavi pitanjem učešća građana u zakonodavnom radu parlementa, koje se odvija na više različitih načina. Najčešće zakonodavni odbor upućuje javni poziv za podnošenje predloga ili za javna slušanja. Institut javnih slušanja je dugogodišnja praksa starijih parlamentara, a njen cilj je da se saznaju mišljenja zainteresovanih strana o predlogu zakona. Ta praksa u današnje vreme postaje sve rasprostranjenija i sistematicnija.

Predstavke odborima i javna slušanja

Čini se da je najbolja polazna tačka za ovo razmatranje izvod iz priručnika parlamenta Novog Zelanda, u kome se objašnjava značaj koji za demokratiju ima direktno učešće građana u zakonodavnom postupku:

Sistem parlamentarne demokratije Novog Zelanda ne samo što obezbeđuje mogućnost građanima da biraju svoje predstavnike već dozvoljava građanima i da daju svoju reč u oblikovanju zakona koji se na njih odnose. Takvo njihovo uključivanje omogućuju posebno izabrani odbori Predstavničkog doma koji primaju predstavke od javnosti. Sistem u kome javnost daje doprinos predlozima zakona čini važan element parlamentarnog postupka i demokratskog života zemlje. Osim toga, primaju se i predstavke u vezi sa parlamentarnim istragama i drugim pitanjima, koje razmatraju posebno izabrani odbori. Ovim se javnosti pruža prilika da iznese mišljenje o tim pitanjima, što na kraju može da rezultira donošenjem novih zakona.

Postoje različiti načini da se organizuje ovaj postupak uključivanja građana. Parlament Novog Zelanda upućuje javni poziv za podnošenje predstavki svim zainteresovanim stranama, pojedincima i organizacijama putem štampe i drugih medija, između ostalog i preko svog veb sajta. Drugi parlamenti vide kao najprikladnije sredstvo za prenošenje stavova civilnog društva organizacije civilnog društva ili NVO koji predstavljaju specifična pitanja ili interes; oni upućuju posebne pozive za podnošenje predstavki organizacijama za koje je poznato da su zainteresovane za određeni zakon ili istragu. Ovako je postupio turski parlament prilikom opsežnih rasprava u vezi sa izmenom Krivičnog zakonika 2004. godine. Parlament Češke Republike povodom predloga zakona obično organizuje „javna slušanja predstavnika struke i civilnog sektora“. Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija ima kancelariju za kontakte NVO sa parlamentom radi lakšeg uključivanja građana u zakonodavni postupak. Ta kancelarija takođe služi za proveru statusa i reprezentativne prirode udruženja građana. Drugi parlamenti za tu namenu imaju zvanične registre NVO i drugih interesnih grupa, ali oni služe i da bi obezbedili efikasno uključivanje marginalizovanih grupa u konsultativne procese. Ovakve forme mogu dobiti i institucionalizovaniji oblik. Parlamenti Belorusije, Slovenije i Tunisa imaju konsultativne savete predstavnika NVO i drugih stručnjaka koji su pridruženi određenim stalnim odborima. Letonija i Mali imaju, radi unapređenja zakona, sporazume o stalnoj saradnji sa zainteresovanim grupama. U Mađarskoj je Kancelarija Narodne skupštine za građane otvorena 2002. godine, a njen zadatak je da tokom zakonodavnog postupka uspostavlja dijalog između građana i Narodne skupštine.

Parlament Islanda ima dvostruki pristup – on poziva odgovarajuće organizacije da podnose predstavke i prima predstavke pojedinaca:

U Altingi, islandskom parlamentu, uobičajena je praksa da stalni zakonodavni odbori traže mišljenja u pisanom obliku (predstavke) od onih na koje se predlozi zakona posebno odnose. U praktičnom smislu, „oni na koje se predlozi zakona posebno odnose“ jesu interesne grupe ili slične nevladine organizacije i društva. Pomenuto odražava uobičajeno mišljenje parlamenta da oni na koje se zakoni odnose imaju demokratsko pravo da budu saslušani i konsultovani. Štaviše, svaki građanin ima direktni pristup stalnim odborima u tom smislu što svako može uputiti pisanoj predstavci odborima (bilo putem pisma bilo elektronskom poštom) u vezi sa predlogom zakona koji odbori razmatraju. Sve takve „spontane“ predstavke, koje odbori nisu zvanično tražili kao što je maločas pomenuto, dostupne su članovima odbora. Treba dodati da su sve predstavke upućene odborima dostupne javnosti..., kao i da se planira da ti dokumenti budu dostupni javnosti odmah po što se podnesu odgovarajućem odboru.

Parlament Moldavije stavlja najvažnije predloge zakona na svoj veb sajt kako bi se i civilno društvo uključilo u javnu raspravu:

Na primer, upravo su se na taj način tražila mišljenja i predlozi običnih građana i predstavnika NVO u postupku razmatranja i konačnog usvajanja Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina i pravnom statusu njihovih organizacija, Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o odobravanju koncepta nacionalne politike Republike Moldavije, kao i drugih zakona.

Nekoliko važnih pitanja

Gore navedeni izvodi ukazuju samo na neka od važnih pitanja o kojima se često razmišlja, a koja su vezana za uključivanje organizacija civilnog društva i NVO u proces pripreme zakona. Jedno pitanje se odnosi na to koliko te organizacije *adekvatno predstavljaju* određene izborne jedinice ili društvene interese, koliko su reprezentativne. Drugo pitanje je koliko su te organizacije *nezavisne* ili koliko su se *same organizovale*, a koliko ih inicira ili finansira vlada. Treće pitanje se odnosi na *težinu* koja se daje različitim organizacijama i zabrinutost da neke uticajne i finansijski moćne organizacije mogu da imaju preteran uticaj na zakonodavni postupak.

Ovakva razmišljanja ukazuju na to koliko je značajno da parlament donosi zakone koji stvaraju okvir za lakši i transparentniji rad organizacija civilnog

društva – na primer, podsticanjem volonterskog rada i neprofitnog sektora, uvođenjem javnog registra za sva tela koja žele da se angažuju na lobiranju u parlamentu, uz sve detalje o članstvu i izvorima prihoda. Parlament takođe može obezbediti da se sve predstavke koje dolaze od civilnog društva prosleđuju redovnim kanalima, te da rad bude javan. Tako nemački Bundestag predviđa posebna pravila koja nalažu da grupe koje žele da predstave ili brane svoje interes pred zakonodavnim telom budu upisane u odgovarajući registar. U poljskom parlamentu je, u vreme pisanja ovog teksta, u postupku bila priprema predloga zakona o aktivnostima lobiranja, „gde je ono definisano kao svaka vrsta aktivnosti koja se sprovodi zakonitim sredstvima a čiji je cilj vršenje uticaja na organe vlasti da uzmu u obzir argumente i interes specifičnih društvenih grupa ili grupa stručnjaka. Predlog zakona predviđa dozvoljene oblike uticaja na odluke organa vlasti, kao i oblike nadzora nad lobiranjem.“

Pristup koji omogućava podnošenje predstavki

Preveliko pridavanje značaja interesima moćnika može se sprečiti tako što će se zaista *omogućiti* da predstavke podnose obični ljudi kao deo javnosti. To se može postići, na primer, ako se unapred objavljuju dani održavanja javnih slušanja i sednica odbora, ili ako se javnost obavesti kako može ostvariti pristup nadležnom odboru i kako treba sastaviti predstavku koja će imati uticaj na odbor. Među priručnicima koje je objavio parlament Novog Zelanda nalazi se i priručnik pod nazivom *Sastavljanje predstavke za parlamentarne odbore*. Taj priručnik je koncipiran tako „da pomogne onima koji sastavljaju predstavku da to učine u formi koja će članovima odbora biti laka za čitanje i razumevanje. To će doprineti da predstavka bude uspešnija i da preporuke ili predlozi koje ona sadrži imaju veći uticaj na odbor.“ Preporučeni format za sastavljanje predstavke prikazan je u nastavku.

Izvod iz priručnika „Sastavljanje predstavke za parlamentarne odbore“

Predstavka

Za odbor
 za predlog zakona/istraga

Uvod

1. Ovu predstavku podnosi (*ime lica/naziv organizacije i adresa*)
2. Želimo da se pojavimo pred Odborom i da govorimo o svojoj predstavci. Možete nam se obratiti na: (*navedite brojeve telefona koji su dostupni u toku dana*). Želimo da se kao podrška našoj predstavci pojave (*navedite imena i funkciju u organizaciji*).
3. (*Za organizacije navesti kratke podatke o ciljevima organizacije, članstvu i strukturi, kao i o ljudima koji su konsultovani prilikom sastavljanja predstavke.*)

Opšti deo/rezime (ukoliko je predstavka dugačka)

4. Podržavamo odredbe / Protivimo se odredbama ovog predloga zakona zbog (*navedite razloge*). Želimo da damo sledeći komentar (*mišljenje o opštoj nameri istrage*).

Član (predlog zakona)

5. Podržavamo odredbe / Protivimo se odredbama ovog člana zbog (*navedite razloge*).

Član (predlog zakona)

6. Iako se slažemo sa opštom svrhom ovog člana, mislimo da (*navedite sve izmene koje želite da se unesu i, ukoliko želite, što konkretnije predložite kako član treba da glasi*).

Posebni komentari (istraga / anketni odbor)

7. Želimo da pokrenemo sledeće pitanje vezano za predviđene uslove 1, predviđene uslove 2 itd. (*detaljnije objasnite svoje mišljenje i navedite razloge*).

Preporuke

8. (*Navedite druge preporuke i zaključke koje želite da odbor uzme u razmatranje. Možda želite da ponovo navedete preporuke koje ste već pomenuli.*)

Izvor: Kancelarija sekretara Predstavničkog doma Novog Zelanda (2005), *Making a Submission to a Parliamentary Select Committee*.

<http://www.clerk.parliament.govt.nz/Programme/Committees/Submissions/>

Iako je ovaj preporučeni format koristan, on pretpostavlja prethodno poznavanje načina na koji odbor radi. U tom smislu zaključak parlamenta Južne Afrike naglašava posebne teškoće koje imaju siromašna lica i pripadnici marginalizovanih grupa u iznošenju svog mišljenja u parlamentu. U tom zaključku se navodi izjava bivšeg predsednika parlamenta dr Frene Ginwale:

U Južnoj Africi postoji ogroman jaz između onih koji imaju sredstva da utiču na vlast i onih čiji je uticaj, sticajem istorijskih okolnosti, ograničen siromaštvom ili nepovoljnim položajem. Stoga postoji realna opasnost da će se glasovi uticajnih čuti, dok će većina ostati zarobljena u tišini u kojoj se našla sticajem raznih okolnosti.

U zaključku se utvrđuje veliki broj ograničenja, posebno u kontekstu davanja doprinosa radu parlamentarnih odbora:

- *Vreme.* Preokupiranost obavezama sprečava siromašni deo stanovništva da aktivno učestvuje u bilo kakvim drugim aktivnostima osim onim vezanim za puko preživljavanje i održavanje svoje egzistencije.
- *Pristup medijima.* Iako je za učešće javnosti pristup medijima od bitnog značaja, onaj deo stanovništva koji nema pristup medijima po svoj prilici čine siromašni, seosko stanovništvo i slabo obrazovani Afrikanci.
- *Nerazvijeni saobraćaj.* Ljudima nije uvek lako da dođu do bilo kakvog prevoza ili da ga plate da bi posetili parlament.
- *Veoma izražena nejednakost u pogledu obrazovanja.* Pismenost stanovništva je preduslov da građanstvo bude dobro informisano i aktivno.
- *Različitost jezika.* Izbor jezika koji koriste vlasti i njegova razumljivost znatno utiču na mogućnost građana da dođu do informacija, odnosno da učestvuju u radu parlamenta.

U okviru strategija koje se razvijaju radi ublažavanja ovih ograničenja nalazimo i strategije na osnovu kojih se marginalizovanim grupama dodeljuju resursi, kako bi im se omogućilo uspešno sastavljanje predstavki i prisustovanje slušanjima, zatim strategije koje predviđaju održavanje sednica odbora u provincijama, kao i instituciju Narodne skupštine (vidi dole). Ovaj zaključak potvrđuje da ovakve strategije zahtevaju velika sredstva i da će neujednačenost uticaja i dalje biti problem.

Druge zemlje rešavaju ovo pitanje tako što javna slušanja u vezi sa predlozima zakona održavaju u raznim mestima u zemlji, kao i tako što javna slušanja sprovere na neformalan način kroz usmena svedočenja, koja se potom obrađuju radi razmatranja na nadležnom parlamentarnom odboru. U naporima da se podstakne bolje uključivanje građana, Predstavnički dom na Filipinima sprovodi „javna slušanja izvan grada, posebno po razbacanim i udaljenim manjim mestima (‘barangajama’) u unutrašnjosti, i obezbeđuje da birači po izbornim jedinicama, razni sektori društva i zainteresovane grupe tako dobiju priliku da se njihov glas čuje i da iznesu svoja gledišta u vezi sa zakonodavnim pitanjima“. Narodna skupština Federacije Sv. Kits i Nevis sve predloge zakona nakon prvog čitanja podnosi javnosti na razmatranje i davanje komentara, tako da se mišljenja javnosti mogu uzeti u obzir prilikom drugog i trećeg čitanja:

To je bio slučaj u vezi sa nedavno usvojenim Zakonom o obrazovanju iz 2005. godine, koji je bio na prvom čitanju 2003. godine. Od tada je odr-

žano više sastanaka u gradskoj većnici i o predlogu zakona se naširoko raspravljalo u emisijama na radiju. Osnovan je odbor sa zaduženjem da izvesti Parlament o ishodu svih ovih sastanaka i rasprava. Po podnošenju izveštaja predlog zakona je bio na drugom i trećem čitanju i tada su uzeti u obzir komentari civilnog društva.

Zanimljivo je da je odbor postupio na sličan način kada je organizovao javne rasprave u vezi sa razmatranjem poslaničkih plata. I tada su održavani javni sastanci, rasprave preko radija i programi u koje su se uključivali slušaoci.

Javni forum ili dom

U nekim zemljama učešće civilnog društva u radu parlamenta odvija se u obliku organizovanog javnog foruma ili doma, što pokazuju primeri iz Libanske Republike i Ruske Federacije:

Libanska Republika: Da bi se dalje unapredila komunikacija između libanskog parlamenta i organizacija civilnog društva, kao i da bi se aktiviralo učešće tih organizacija u stvaranju politike Libana, 1999. godine osnovan je Forum za parlamentarni dijalog. Svrha Forum-a za parlamentarni dijalog, na koji se gleda kao na nevladinu organizaciju, jeste da Parlamentu prenosi mišljenja, težnje i predloge civilnog sektora. Među njegovim ciljevima nalaze se i sledeći: obezbeđivanje informacija poslanicima o programima NVO, organizovanje zajedničkih aktivnosti odbora parlamenta i organizacija civilnog društva, kao i obezbeđivanje pristupa ovih organizacija parlamentarnim publikacijama i radu parlamenta... Forum takođe organizuje radionice i kurseve obuke za poslanike, sekretare odbora, stručnjake, predstavnike civilnog sektora, istraživače i novinare koji se bave pitanjima stvaranja politike u Libanu i pitanjima učešća civilnog društva u formulisanju te politike.

Ruska Federacija: Najvažniji zakon čiji je cilj dalji razvoj demokratije u Rusiji i jačanje uloge parlamenta bio je savezni zakon „O Javnom domu Ruske Federacije“, koji je predložio predsednik Ruske Federacije, a usvojila Državna duma na trećem čitanju, 18. marta 2005. godine... Kao posrednik između društva i uprave, Javni dom će biti sastavljen od najšireg spektra javnih organizacija civilnog društva i imaće zadatak da procenjuje različite zakonske inicijative sa stanovišta interesa društva... Mandat Javnog doma biće dve godine, a njegovi zadaci će se realizovati kroz stručnu analizu projekata o federalnim ustavnim zakonima, federalnim zakonima, normativnim pravnim aktima federalne izvršne vlasti, državnim organima regiona Ruske Federacije, kao i

organima lokalnih vlasti. Stručno mišljenje Javnog doma će se takođe koristiti za vrednovanje inicijativa koje su preduzete širom Rusije u vezi sa ustavnim zakonima, kao i za zaštitu slobode i legitimnih interesa građana i njihovih udruženja. Odluke Javnog doma imaju karakter preporuke i davaće se u obliku zaključaka, predloga i apelacija.

Institucija koja ima sličan cilj, mada se obično sastaje samo jednom godišnje, jeste Narodna skupština. Prva takva skupština u Južnoj Africi održana je 2004. godine da bi se proslavila desetogodišnjica demokratije. Šezdeset predstavnika iz pet sektora (omladina, lica sa invaliditetom, žene, korisnici zemljisne reforme i sektor rada) pozvano je da iznese svoje stavove o uticaju Povelje o ljudskim pravima i Ustava na njihov život, kao i da dâ podsticaj za dalje sprovođenje reformi u odgovarajućim sektorima. Sednice su direktno prenoseće i to je dovelo do usvajanja odluke Parlamenta da se Skupština održava jednom godišnje.

Neki kriterijumi za dobru praksu

Na osnovu svega što je do sada rečeno mogao bi se sastaviti spisak dobrih primera iz prakse za parlamente koji žele da uključe javnost, i pojedince i organizacije, u zakonodavni i drugi rad parlamentarnih odbora. Na tom spisku moglo bi se naći sledeće:

- javno dostupan registar NVO i drugih tela, koji je organizovan po oblastima rada i po azbučnom redu;
- sličan registar stručnjaka;
- odgovarajući publicitet preko raznih medija i davanje pravovremenih obaveštenja o predstojećim predlozima zakona, istragama, javnim slušanjima i drugim pitanjima;
- ciljani pozivi za podnošenje predstavki ili pružanje činjenica upućenih odgovarajućim organizacijama i stručnjacima, uključujući po potrebi i predstavnike marginalizovanih grupa;
- postupci za iznošenje individualnih predstavki građana;
- priručnik i/ili časovi obuke o tome kako treba sastavlјati predstavke ili davati izjave parlamentarnim telima;
- javna evidencija svih podnetih predstavki, koja je dostupna *online*;
- javna slušanja koje se organizuju u lokalnim centrima, zajedno sa pisanim rezimeom usmenih izjava.

Više online informacija o načinima na koje civilno društvo učestvuje u zakonodavnom postupku:

Krafchik, W (nd). *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work.* International Budget Project
<<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>>

National Democratic Institute, Parliament of the Republic of Namibia (2001).
Public participation in the legislation process.
<http://www.accessdemocracy.org/library/1408_na_publicpart_093101.pdf>

The Scottish Office (2000). *Involving civil society in the work of parliaments.*
<<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cfsp-00.asp>>

Žene i zakonodavstvo: sektorski primer saradnje NVO i parlamenta

U primere najuspešnije saradnje NVO i parlamenta, naročito u zemljama u razvoju, spadaju oni koji su uključivali žene i ženske grupe. Jedan od razloga sve većeg ulaska žena u parlamente leži u njihovoj sposobnosti da koriste kontakte koje su ostvarile sa ženskim NVO kako bi doprinele razvoju progresivnog zakonodavstva. Na primer, u okviru programa približavanja građanima, parlament Južne Afrike održava u seoskim područjima radionice za žene na kojima se predvodnice lokalnih zajednica obučavaju da bolje shvate parlament i zakonodavni postupak. Ti skupovi se mogu iskoristiti i za dobijanje predstavki o predlozima zakona koji se trenutno nalaze u parlamentarnoj proceduri te predstavki o važećim zakonima, što je i učinjeno u vezi sa primenom Zakona o nasilju u porodici iz 1998. godine i u vezi sa mogućim izmenama Zakona o priznavanju brakova sklopljenih po običajnom pravu iz iste godine. Parlament je 2002. godine izdao knjigu *Žene u zakonodavnom postupku: studija o učešću civilnog društva*, koja daje istorijsku perspektivu na ulogu žena u vršenju uticaja na zakone Južne Afrike i koja iznosi konkretne mere za njihovo uspešno učešće u zakonodavnom postupku.

Neki parlamenti su uspostavili stalnu institucionalnu saradnju između ženskih NVO i nadležnih parlamentarnih odbora, kao što su odbor za ljudska

prava, odbor za jednakost ili odbor za ravnopravnost žena. U Meksiku se jednom godišnje, počev od 1998. godine, sastajao Ženski parlament, u čijem sastavu su zakonodavci na federalnom i lokalnom nivou i žene iz civilnog društva iz cele zemlje. Njegova je svrha da obezbedi rodnu ravnopravnost po svim tačkama dnevnog reda zakonodavca, na svim nivoima vlasti, te u svim aspektima društvenog i privrednog života. Iako postoji relativno kratko, Ženski parlament je postigao veliki uspeh:

Ovakvo iskustvo podeljene odgovornosti između zakonodavne vlasti i civilnog društva dalo je velike rezultate u oblasti rodne ravnopravnosti u Meksiku, npr. zakone za borbu protiv nasilja nad ženama, konstituisanje Odbora za ravnopravnost u Predstavničkom domu, Senatu i u većini lokalnih kongresa, a u toku su reforme koje se tiču političkog udela žena na reprezentativnim položajima, kao i stvaranje Nacionalnog instituta za žene... Na taj način Ženski parlament predstavlja najrelevantniju tačku u kojoj se susreću meksički Kongres i civilno društvo kako bi se stalno razmenjivali, analizirali i davali predlozi uz pomoć kojih se ideja rodne ravnopravnosti ugrađuje u zakone naše zemlje.

Ženski parlament je u početku delovao preko radionica koje su trajale po dva dana i završavale se plenarnim sastancima. Radionice su se tokom 2005. godine održavale u pet država u zemlji i trajale su po dve nedelje, uz završni dvodnevni sastanak u Predstavničkom domu. Rad Ženskog parlamenta koordinira posebna Dvodomna komisija zakonodavaca koji su izabrani iz oba doma federalnog parlamenta.

Rodno budžetiranje

Karakteristiku saradnje ženskih NVO i poslanika, koja je posebno istaknuta u velikom broju zemalja, predstavlja praksa uspostavljanja „rodnog budžetiranja“. To podrazumeva sistematsku analizu predloga budžeta i postignutih rezultata da bi se utvrdio njihov različit uticaj na muškarce i žene. Takve analize mogu pokazati da žene nisu u nepovoljnijem položaju samo zbog niske alokacije budžetskih sredstava za tipično ženska pitanja, nego i da, recimo, opšta smanjenja potrošnje u poljoprivredi mogu posebno teško da pogode siromašne poljoprivrednice i njihove kućne prihode.

U Južnoj Africi je 1995. godine osnovana Inicijativa za ženski budžet, u saradnji između dve NVO i poslanika koji su imali razumevanja za ovaj pristup. NVO su obezbedile neophodno istraživanje i analizu za koje sam parlament nije imao adekvatne resurse, dok su poslanici sa svoje strane, zajedno sa

vladom, obezbedili ključni uticaj da se stvori rodno svesniji pristup budžetiranju u različitim ministarstvima. Rodno budžetiranje se razvilo i u velikom broju drugih zemalja podsaharske Afrike, naročito u Ujedinjenoj Republici Tanzaniji i Ugandi, a obuhvata analizu budžeta lokalne vlade, na kojoj leži obaveza pružanja brojnih javnih usluga. Na osnovu opšteg iskustva može se reći da praksa rodnog budžetiranja može biti korisna i za muškarce i za žene, npr. u otkrivanju rasipničkog raspolaganja resursima ili opštih slabosti u vezi sa ovlašćenjima parlamenta i procedurama za nadgledanje budžeta. Trenutno u preko dvadeset zemalja u razvoju, kao i u mnogim razvijenim zemljama, postoje stalni programi za rodno budžetiranje. Izazov se sastoji u tome da se održi ovaj početni podsticaj, naročito s obzirom da na to se promenom jednog ili dva poslanika može ugroziti podrška koja je u parlamentu potrebna za ovu inicijativu.

Više online informacija o međunarodnoj saradnji i programima obuke na temu rodnog budžetiranja:

Gender Responsive Budget Initiatives <<http://www.gender-budgets.org>>

International Budget Project (2006). Related websites - by topic area: gender, youth, and development.
<http://www.internationalbudget.org/resources/sites/gender_youth.htm>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (2004). Handbook: Parliament, the budget and gender.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf>

Izveštaji sa seminara IPU o parlamentu i procesu donošenja budžeta, uključujući i rodno stanovište:

Inter-Parliamentary Union (2000). Regional seminar for English-speaking African Parliaments, 22-24 May 2000, Nairobi (Kenya).
<http://www.ipu.org/pdf/publications/nairobi_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2001). Seminaire régional pour les parlements francophones d'Afrique, 1er-3 novembre 2001, Bamako (Mali).
<http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf> (document in French)

Inter-Parliamentary Union (2002). Regional seminar for ASEAN+3 parliaments, 23 to 25 July 2002, Manila (Philippines).
<http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2004). Regional seminar for parliaments of south-west Asia, 26 to 28 May 2003, Colombo (Sri Lanka).
<http://www.ipu.org/PDF/publications/colombo_en.pdf>

Uključivanje građana kroz političke stranke

Zbog sadašnje zaokupljenosti civilnim društvom i nevladnim organizacijama, ne treba prevideti i neke tradicionalnije načine na koje su se građani uključivali u proces donošenja zakona – a to je preko članstva u političkim strankama. Uticaj članova stranaka obično se odvija brojnim kanalima: izborom kandidata ili glasanjem o postavljanju kandidata na rukovodeće pozicije, stalnim vezama s pojedinačnim predstavnicima u izbornim jedinicama i okrúzima, održavanjem konferencija stranke na regionalnom i nacionalnom nivou, te putem foruma posvećenih praktičnim političkim pitanjima.

Međutim, u većini zapadnih demokratskih sistema brojčani podaci o strančkom članstvu ukazuju na proces njegovog dugotrajnog opadanja, koji se u mnogim slučajevima može objasniti i opadanjem unutrašnje demokratije u samoj stranci, odnosno marginalizacijom onih koji ne podržavaju liniju rukovodstva. Političke stranke su uvek morale da usklađuju različita politička gledišta svojih aktivnih članova i birača, čija im je podrška potrebna da bi pobedili na izborima. Ipak, aktuelni načini na koje se to u mnogim strankama radi ne doprinose pridobijanju novih članova, naročito ne među pripadnicima mlađe generacije. U većini regiona sveta primeri da se neka stranka obnovila mogu se navesti svega u jednoj ili dve zemlje i obično se vezuju za određene izborne kampanje, a obimna i održiva obnova demokratske baze političkih stranaka kasni s obzirom na važnost koju one imaju u obezbeđivanju predstavljenosti.

Narodna inicijativa i referendum

Kao još jedan način da se prevaziđe jaz između parlamenta i građana, mnoge zemlje su uvele ili razmatrale uvođenje prava na narodnu inicijativu, na osnovu koga građani mogu lično i neposredno da podnose predloge za donošenje zakona, umesto da samo predlažu izmene ili daju komentare na postojeće zakone, o kojima odlučuje parlament. U određenom smislu, ovo implicitno razlikovanje *reaktivnog i proaktivnog* angažovanja građana može biti preterano naglašeno. Kao što smo videli, gde god postoje stalni aranžmani za povezivanje parlamenta sa grupama civilnog društva, to će rezultirati davanjem predloga o donošenju novih ili izmenama postojećih zakona, što se zapravo može smatrati nekom vrstom narodne „inicijative“. Isto se odnosi i na pozive parlamenta na javne rasprave o određenoj temi ili na sprovodenje javnih istraživačkih radova o određenim pitanjima u vezi sa predlozima zakona, što inače mnogi parlamenti sada praktikuju. Međutim, *narodne* inicijative sada čine posebno pravo, koje obično zavisi od sakupljanja minimalnog broja potpisa birača da bi se takva inicijativa nastavila.

Narodne inicijative mogu imati savetodavni karakter ili mogu biti obavezujuće za parlament, ili pak mogu dovesti do raspisivanja referenduma na kome se narod izjašnjava o datom predlogu. Ovo poslednje se odnosi na Švajcarsku, zemlju koja ima najveće iskustvo sa narodnim inicijativama. Pre sedamdesetih godina XX veka, u Švajcarskoj se pravo na pozitivnu inicijativu koristilo retko u poređenju s pravom na održavanje negativnog referenduma radi negativnog izjašnjavanja ili veta na zakon koji je predložila Savezna skupština. Od tog vremena inicijative postaju sve češće, delimično kao rezultat razvoja društvenih pokreta i povećanja broja protestnih kampanja, posebno u vezi sa pitanjem životne sredine i potrošačkim pitanjima, a delimično zbog sve većeg broja profesionalnih „preduzetnika za inicijative“, koji su sposobni da organizuju sakupljanje potpisa širom zemlje. Za dvadeset godina, u periodu između 1974. i 1993. godine, Švajcarci su glasali na čak 167 referendumu, a od toga su 63 činile pozitivne inicijative koje su predložile grupe građana. Ovaj prosek od oko osam referendumu godišnje održao se i u narednom periodu.

Druga evropska zemlja sa velikim iskustvom u sprovođenju zakonodavnih referendumu jeste Italija. Međutim, u Italiji odredbe člana 75. Ustava predviđaju samo pravo na veto ili referendum za ukidanje zakona, pod uslovom da se dobije pola miliona potpisa i saglasnost Ustavnog suda u vezi s njihovom valjanošću. Ipak, i ovo se vidi kao sredstvo za pozitivne inicijative, jer se odnosi na sve postojeće zakone, a ukidanje zakona ili njegovih delova koji su dugo bili na snazi može dovesti do velikih promena. Kakve mogu biti te promene, vidi se na primeru referendumu o asistiranom lečenju plodnosti, a videlo bi se i da je prošao predlog za održavanje referendumu o izlasku Italije iz zone evra, odnosno o vraćanju lire kao nacionalne valute.

Najnoviji razvoj događaja

Među novijim demokratskim sistemima, parlament Slovenije je uveo mogućnost da referendum zatraži jedna trećina poslanika Državnog saveta ili 40.000 hiljada birača. U nekim slučajevima parlament nema ovlašćenja da usvaja zakon dok se ne okonča referendum, dok će u drugim slučajevima referendum uticati na obaranje već usvojenog zakona, kao što je slučaj u Italiji i Švajcarskoj.

Te ustavne odredbe treba jasno razlikovati od onih gde pravo na narodne inicijative predstavlja sredstvo da se određena pitanja stave na dnevni red parlamenta i gde parlament zadržava za sebe pravo da odluči da li će i na koji način nastaviti rad u vezi s tim pitanjem. To je slučaj u većini zemalja koje predviđaju odredbe o narodnim inicijativama. U tim zemljama je broj građana

koji je neophodan za neku inicijativu mnogo manji od broja koji je potreban za referendum. U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, na primer, gde je potrebno 150.000 potpisa za referendum, predviđa se da je za predlog zakona potrebno svega 10.000 potpisa da bi parlament odlučivao hoće li da nastavi ili ne postupak u vezi sa tim predlogom. U Kostariki postoji Kancelarija za narodne inicijative, kojoj građani mogu izražavati svoja mišljenja i inicijative i predlagati donošenje zakona. Ekvador daje građanima i društvenim pokretima pravo da predlažu donošenje zakona i učestvuju u raspravama o predlozima zakona koje je Nacionalni kongres prihvatio da uzme u razmatranje. Od 2003. godine u Portugaliji je na snazi pravo na narodne zakonodavne inicijative, pri čemu je posle prikupljanja više od 35.000 potpisa birača obavezno održavanje rasprave i glasanje u republičkoj skupštini. Oni su takođe otvoreniji za šire javne interaktivne rasprave koje se ostvaruju preko skupštinske veb stranice. Donji dom holandskog parlamenta je ispitivao mogućnost uvođenja narodne inicijative na nacionalnom nivou, opet uz odlučivanje parlamenta o tome da li i kako da se nastavi sa takvom inicijativom. „Uvođenje narodnih inicijativa može se pokazati kao korisno na više načina“, zaključuje se, „a ponajviše zbog toga što se tako smanjuje distanca koja postoji između građana i politike.“

Neposredna i predstavnička demokratija

Možemo zaključiti da se briga o premošćavanju jaza između građana i politike može videti kao ogroman podstrek za veliki broj mera koje smo razmatrali u ovom odeljku. Videli smo veliki broj različitih načina koje parlamenti primenjuju da bi uključili građane u proces donošenja zakona, bilo kroz doprinos radu na predlozima zakona koji su u proceduri, bilo kroz davanje mišljenja o donošenju novih ili izmenama postojećih zakona. Navedimo samo neke: otvoreni pozivi koji se upućuju građanima za podnošenje predstavki o predlozima zakona, pozivi upućeni određenim NVO i društvenim pokretima, stalni aranžmani koji obezbeđuju saradnju parlamentarnih odbora i grupa građana i stručnjaka, posebni forumi ili domovi za civilno društvo – bilo da održavaju sastanke nezavisno ili zajedno sa poslanicima, postupak za narodne inicijative i referendum ili neka kombinacija pomenutog. Koji će od tih načina i u kojoj kombinaciji biti najuspešniji, zavisiće, naravno, od konkretnih okolnosti. Na primer, resursi ili druga ograničenja mogu da učine da sprovodenje referenduma bude nepraktično, dok pravo na narodne inicijative kojim se konačna odluka prepušta parlamentu može biti sasvim prihvatljivo rešenje. Sve ukazuje na to da parlamenti, koji god način da se izabere, vrlo ozbiljno preuzimaju obavezu da uključe građane u proces donošenja zakona.

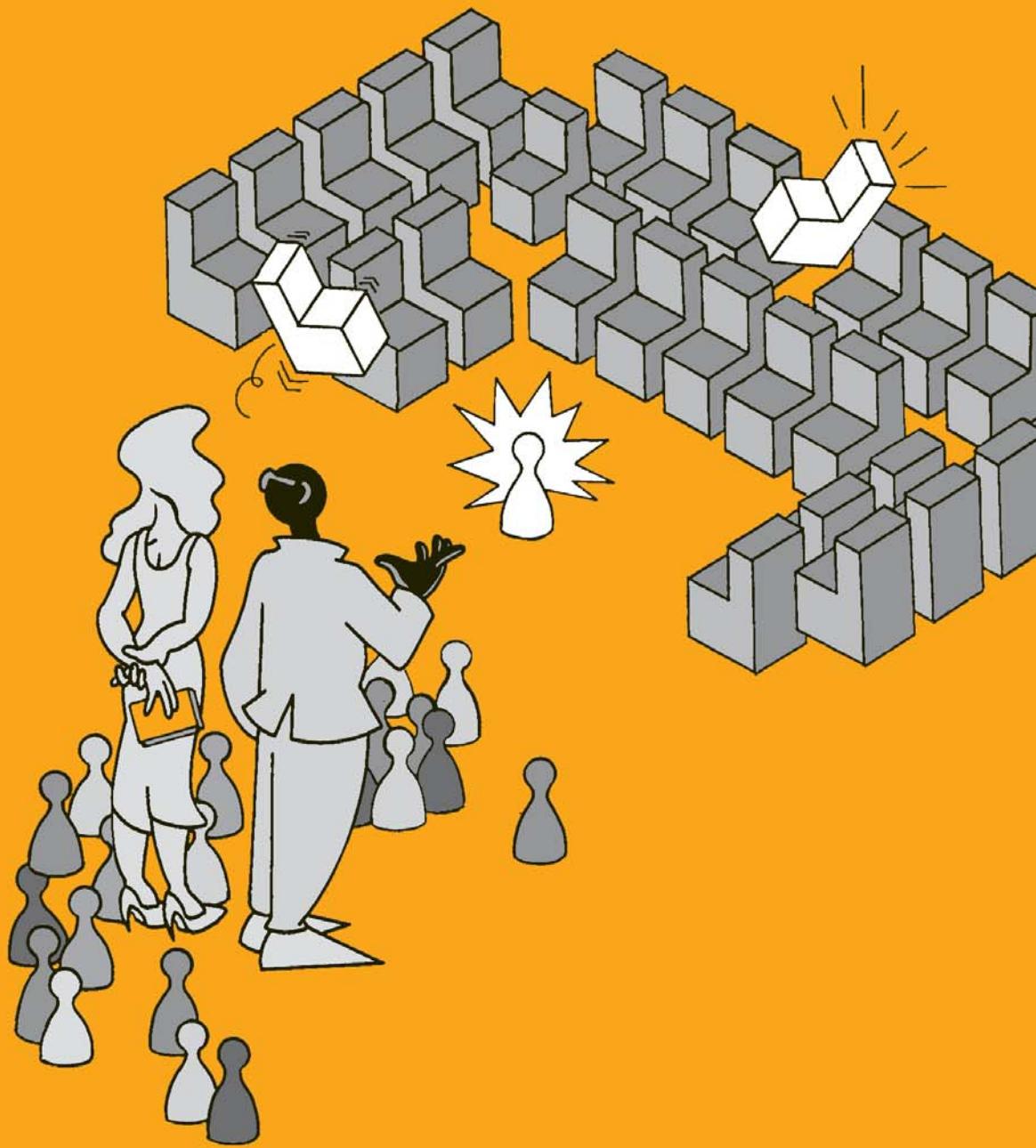
Da li, onda, razvoj događaja dovodi u pitanje integritet predstavničke demokratije ili tvrdnju da izabrani predstavnici govore u ime celog biračkog tela, za razliku od neposredne demokratije, u kojoj se daje prednost onima koji su organizovani, glasni i koji čvrsto izražavaju svoja mišljenja? Postojanje ovako izražene suprotnosti između neposredne i predstavničke demokratije može da zavede, jer predstavnici stalno održavaju dijalog sa svojim biračima, pa su tako podložni njihovim uticajima. Značajnu karakteristiku mera koje smo gore razmatrali predstavlja pokušaj da se taj postupak učini sistematičnjim, transparentnijim i inkluzivnijim, to jest da ne bude predmet monopola privilegovanih interesa nekolicine koja deluje iza zatvorenih vrata.

Više online informacija o narodnim inicijativama:

C2D – research and documentation centre on direct democracy
[<http://c2d.unige.ch>](http://c2d.unige.ch)

Project ACE (2004). *Citizen initiatives. Focus on Direct Democracy*
[<http://focus.at.org/direct-democracy/citizen-initiatives>](http://focus.at.org/direct-democracy/citizen-initiatives)

Zimmerman, J (2001). *Citizen initiative. Administration and Cost of Elections*
Project <<http://www.aceproject.org/main/english/es/esc01b.htm>>



5. Parlament koji polaže račune

Polaganje računa nosilaca funkcija danas se vidi kao osnovni zahtev celokupnog javnog života u demokratskom sistemu. Kada se razmatra polaganje računa, neophodno je razlučiti dva prilično različita aspekta. Prvi aspekt je glavna uloga koju u ime biračkog tela parlament igra svojom kontrolnom funkcijom, a koja se sastoji u tome da mu vlada polaže račune za svoj rad. Ovo će se razmatrati u sledećem odeljku, kao ključno pitanje demokratske *efikasnosti* parlamenta. Drugi aspekt se odnosi na to da parlament i njegovi poslanici polazu račune svom biračkom telu, što je predmet ovog odeljka.

Za ideju „polaganja računa“ vezano je više dimenzija, od kojih će se ovde razmatrati dve, koje se delimično preklapaju. Jedna ideja govori o nosiocu funkcije koji „podnosi izveštaj“ telu kome je odgovoran ili kome polaže račune za svoje aktivnosti nakon što ih je već preduzeo. Suštinska karakteristika demokratskog sistema, gde su pokretačka snaga javne rasprave i debate, jeste to što predstavnici „polažu račune“ o radu svom biračkom telu kroz stalni dijalog. S tim se preklapa zahtev da nosioci funkcije ispunjavaju određene standarde i u svom radu i u pogledu ličnog integriteta u vršenju funkcija, što podleže proceni nadležnog tela koje je ovlašćeno da izrekne kaznu za slučaj ozbiljnog neispunjerenja tih standarda. U tom smislu poslanici polažu račune i svom biračkom telu, a ono može da izrekne najtežu kaznu – da ih ne izabere ponovo na izborima. U preambuli Kodeksa ponašanja za poslanike irskog Dejla, iz 2001. godine, piše: „Poslanici imaju jedinstvenu odgovornost prema biračkom telu, koje je krajnji arbitar njihovog ponašanja i koje ima pravo da ih razreši funkcije na redovnim izborima.“ Međutim, pošto je takvo izricanje kazne biračkog tela na dugom štapu i često neizvesno, u novije vreme se uspostavljuju druga tela i komisije – uključujući, naravno, i odbore samog parlamenta – kojima su poslanici neposrednije odgovorni za svoje ponašanje.

Horizontalna i vertikalna odgovornost

U današnje vreme autori koji se bave pitanjem odgovornosti prave razliku između onoga što nazivaju horizontalnom i vertikalnom odgovornošću. Horizontalna odgovornost se ostvaruje preko regulatornih i drugih nadzornih tela, sastavljenih od profesionalaca koji deluju u ime javnosti. Vertikalna odgovornost se ostvaruje odozdo, od strane same javnosti, preko raznih mehanizama, uključujući izbore, postupak podnošenja pritužbi, ostvarivanje zaštite prava, aktivnosti organizacija civilnog društva itd. U javnoj sferi se efikasno

polaganje računa obezbeđuje obično kombinacijom horizontalne i vertikalne dimenzije. Na primer, suzbijanje korupcije među javnim funkcionerima obično iziskuje primenu kombinacije komisija za borbu protiv korupcije, koje imaju nezavisna pravna i istražna ovlašćenja, i aktivnih tela građana, kontrolnih grupa (eng. *watch-dog groups*) i istraživačkih medija. Slična kombinacija se može videti na delu u vezi sa obezbeđivanjem standarda ponašanja samih poslanika. Međutim, pre svega treba da pogledamo specifični politički aspekt odgovornosti parlamenta, odnosno polaganje računa biračima.

Polaganje računa

U prethodnim poglavljima smo razmatrali dva važna uslova vezana za poslaničko polaganje računa biračima. To su dostupnost informacija u vezi sa radom poslanika i mogućnost birača da u svetu tih informacija postavljaju pitanja svojim predstavnicima. U vezi s tim čini se da ima malo toga što treba da se doda već iznetom u prethodna dva poglavљa, a što se odnosi na otvorenost i dostupnost parlamenta. Uz to, međutim, ideja o polaganju računa podrazumeva fokusiraniji i sistematičniji način polaganja računa o aktivnostima koje su preduzete, a na koje javnost može da reaguje. Kao što smo već videli, birači su sve više zainteresovani da saznaju kako su njihovi predstavnici glasali o ključnim pitanjima u parlamentu i da ih ispituju o njihovim postupcima. Suština političke odgovornosti sastoji se u tome da se objavi evidencija načina na koji su poslanici glasali i da im se omogući da argumentovano odbrane svoj način glasanja. Objavljivanje na internetu omogućava da se ta potreba brže zadovolji i to je pogodnost koju sada imaju mnogi parlamenti.

Manje je uobičajena praksa da poslanici objavljaju redovni izveštaj, recimo jednom godišnje ili posle svakog zasedanja, koji obuhvata sve njihove aktivnosti u radu parlamenta. Tamo gde postoji takva praksa, to su uglavnom zbirni izveštaji o radu celog parlamenta. Tako – da uzmemo nekoliko primera – rumunski parlament podnosi izveštaj o svom radu na kraju svake zakonodavne sednice i taj izveštaj se objavljuje u rumunskom službenom listu. Finski parlament objavljuje godišnji izveštaj na internetu, a taj izveštaj obuhvata organizaciju, finansijska sredstva i završni račun, kao i zakonodavne i međunarodne aktivnosti parlamenta. U Francuskoj se objavljuje godišnji izveštaj o budžetu oba doma parlamenta i njegovoj realizaciji. U Luksemburgu se godišnji izveštaj Donjeg doma šalje u sva domaćinstva u zemlji. U Federaciji Sv. Kits i Nevis izveštavanje se obavlja usmenim ispitivanjem poslanika o njihovom godišnjem radu, na sastanku otvorenom za javnost pod nazivom *Licem u lice*:

Ovaj sastanak se održava na mestima izvan zgrade parlamenta, gde se poslanici nalaze „licem u lice“ sa širom javnošću. Tu poslanici polažu račune o svom radu. Taj sastanak direktno prenose radio i televizija. Prisutna je i publiku, a moguće je i učeće preko interneta i telefona. Postoji i moderator, koji pitanja dobijena preko interneta, telefona i od prisutne publike prenosi poslanicima, a oni imaju određeno vreme za odgovor. Pitanja su spontana i poslanici ne znaju unapred koja će im pitanja biti postavljena. Ova forma se pokazala kao izuzetno korisna za polaganje računa poslanika i edukaciju javnosti o radu parlamenta.

Iako se primjeri iz Luksemburga i Federacije Sv. Kits i Nevis odnose na države sa srazmerno malim brojem stanovnika, ne postoji razlog zašto pojedini parlamenti njihov primer ne bi mogli primeniti na nivou izborne jedinice. Godišnji izveštaj o radu poslanika i evidencija o načinu na koji su ona ili on glasali dostavljaju se svim biračima na kraju svakog zasedanja. Pored toga, predviđa se i mogućnost da se poslaniku pitanja o njegovom načinu glasanja postavljaju preko interneta ili na sastancima u izbornoj jedinici. To može doprineti da se izgradi mnogo veće poverenje u to da će odgovornost poslanika biti stalna, a ne samo u vreme izbora.

Opoziv poslanika

Uverenje da izbori koji se održavaju svakih nekoliko godina nisu dovoljni da bi predstavnici zaista polagali račune svom biračkom telu leži u osnovi predloga da se građanima dâ ovlašćenje da opozovu poslanika i pre isteka vremena na koje je izabran. Takva mera je na snazi u Ugandi i u kanadskoj provinciji Britanska Kolumbija. U Ugandi se predviđa (član 84. Ustava) da poslanik može biti opozvan sa funkcije po bilo kom od sledećih osnova:

- nastupanje fizičke ili metalne nesposobnosti usled koje poslanik nije sposoban da obavlja funkciju na koju je izabran;
- loše ili nedolično ponašanje koje može izazivati mržnju, podrugu, prezir ili dovesti tu funkciju na loš glas;
- stalno i neopravdano zapostavljanje biračkog tela.

Ovaj mehanizam predviđa peticiju koju treba da potpiše najmanje dve trećine birača upisanih u birački spisak izborne jedinice ili određena društvena grupa iz koje je poslanik izabran. Odluku o osnovanosti peticije (i posledičnom prestanku mandata) donosi izborna komisija, posle sprovedenog detaljnog javnog ispitivanja.

U Britanskoj Kolumbiji se ne navode precizno osnovi za mogući opoziv, a mehanizam se razlikuje od onog u Ugandi utoliko što se zahtevaju potpisi 40% birača upisanih u birački spisak u izbornoj jedinici, nakon čega se moraju održati vanredni izbori. Kako je Skupštini tokom samo jedne godine (2001. godine) podneto čak devet peticija za opoziv (i sve su na kraju bile neuspešne), postoji zabrinutost zbog preteranog korišćenja ovog prava i trošenja vremena i novca, posebno imajući u vidu da se verodostojnost potpisa mora zvanično proveravati. To je, po svoj prilici, razlog zašto pravo na opoziv nije šire prihvaćeno.

Principi i kodeks ponašanja u parlamentu

Dok je mehanizam za opoziv primer vertikalne odgovornosti, u slučaju lošeg ponašanja poslanika mnogo češće se primenjuje metod opoziva na osnovu kodeksa ponašanja, koji se sprovodi horizontalno, od strane posebne komisije koja radi u ime javnosti. U protekloj deceniji, pa i nešto ranije, pokazalo se da se principi i kodeksi ponašanja uveliko razvijaju i usvajaju, kako za javne službe uopšte, tako i za poslanike. Takav razvoj događaja bio je delimično i odgovor na sve manje poverenje javnosti u standarde ponašanja poslanika i sve manje poverenje u predstavničke institucije uopšte, barem u zemljama sa razvijenim demokratskim sistemom. Pri tome, čini se da nije važno da li ovakav stav javnosti odražava stvarni pad standarda ili činjenicu da se slučajevi zloupotrebe sada više prijavljuju i da se o njima više raspravlja, odnosno da se oni teže tolerišu. Ono što se računa jeste način na koji javnost gleda na to. Kao dobra ilustracija može da posluži izveštaj sekretara australijskog Predstavničkog doma:

Tokom prošle godine (2000) reklamno-propagandna delatnost, novinari i prodavci polovnih kola u Australiji imali su razloga da slave. Prethodno su se nalazili na dnu liste profesija u koje javnost ima poverenje, a poslanici su bili rangirani tik iznad njih. Međutim, anketa sprovedena u julu promenila je redosled ovog rangiranja... Anketa je stavila nacionalne zakonodavce na poslednje mesto spiska od dvadeset tri grupe profesija u koje javnost ima poverenja.

Nezadovoljstvo javnosti je većinom usredsređeno na finansijska pitanja, a posebno na to što zakonodavci koriste svoje pozicije za ostvarivanje ličnih finansijskih interesa, odnosno za ostvarivanje interesa pojedinaca ili organizacija koje zastupaju, i pritom su za to na neki način nagrađeni. Osim toga, zabrinutost izazivaju redovnost njihovog prisustva, korišćenje poverljivih informacija i zloupotreba poslaničkih naknada.

Treba reći da su pravila ponašanja poslanika oduvek postojala, mada su se obično svodila na ono ponašanje koje utiče na neometani rad samog parlementa. Stoga u gotovo svim parlamentima postoje standardne zabrane govora i ponašanja koji su uvredljivi i koji uznemiravaju druge poslanike, ponašanja koje ometa slobodu vođenja rasprave ili glasanja, odnosno kojim se iskazuje nepoštovanje prema toj instituciji ili njenom predsedniku. Pored pitanja unutrašnjeg reda ili pristojnosti, uvek se podrazumevao princip koji se uzimao zdravo za gotovo da su poslanici izabrani da služe javnom interesu, a ne ličnim ili privatnim interesima. Novijeg je datuma izražena potreba poslanika da se ovaj princip eksplisitno formuliše i objavi u obliku skupa normi i javnog kodeksa ponašanja, koji će doprineti većem poverenju javnosti u integritet parlementa. Uobičajeni ciljevi takvog kodeksa ponašanja jasno su iskazani u preambuli kanadskog *Kodeksa ponašanja u vršenju javne funkcije*:

- 1. da se shvati da je služba u parlamentu pitanje javnog poverenja;*
- 2. da se održava javno poverenje i pouzdanje u integritet poslanika pojedinačno, kao i poštovanje i poverenje koje društvo ima u parlement kao instituciju;*
- 3. da se javnost uveri u to da se svi poslanici pridržavaju standarda koji javni interes stavljuju ispred njihovog privatnog interesa, kao i da se obezbedi transparentan sistem koji će omogućiti javnosti da prosudi da je to upravo tako;*
- 4. da se, radi većeg poverenja javnosti, poslanici upute kako da usklade svoje privatne interese sa javnim obavezama;*
- 5. da se neguje konsenzus među poslanicima tako što će se utvrditi opšta pravila i obezbediti načini pomoću kojih će nezavisni, nestrački savetnik moći da odgovori na pitanja vezana za pravilno ponašanje.*

Poslednje dve tačke na ovom spisku pokreću niz pitanja za koje je uočeno da se ponavljaju tokom izrade kodeksa ponašanja. Jedno od tih pitanja jeste da je izrazito teško primeniti bilo kakav kodeks bez prethodno postignutog konsenzusa među samim poslanicima. A konsenzus je često teško postići zbog složenosti nekih pitanja i nekih „sivih zona“, gde je precizno tumačenje kodeksa diskutabilno. Koristan način da se istraži ovaj važan aspekt parlementarne odgovornosti može biti razmatranje nekih od pomenutih „sivih zona“ u okviru pojma *sukob interesa*.

Javni i privatni interesi

Glavna karakteristika svih principa i kodeksa ponašanja u parlamentu jeste razlikovanje javnog interesa od privatnih ili ličnih interesa. Pravljenje te razlike je suštinsko za demokratsku ideju, po kojoj je svrha izborne funkcije da bude u službi javnosti, a ne u službi bogaćenja nosilaca funkcija ili jačanja njihovih privatnih veza. U običnom jeziku zloupotreba javnih funkcija radi lične koristi naziva se „korupcija“, a u jeziku parlamenta to je „sukob interesa“ – kao što je, na primer, definisano u sledećem izvodu iz kodeksa irskog Dejla:

Sukob interesa postoji tamo gde poslanik prilikom vršenja svoje funkcije učestvuje u donošenju odluke ili donosi odluku znajući da će to na neprikladan i nepošten način doprineti njegovom privatnom finansijskom interesu ili privatnom finansijskom interesu neke druge osobe na posredan ili neposredan način. Sukob interesa ne postoji kada poslanik ili druga osoba imaju koristi isključivo kao pripadnici javnosti ili pripadnici neke šire kategorije pojedinaca.

Međutim, formulacija „ili pripadnici neke šire kategorije pojedinaca“ stvara određene poteškoće. Da li će poslanici koji pripadaju grupi velikih zemljoposednika, recimo, ili akcionara u naftnim, farmaceutskim ili medijskim kompanijama biti išta manje nezainteresovani prilikom donošenja propisa koji idu u korist tim grupama nego kada rade za veću ličnu korist? Moguće je da javnost i ne uočava razliku. Upravo zato mnogi parlamenti zahtevaju da njihovi poslanici prijave svoje finansijske interesa i/ili imovinu i da postave nepristrasnog službenika koji je odgovoran za taj registar, a koji može da ih savetuje i sudi o mogućem sukobu interesa. U uobičajene stavke koje se nalaze u registru finansijskih interesa spadaju: posedovanje akcija u javnim i privatnim kompanijama, pravo svojine na nepokretnosti, novčane naknade na ime direktorske funkcije ili na ime poslovnog partnerstva.

Međutim, spisak mogućih izvora sukoba interesa ovim se ne iscrpljuje. Još jedna „siva zona“ odnosi se na spoljna tela prema kojima poslanik može biti u obavezi radi neke koristi koju je ostvario za usluge koje je pružio ili će pružiti, recimo kao savetnik iz parlamenta ili neformalni glasnogovornik. Većina parlamenta svojim poslanicima zabranjuje da potpisuju ugovore sa spoljnim telima da bi u njihovo ime delovali u parlamentu, kao što je slučaj odluke koju je doneo parlament Ujedinjenog Kraljevstva, još iz vremena kada je sindikat 1947. godine pokušao da u ovom smislu dâ uputstva jednom poslaniku:

Smatraće se da je protivno dostojanstvu Parlamenta, obavezi poslanika prema njegovoj izbornoj jedinici i zaštititi slobode govora da bilo koji poslanik stupi u ugovorni odnos sa nekim spoljnijim telom koje kontroliše ili ograničava potpunu nezavisnost i slobodu postupanja tog poslanika u parlamentu... gde poslanik ima obaveznu prema svojoj izbornoj jedinici i celoj zemlji, a ne prema nekom njenom posebnom delu.

Još uvek je teško odrediti granicu između formalnog ugovora radi promovisanja interesa nekog spoljnog tela i prečutnog sporazuma da se to uradi u zamenu za neku nadoknadu. Upravo zato parlamenti u spiskovima „interesa poslanika koji se prijavljuju“ obično predviđaju i sledeće: konsultantske usluge i nadoknade za usluge, poklone i gostoprимstvo, putne troškove i druga plaćanja u naturi.

Sledeća „siva zona“ odnosi se na to koliko je opravdano da poslanici imaju druge plaćene poslove kada već dobijaju platu za izvršavanje svojih obaveza u parlamentu na osnovi punog radnog vremena. Neki parlamenti stoe na stanovištu da je u stvari korisno da njihovi poslanici budu angažovani na plaćenim poslovima izvan sfere politike, mada se mišljenje javnosti o tome retko traži. U svakom slučaju, poslanike je teško sprečiti da se honorarno angažuju, recimo, u novinarstvu, emisijama o tekućim događajima ili kakvom pisanju, što se može smatrati kao prirodan produžetak njihovog rada u parlamentu. Da ponovimo, zahtev da se svi izvori prihoda prijave u registar interesa stavlja ovo pitanje u domen javnosti, gde o svakom potencijalnom sukobu interesa mogu da sude drugi poslanici i biračko telo.

Registri interesa

Većina „sivih zona“ potencijalnih sukoba interesa, bez obzira na to da li se odnose na vlasništvo nad sredstvima, primanje naknada ili drugi plaćeni posao, mogu se rešiti pomoću principa transparentnosti, preko izjava datih za registar interesa. Primer spiska „interesa koji se prijavljuju“ a koji sadrži sve gore pomenute stavke, dolazi iz Južne Afrike:

Prijavljuju se sledeće vrste finansijskih interesa:

- a) akcije i drugi finansijski interesi u kompanijama i drugim pravnim licima;*
- b) plaćeni posao izvan parlamenta;*
- c) direktorske funkcije i poslovna partnerstva;*

- d) konsultantske usluge;*
- e) sponzorstva;*
- f) pokloni i gostoprимstvo iz izvora koji ne potiču od člana porodice ili stalnog partnera;*
- g) bilo koja druga naknada materijalne prirode;*
- h) putovanja u inostranstvo (osim privatnih poseta koje plaća sam poslanik, poslovnih poseta koje nisu vezane za ulogu poslanika kao javnog predstavnika i funkcionera, i zvaničnih poseta o trošku države ili stranke kojoj poslanik pripada);*
- i) pravo svojine i druga prava na nepokretnostima i*
- j) penzije.*

Ovakav registar nemaju svi parlamenti. Među onima koji ga imaju postoje prilično velike razlike u pogledu njegovog sadržaja i principa funkcionisanja. Te razlike podrazumevaju sledeće:

- da li je prijavljivanje obavezno ili dobrovoljno (potonje postoji u nordijskim zemljama);
- da li se predviđa prijavljivanje samo sredstava i imovine, kao u većini francofonskih zemalja, ili i prijavljivanje drugih finansijskih interesa;
- da li izjava o sredstvima obuhvata partnera i decu poslanika ili ne;
- da li je ceo registar javan ili se, po osnovu prava na privatnost, neki delovi prijavljuju samo predsedniku ili službeniku odgovornom za registar;
- da li izjavu podnose poslanici samo na početku, ili na početku i na kraju mandata, ili se ona ažurira godišnje;
- da li se samo podnosi izjava da postoji potencijalni sukob interesa poslanika u određenom pitanju ili se isključuje ikakvo njihovo učešće u takvim poslovima;
- da li registar vodi i nadgleda telo koje je izvan parlamenta, ili odbor parlamenta, ili se radi o nekoj kombinaciji.

Imajući u vidu ovakve velike razlike u praksi pojedinih parlamenta, teško je izdvojiti neku praksu kao primernu, posebno kada toliko toga zavisi od konzenzusa i od konkretnih mogućnosti za sprovođenje kodeksa u praksi. Nepisano pravilo kaže: što je javnost u nekoj zemlji zabrinutija u pogledu sukoba interesa, to postoji veća potreba za preciznim registrom interesa i nje-

govom primenom, kao i za određivanjem nepristrasne osobe koja će prosuđivati o ovim pitanjima kako bi se poverenje javnosti povratilo i održalo.

Što se tiče mehanizama za sprovođenje kodeksa ponašanja, ovde vredi citirati pasus koji je dobijen od Nacionalnog demokratskog instituta za međunarodne poslove (NDI) iz njegovog rada na međunarodnim standardima za demokratska zakonodavna tela:

Za uspešnu primenu etičkih propisa samoregulacija je obično nedovoljna. Zato su mnoge zemlje poverile zadatak praćenja usklađenosti sa etičkim kodeksom nezavisnom ili nestranačkom licu – kao što je slučaj sa Parlamentarnim komesarom za standarde u Ujedinjenom Kraljevstvu. Kodeks ponašanja primenjuje Odbor za standarde i prava, a zadatak je komesara da savetuje ovaj odbor, da vodi Registar interesa poslanika, da savetuje poslanike poštujući poverljivost u vezi sa pitanjima koja se tiču prijavljivanja, da prati primenu kodeksa i rad registra i, konačno, da prima i po potrebi ispituje pritužbe koje podnose zakonodavac i građani. Iako Komesar ne može da izriče kazne, što je inače u nadležnosti Odbora, on može doprineti većem nivou nepristrasnosti od onog koji bi mogao obezbediti samo nadzor odbora za etiku unutar parlamenta.

Redovno prisustvo poslanika

Kodeksi ponašanja većine parlamenata uglavnom su posvećeni finansijskim pitanjima i mogućem sukobu interesa. Međutim, to nisu jedina pitanja koja mogu da utiču na poverenje biračkog tela u njihove predstavnike. Važno je, recimo, pitanje redovnog prisustva poslanika u parlamentu. Kao što je već pomenuto, TV snimci polupraznih klupa na plenarnim sednicama mogu da ostave pogrešan utisak, jer je sasvim moguće da su poslanici opravdano odsutni zbog nekog drugog posla u parlamentu ili nekog posla vezanog za izbornu jedinicu. Većina parlamenata pitanje prisustva poslanika sednicama odbora i plenarnim sednicama uređuje Poslovnikom o radu, koji obično predviđa obavezu da se predsednik parlamenta obavesti o razlozima izostanka. Kazne za „neopravdani izostanak“ mogu obuhvatiti sve ili samo neke od sledećeg:

- objavljivanje spiska o prisustvu/izostajanju;
- opomenu ili „pozivanje na red“;
- oduzimanje dela plate poslaniku;

- privremenu suspenziju;
- gubitak poslaničkog mandata.

Sasvim se retko sreću propisi koji predviđaju da redar u parlamentu (eng. *Sergeant-at-Arms*) privede poslanika koji je izvršio ovakvu povredu i/ili da ga prisili da prisustvuje sednicama skupštine, kao što je slučaj u SAD i na Filipinima (Marc van der Hulst, *The Parliamentary Mandate*, IPU, 2000, str. 107–112).

Više online informacija o kodeksu ponašanja i sukobu interesa:

Association of Secretaries General of Parliaments (1998). *Codes of conduct for parliamentary staff*, in *Constitutional and parliamentary information*, № 175 <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_02-e.pdf>

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2001). *Parliamentary codes of conduct in Europe: an overview*. <<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/CodeConduct.pdf>>

National Conference of State Legislatures (nd). *Model code of conduct for legislative staff*. <<http://www.ncsl.org/racss/codeofconduct.htm>>

National Democratic Institute (1999). *Legislative ethics: a comparative overview*. <http://www.accessdemocracy.org/library/026_ww_legethics.pdf>

Stapenhurst, R. and Pelizzo, R. (2004). *Legislative ethics and codes of conduct*. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislative_Ethics_and_Codes_of_Conduct.pdf>

Finansiranje stranaka i kampanja

Kodeksi ponašanja koji se odnose na poslanike kao *pojedince* ne obuhvataju sva pitanja u vezi sa polaganjem računa od strane parlamenta, koja su bila predmet pažnje javnosti u protekloj deceniji i nešto ranije. Postavlja se i pitanje načina na koji se finansiraju političke stranke koje se takmiče za osvajanje javnih funkcija. Sa sve većim porastom troškova izbornih kampanja (tako zvana „izborna trka u naoružanju“), s jedne strane, i relativno skromnim sredstvima koja se dobijaju od članarine, s druge strane, političke stranke su bile prinuđene da traže finansijsku podršku od dobrostojećih pojedinaca i institucija. To je izazvalo zabrinutost da bi izabrani predstavnici *kolektivno* pre mogli da polažu račune moćnim donatorima nego svojim biračima.

Kao što smo već videli, političke stranke, i pored toga što u većini zemalja o njima ne vlada visoko mišljenje, ipak imaju važnu ulogu u parlamentarnom i političkom životu. Da bi mogli da imaju bilo kakav uticaj na javnu politiku, građani i poslanici moraju da se povezuju sa istomišljenicima, a ne da deluju kao izolovani pojedinci. Političke stranke suštinski deluju kao „lepk“ koji na okupu drži sve elemente političkog procesa. Jedino one mogu da ponude biračkom telu alternativne političke i zakonodavne programe koji će imati šansu da budu sprovedeni ili da budu kritikovani, odnosno osporavani u celini. Birači su svesni toga da će stranački kandidat za koga su glasali, ako bude izabran na javnu funkciju, davati široku podršku stranačkom programu i rukovodstvu. Biračko telo će moći da izvrši kolektivni uticaj na sastav i program rada parlamenta jedino na osnovu onoga što im stranke nude.

Zbog važne uloge političkih stranaka, postoji javni interes da se one na odgovarajući način finansiraju i da polažu račune o tome, kako bi mogle da obavljaju poslove vođenja kampanje, organizacije i edukacije. Pre nešto više od dve decenije vrlo malo se znalo o finansiranju političkih stranaka i one su bile tretirane kao sva ostala privatna udruženja koja polažu račune samo sebi samima. Tek odnedavno je pitanje njihovog finansiranja postalo javno pitanje i shvatilo se da je ono presudno važno za izbornu utakmicu i polaganje računa poslanika. Sada su nam na raspolaganju dve uporedne studije koje daju podatke tome kako se trenutno finansiraju stranke širom sveta i predloge za unapređenje zakonskih propisa u ovoj oblasti. To su priručnik Međunarodnog instituta za demokratiju i izbornu podršku (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA) *Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja* (uredili Reginald Austin i Maje Tjernstrom, Stockholm, 2003) i studija Nacionalnog demokratskog instituta za međunarodne poslove (NDI) o finansiranju stranaka u 22 zemlje u razvoju *Novac u politici* (autori Denise Baer i Shari Bryan, Vašington, 2005). Obe ove studije daju nekoliko smernica za dobru praksu, mada je poznato da mnogo toga zavisi od posebnog konteksta u svakoj zemlji.

Kako se navodi u obe studije, u vezi s finansiranjem stranaka težište problema se nalazi u sledeće tri oblasti.

- *Nedovoljno sredstava.* Ovaj problem je posebno izražen u zemljama u razvoju, gde su sredstva dobijena od članarine gotovo beznačajna, pa su kandidati često prinuđeni da sami finansiraju troškove kampanje iz ličnih izvora. „Preko četiri od pet ispitanika navodi da oni sami obezbeđuju veći deo finansijskih sredstava za svoje kampanje, često rizikujući lično bankrotstvo... Zbog toga mnogi od njih posežu za poznanstvima sa pojedinim donatorima, koji zauzvrat očekuju povlašćeni tretman kada taj kandidat bude izabran, ili,

što je još gore, mnogi reformatori odlučuju da uopšte ne učestvuju u izbora-
rima, prepustajući prostor dobrostojećim kandidatima“ (NDI, str. 4).

- *Neravnomerno raspoređena sredstva.* Izbornu igru može narušiti neravnomerna raspodela bogatstva koje postoji u društvu i koje je suprotstavljenim strankama dostupno na različite načine. Izborna igra se narušava i kada vladajuće stranke mogu da raspolažu državnim resursima, ustanovama i podrškom, i to na neodgovarajući način, da bi stekle prvenstvo u odnosu na opozicione stranke. „Jedino su vladajuće stranke u poziciji da odlučuju o dodeljivanju ugovora, da dodeljuju druge pogodnosti ili da nezakonito preusmjeravaju državna sredstva na svoje račune“ (IDEA, str. 28).
- *Kompromitujući izvori.* Novac za kampanju mogu davati moćni interesni centri, zauzvrat očekujući korist od zakonskih propisa ili neku drugu korist, što onemogućava demokratski proces ili umanjuje poverenje javnosti u integritet vlade. Studija instituta IDEA to sažeto formuliše: „Ono što se dovodi u pitanje jeste da li treba dozvoliti da novac dobijen iz interesa nadjača jednaka prava glasa“ (str. 8).

Na osnovu navedenog spiska važnih pitanja trebalo bi da bude jasno da problem finansiranja stranaka i kampanja doliće veliki broj pitanja u vezi s demokratskim parlamentom koja su obrađena u ovoj knjizi: fer izborni postupak i mogućnost da on doprinese stvaranju parlamenta koji adekvatno *politički* predstavlja biračko telo, zatim parlament koji predstavlja *sve strukture društva*, tako da pristup kandidaturi ne zavisi od ličnog bogatstva, i, iznad svega, obim u kome parlament *polaže račune* biračkom telu.

Kako pristupiti rešavanju ovih problema

Na koji način se pristupa ovim problemima? Dve pomenute studije su saglasne u tome da se strategije izuzetno mnogo razlikuju u zavisnosti od konteksta u svakoj zemlji i da ne postoji samo jedan, univerzalno primenljiv model dobre prakse. Ipak, te studije predlažu određene smernice u vezi sa finansiranjem stranaka: kombinacija zakonodavnih strategija – pravna regulativa, finansiranje iz javnih izvora, transparentnost – pokazala se kao bolja od oslanjanja samo na jednu strategiju; treba podržavati pluralizam izvora finansiranja; pravne propise treba efikasno primenjivati, i to po mogućству treba da radi samo jedan organ; na kraju, nijedan sistem nikada neće biti apsolutno „vodoootporan“, jer su novčani tokovi isti kao i vodeni tokovi. „Ne postoji ta brana koja će zaustaviti baš svaku kap vode“ (IDEA, str. 13). Studija NDI sadrži opsežne intervjuje sa učesnicima koji pokazuju kako se zakonski propisi mogu faktički izbegavati u praksi, što ide u prilog ovakovom skepticizmu.

Međutim, uverenje da potpuna „vodootpornost“ stvarno ne postoji, ne treba da posluži kao argument da se ovim pitanjem uopšte ne bavimo. Evo šta se realno može zaključiti na osnovu ovih studija koje su posvećene pomenutim zakonodavnim strategijama.

Pravna regulativa

Svrha pravne regulative jeste da se ograniče *potražnja* resursa od strane stranaka i način njihove *ponude*. Na strani potražnje preuzimaju se dve uobičajene mere za kontrolu izborne „trke u naoružanju“: ograničavaju se troškovi kampanje i troškovi plaćenih političko-propagandnih programa na radiju i televiziji, kako tokom izbora, tako i između izbora. Na strani ponude moguće je zabraniti da se primaju određene vrste priloga: iznad određenog iznosa, prilozi koji potiču iz stranih izvora, te prilozi od organizacija, a ne od pojedinaca. Neophodno je da se u vezi sa ovim ograničenjima postigne široka politička saglasnost i da se ona efikasno primenjuju, kako ih „kreativno računovodstvo“ ne bi zaobilazilo.

Finansiranje iz javnih izvora

Finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora uglavnom je nepopularno i može biti štetno ukoliko umanjuje njihovu motivisanost da same obezbeđuju sredstva iz dobrovoljnih priloga pristalica. Sa druge strane, dotacije mogu donekle da nivelišu teren za stranke i da podrže njihovu suštinski javnu ulogu. Često su od dotacija *u novcu* poželjnije neke druge vrste dotacija. One mogu biti u vidu besplatnih termina za emitovanje na javnim medijima, deljenja izborne literature, korišćenja javnih objekata za održavanje sastanaka itd. Novčane dotacije mogu biti posredne – oslobođanje od poreza ili smanjenje poreza na dohodak za donacije. Ukoliko su neposredne, dotacije koje su iznad minimalne granice mogu se vezati za broj članova neke stranke ili za iznos članarine, kako bi se podstaklo traženje dobrovoljne podrške. Dotacije se takođe koriste kao podsticaji za dobru praksu i u drugim aspektima stranačkih aktivnosti, kao što je izbor kandidata.

Transparentnost

U mnogim zemljama detalji vezani za finansije stranaka su nepoznati, odnosno poznati samo najužem krugu. I tu je, kao i drugde, zarad javnog poverenja neophodna transparentnost. Efikasna primena pravnih propisa zavisi od transparentnosti, bez koje nema finansiranja iz javnih izvora. Transparentnost računa znači da članovi stranaka, kao i konkurenatske stranke, mogu doprineti efikasnijoj primeni tih propisa. Sve ovo služi kao dobra ilustracija principa po kome se odgovornost u praksi najbolje ostvaruje u kombinaciji „horizontalne“

odgovornosti – prema specijalizovanom organu koji primenjuje propise, i „vertikalne“ odgovornosti – prema javnosti.

Bilo bi korisno da ovu raspravu o finansiranju stranaka zaključimo primećima koji kombinuju sve navedene zakonodavne strategije. Promenom ustava Grčke iz 2001. godine predviđena je izričita odredba u vezi sa finansiranjem stranaka i izbora, koja glasi ovako:

Političke stranke imaju pravo da primaju finansijsku podršku od države na ime izbornih i operativnih troškova pod uslovima predviđenim zakonom. Statutom će se bliže odrediti kako se obezbeđuje transparentnost u pogledu izbornih troškova i, uopšte, finansijsko upravljanje političkih stranaka, poslanika, kandidata za poslanike i kandidata na svim nivoima lokalne uprave. Statut utvrđuje gornju granicu izbornih troškova, može zabraniti određene oblike predizborne promocije i bliže će urediti uslove pod kojima će neka povreda odgovarajućih odredbi predstavljati osnov za gubitak poslaničke funkcije na inicijativu posebnog tela iz sledećeg odeljka. Reviziju izbornih troškova političkih stranaka i poslaničkih kandidata obavljaće posebno telo, koje se takođe konstituiše uz učešće sudskih funkcionera, kako je predviđeno zakonom (član 29, stav 2).

Kao ustavni amandman, navedeni član uređuje samo osnovne principe zakonodavstva u ovoj oblasti. Da bismo detaljnije prikazali primenu zakona u praktiki, nudimo opis Zakona iz 2004. godine dobijen od kanadskog Parlamenta:

Do 2004. godine, samo se od kandidata i političkih stranaka zahtevalo da glavnom službeniku zaduženom za izbole prijavljuju izvore i iznose primljenih donacija. Obaveza prijavljivanja sada obuhvata i sve ostale političke učesnike, uključujući kandidate, političke stranke, udruženja iz izbornih jedinica, kandidate za rukovodeći položaj i druge predložene kandidate. Od svih političkih učesnika se zahteva da prijave svaku donaciju veću od 200 dolara... Ima promena i u pogledu izvora potencijalnih političkih donacija. Ranije su donacije mogli da daju pojedinci, pravna lica, sindikati i druge organizacije, pri čemu nije bilo ograničenja u pogledu iznosa. Danas, sa manjim izuzecima, pravo da daju novčane donacije registrovanim strankama te kandidatima za rukovodeće položaje i drugim predloženim kandidatima imaju samo pojedinci, tj. državlјani i osobe sa stalnim prebivalištem. Donacije su takođe ograničene na iznos do 5000 dolara godišnje.

Kako bi se strankama kompenzovao mogući gubitak prihoda zbog promene uslova o podobnosti donatora, sada je za registrovane stranke pred-

viđena godišnja naknada u iznosu od 1,75 dolara po glasu koji je ta stranka dobila na prethodnim opštim izborima (što treba uskladiti sa stopom inflacije), pod uslovom da je stranka dobila ili 2% važećih glasova na nacionalnom nivou ili 5% glasova u izbornoj jedinici u kojoj je imala svog kandidata. Ovaj pristup je koncipiran tako da se obezbedi neutralnost u pogledu uslova za sticanje prihoda, pošto se veruje da samo finansijski zdrave političke stranke doprinose uspehu izbornog procesa. Ove promene predstavljaju još veći podsticaj pojedincima da daju donacije, tako što se deo individualne političke donacije koji uživa poreske olakšice od 75% duplira, sa 200 na 400 dolara.

Više online informacija o finansiranju stranaka:

Austin, R. and Tjernström, M. (eds) (2003). *Funding of parties and election campaigns*. International IDEA

<http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf>

Bryan, S. and Baer, D (eds.) (2005). *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneypolitics_010105_full_text.pdf>

International IDEA (2005). *Political finance database*.

<<http://www.idea.int/parties/finance/db/>>

Johnston, M. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: political finance policy, parties, and democratic development*.

National Democratic Institute

<http://www.accessdemocracy.org/library/1949_polpart_johnston_110105.pdf>

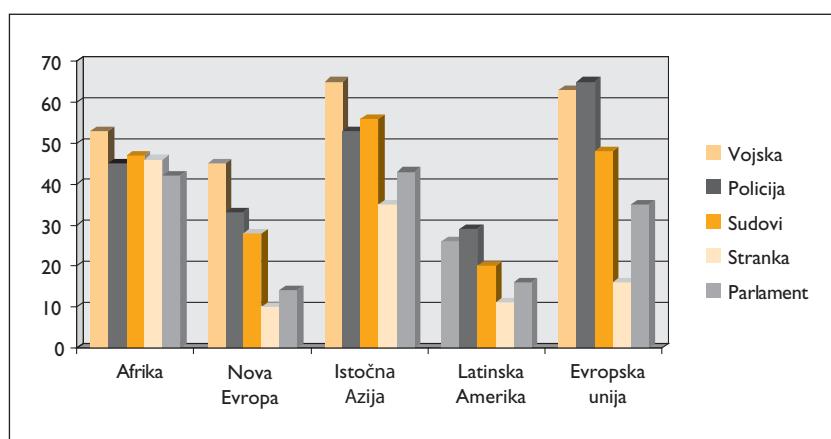
Moneyandpolitics.net. <<http://www.moneyandpolitics.net/>>

Praćenje javnog mnjenja

Karakteristika koja može doprineti polaganju računa parlamenta jeste redovna procena ugleda koji parlament ima u javnosti istraživanjem javnog mnjenja, mada ta istraživanja sistematski sprovodi samo mali broj parlamenta. Mi se u takvima procenama uglavnom oslanjamо na nalaze regionalnih anketa („barometara“ – Latinobarometar, Afrobarometar itd.). One potvrđuju ono što smo ranije već zaključili – a to je da prema oceni javnosti parlament

kao institucija nema veliki ugled, mada postoje znatne razlike po regionima, kao što pokazuje tabela 5.1. U slučaju zemalja Evropske unije, za koje su podaci dostupni već duže vremena, vidi se da je poverenje u parlamente izrazito opalo, i to u periodu od sredine osamdesetih do kraja devadesetih godina (vidi, na primer, monografiju *Disaffected Democracies*, urednici Susan J. Pharr i Robert D. Putnam, Princeton, 2000; Susan Hattis Rolef, *Trust in Parliaments – Some Theoretical and Empirical Findings*, neobjavljeni rukopis, Kneset, Izrael, 2005).

Slika 5.1: Poverenje u nacionalne institucije: regionalni proseci



Napomena: Regionalni proseci i podaci za pojedinačne zemlje su iz praktičnih razloga sažeti i tabelarno prikazani u publikaciji International IDEA, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, Međunarodni institut za demokratiju i izbornu podršku, Stokholm, Švedska, 2005, str. 63–64. Regionalni proseci koji su ovde prikazani uzeti su iz navedenog izvora, odnosno dobijeni iz regionalnih barometara. „Poverenje“ je kombinacija „veliko ili neko poverenje“, nasuprot „malo poverenja ili nema poverenja“ i „ne znam“. „Stranka“ je „vladajuća stranka“.

Podaci za Evropsku uniju uzeti su iz publikacije Evropske komisije *Eurobarometer 61: Public Opinion in the European Union*, 2004, strana 10, na sajtu

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf.

Eurobarometar 61, a neki kasnije, izabran je da bi se što doslednije obuhvatile godine u kojima su uzimani uzorci za druga područja: osnovni podaci ankete sakupljani su u Africi 2002/3. godine, u Novoj Evropi 2004/5. godine, u Istočnoj Aziji 2001–2003. godine, u Latinskoj Americi 2003. godine, a Evropskoj uniji u proleće 2004. godine. „Stranka“ je ovde napisano u množini – „političke stranke“. „Sudovi“ su ovde „pravda /pravni sistem“. Podaci su ovde dati za one koji su odgovorili sa „skloni da veruju“ u okviru izbora „skloni da veruju“, „skloni da ne veruju“ i „ne znam“. Prikazane su sledeće zemlje i regioni:

Afrika (15): Mali, Tanzanija, Malavi, Mozambik, Lesoto, Bocvana, Gana, Uganda, Namibija, Kenija, Zambija, Senegal, Južna Afrika, Zelenortska ostra, Nigerija;

Nova Evropa (11): Estonija, Mađarska, Litvanija, Rumunija, Poljska, Letonija, Slovačka, Slovenija, Češka Republika, Bugarska, Rusija;

Istočna Azija (8): Kina, Tajland, Mongolija, Filipini, Koreja, Japan, Hong Kong, Tajvan;

Latinska Amerika (17): Brazil, Urugvaj, Čile, Kolumbija, Kostarika, Venecuela, Honduras, Panama, Meksiko, Salvador, Paragvaj, Argentina, Peru, Nikaragva, Bolivija, Ekvador, Gvatemala;

Evropska unija (15): Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Portugalija, Španija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Ovi podaci ne obuhvataju zemlje proširene Evropske unije, koje su postale članice 1. maja 2004. godine.

Sve podatke koji su prikazani u tabeli treba oprezno tumačiti, iz više razloga. Prvo, oni prikrivaju postojanje velikih razlika između pojedinih zemalja unutar svakog regiona, kao što pokazuje detaljnija analiza. Drugo, mnogim ispitnicima, posebno onima koji su manje obrazovani ili manje politički svesni, teško je da naprave razliku između raznih institucija vlasti ili između rada određenog političkog lidera i institucije u kojoj se on privremeno nalazi. Treći razlog je to što ankete navode na zaključak da su ljudi skloni da pozitivnije ocenjuju predstavnike iz svoje izborne jedinice nego instituciju parlamenta u celini, što dalje nameće zaključak da su lokalna pripadnost i lični kontakti važni i da predstavljaju osobinu koja se u predstavničkom sistemu pozitivno vrednuje.

Ipak, ovi nalazi nas ne mogu zadovoljiti. Ni za jedan demokratski sistem ne može biti dobro da se njegova glavna predstavnička institucija tako srazmerno malo ceni. Međutim, u političkoj naučnoj zajednici koja pokušava da protumači šta su tačno razlozi za ovakve nalaze postoji izvesno neslaganje. Marta Lagos iz Latinobarometra, u radu koji je pripremila za radnu grupu IPU (čiji je ona član), ukazuje na to kako poverenje u parlament treba sagledati u kontekstu poverenja u javne institucije uopšte. Kada se radi o Latinskoj Americi, „poverenje“ ili „pouzdanost“ obično su osobine koje se ostvaruju preko bliskih ličnih veza, što nije odlika širih društvenih interakcija ili bezličnih političkih institucija, u kojima se rezultat ne može predvideti. „Društvo se ne organizuje u otvorenoj interakciji sa trećim stranama, već pre unutar zatvorenih grupa koje se nalaze nadohvat ruke... Poverenje je u latinoameričkom društvu prisutno *unutar* društvenih mreža, ali ne i *između* tih mreža.“ Po toj analizi, sam parlament poprima karakter još jedne zatvorene mreže, čije se aktivnosti ne čine važnim za šire društvo. „Da bi parlament postao sasvim legitimna institucija u očima većine stanovništva, potrebno je da zakoni koje on donosi prvo dokažu da su korisni za društvo u celini i da donose pravila koja su ista za sve.“ Dakle, jedan od većih izazova koji se postavljaju pred demokratiju jeste kako srušiti prepreke nepoverenja između različitih društvenih mreža, uključujući i one koje je stvorio sam parlament.

Kad objašnjavaju nizak nivo poverenja u parlament, ne uzimaju svi analitičari u obzir regionalne razlike u vezi s opštim nepoverenjem koje društvo ima. Na primer, Richard Rose iz Evrobarometra tvrdi da, kada su u pitanju bivše komunističke zemljeistočne Evrope, glavno objašnjenje leži u tome što javnost ocenjuje uspešnost institucija i ponašanje samih poslanika (vidi, na primer, William Mishler i Richard Rose, *Koje su političke posledice poverenja?*, Centar za proučavanje javne politike, Univerzitet iz Aberdina). Kada se radi o

već uspostavljenim demokratskim sistemima, malo podataka svedoči o opadanju društvenog poverenja koje odgovara stogodišnjem opadanju ugleda parlamenta. Izgleda da su bitnije neke druge društvene promene, koje su uobičajene za većinu naprednih industrijskih zemalja. Pokazalo se da je, zbog sve veće izdeljenosti društvenih struktura, sve teže donositi zakone bez suprostavljanja jednoj ili drugoj glasnoj manjini, a time se podrivaju društveni temelji već afirmisanih stranaka. Vlasti se ukazuje manje poslušnosti, dok se o njenim nedostacima sve više govori u javnosti. U isto vreme, procesi globalizacije su stavili neke snage koje utiču na blagostanje građana izvan domaćaja nacionalnih političkih institucija. Svi ti faktori zajedno doprineli su opadanju poverenja javnosti o kojem je ovde bilo reči.

Parlamenti mogu da utiču na javno mnjenje

Kakve god da su razlike između regionala u svetu, može se izvući jedan zajednički zaključak: neki faktori, barem oni koji utiču na meru poverenja javnosti u parlament, mogu se pripisati širim društvenim procesima, koje parlamenti ne kontrolišu neposredno. I pored toga, parlamenti mogu umnogome poboljšati svoj javni ugled. Mnoge promene i inovacije koje su opisane u prethodnim poglavljima – kojima parlament postaje reprezentativniji, transparentniji i dostupniji – pokreću se kao odgovor na pitanje o poverenju javnosti i, u nekim slučajevima, kao odgovor na određene kritike iznete u anketama javnog mnjenja. Takođe nalazimo dokaze da reforme sprovedene u pojedinim parlamentima mogu poboljšati njihov javni profil i ugled. Na primer, švedski parlament odnedavno beleži diskretan porast javne podrške i primećuje da, kao rezultat aktivnosti koje preduzima već više od deset godina u pravcu postizanja veće otvorenosti i transparentnosti, „veći broj ljudi oseća da je [u poređenju sa ranijim periodom] danas s Riksdagom lako kontaktirati, i za njega postoji veće interesovanje“. Turski parlament beleži da je, kao rezultat nedavnih inicijativa za stvaranje otvorenijeg i dostupnijeg parlamenta, „kredibilitet koji uživa porastao – popeo se sa 10. na 4. mesto među javnim institucijama“.

Ovi primjeri ukazuju na to da je poverenje javnosti u parlament kao instituciju moguće povećati. Oni takođe govore da je za same parlamente od velikog značaja da češće sprovode sistematske ankete da bi mogli da budu u toku sa time kako ih birači ocenjuju. Pored toga, time se omogućava da parlamenti ocene kakav je uticaj na javnost imao demokratski napredak koji su ostvarili, kao njihov doprinos sopstvenoj odgovornosti.

Više online informacija o nalazima anketa o parlamentima:

Afrobarometer <<http://www.afrobarometer.org>>

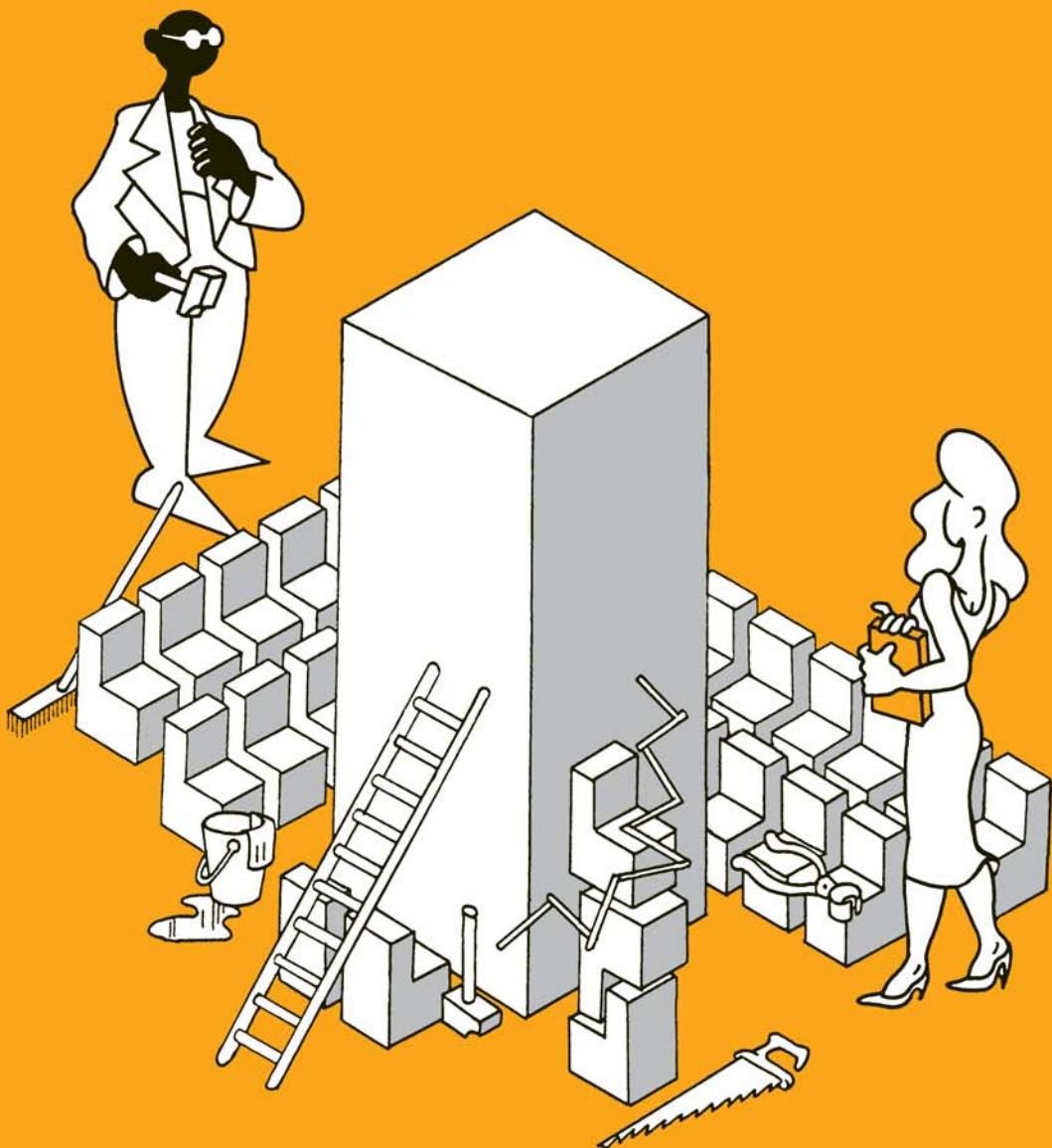
Bratton, M, Chu, Y-H, Lagos, M & Rose, R (2005). The people's voice: trust in political institutions, in *Ten years of supporting democracy worldwide.. International IDEA.* <http://www.idea.int/publications/anniversary/upload/Inlay_senttoprint_30May05.pdf>

Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen
<<http://www.abdn.ac.uk/c spp/>>

East Asia Barometer <<http://eacsurvey.law.ntu.edu.tw>>

Eurobarometer <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm>

Latinobarometer <<http://www.latinobarometro.org>>



6. Efikasan parlament (I): nacionalni nivo

U ovom i u sledećem poglavlju razmatraće se načini na koje se parlamenti sami efikasno organizuju da bi izvršavali svoje glavne funkcije. Iako se na prvi pogled ne mora činiti da je efikasnost naročito važna *demokratska* vrednost, ona upravo to postaje u izvršavanju funkcija neophodnih za samo funkcionisanje demokratskog procesa: donošenju zakona, kontroli izvršne vlasti, finansijskoj kontroli itd. Parlamenti neće dobro služiti svojim biračima ako ne raspolažu dovoljnim sredstvima za obavljanje tih funkcija, ili ako njima raspolažu rasipnički, ili pak ako neefikasno koriste raspoložive resurse. Ono što na prvi pogled može da se učini kao tehničko ili proceduralno pitanje, ispada da je važno za krajnje rezultate kad su u pitanju zakonodavstvo i finansijski troškovi, koji su u službi društvenih potreba. Isto se odnosi i na širi aspekt efikasnosti parlamenta, kao i na njegovu sposobnost da igra važnu ulogu u održavanju i unapređenju nacionalnog jedinstva, posebno u situacijama kada ono može biti ugroženo.

Pitanje efikasnosti parlamenta ne možemo uspešno obraditi a da se prethodno ne posvetimo pitanju vlasti. Pojam „vlast“ ima više različitih značenja, ali su ovde naročito relevantna dva. Prvo je značenje vlasti kao *kapaciteta za njenovršenje*: da parlament raspolaže odgovarajućim zakonskim pravima i resursima – finansijskim, ljudskim i organizacionim – za izvršavanje neophodnih zadataka. Drugo je značenje vlasti u smislu *nadležnosti*: da parlament ima odgovarajuća ovlašćenja i da bude nezavisan od izvršne vlasti, da bi efikasno kontrolisao njen rad. Naravno, parlamenti moraju da uspostave ravnotežu između saradnje sa izabranom izvršnom vlasti i kontrolisanja njenog rada. U suprotnom, puko opstruisanje retko može da bude korisno za javnost. Ono što u današnje vreme predstavlja veću opasnost jeste neprikladna dominacija izvršne vlasti, bilo zbog nedovoljne sposobnosti samog parlamenta ili zbog njegove nespremnosti da upotrebi ovlašćenja kojima raspolaže.

Poznato je da postoje bitne razlike između predsedničkog i parlamentarnog sistema, otuda što je u prvom slučaju vlast jasnije podeljena na zakonodavnu i izvršnu. Odlika nekih predsedničkih sistema, na primer u Latinskoj Americi, jeste da izabrani predsednici nisu bili u mogućnosti da sprovedu svoje zakonodavne programe jer nisu mogli da obezbede ništa više od privremene većine u Kongresu. Međutim, čak i u takvim slučajevima, slabo i neefikasno zakonodavno telo ne koristi demokratiji. Nedavno sprovedeno uporedno istraživanje o demokratizaciji u postkomunističkim državama zaključuje da stepen i kvalitet demokratije u jednoj zemlji ne određuje toliko tip ustavnog sistema (pred-

sednički, „polupredsednički“ ili parlamentarni) koliko sama ovlašćenja i efikasnost njene zakonodavne vlasti. To je zato što jača zakonodavna vlast služi da spreči davanje prednosti izvršnoj vlasti i više podstiče stranački rad. „Snaga nacionalne zakonodavne vlasti može biti jedan od institucionalnih ključeva za demokratizaciju – ili *baš taj ključ*“, zaključak je istraživanja. „U organizovanim društvima koja imaju slabu zakonodavnu vlast, potrebno je da demokrate daju najveći prioritet sprovođenju ustavnih reformi kojima se jača zakonodavna vlast“ (M. Steven Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracy, *Journal of Democracy*, 17:1, januar 2006, str. 5–20).

U ovom poglavlju će se razmatrati ono što parlament čini snažnim i efikasnim – tehnički kapaciteti i samoorganizovanje, načini unapređivanja zakonodavnog postupka, efikasna kontrola izvršne vlasti, procedure za nadzor budžeta i finansijsku kontrolu. Poslednji odeljak će ispitivati širu ulogu parlamenta u promovisanju nacionalne integracije demokratskim procesom.

Tehnički kapaciteti parlamenta i samoorganizovanje

Svi dokazi, uključujući i one dobijene u odgovorima koje su nam za ovu studiju dostavili parlamenti, ukazuju na to da između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju postoji veliki jaz u pogledu resursa i tehničkih kapaciteta kojima raspolažu parlamenti. To ne iznenađuje kada se ima u vidu ogroman pritisak koji druge razvojne potrebe vrše na ograničene budžete zemalja u razvoju. Pa ipak, potpuno je jasno da je ovo pitanje za same poslanike veoma važno.

Parlament koji ima na raspolaganju dobre resurse i koji je karakterističan za razvijene privrede, imaće između ostalog i sledeće:

- dovoljno stručnih službenika koji mogu da pruže nepristrasnu podršku svim poslanicima u ostvarivanju celokupne nadležnosti parlamenta;
- obimnu biblioteku i sveobuhvatne informacione usluge;
- kancelarije za sve poslanike, sa sopstvenom sekretarskom i istraživačkom službom;
- prostorije namenjene glavnim opozicionim strankama.

U većini zemalja u razvoju ovi tehnički kapaciteti su nedovoljni i provizorni, zbog nedostatka resursa i službenika koji imaju odgovarajuću stručnost. Čak i u velikim zemljama, kao što je Južna Afrika, gde su se službe parlamenta znatno uvećale od 1994. godine (na primer, sa 10 na 169 službenika odbora), poslanici i dalje tvrde da nedovoljan broj službenika za podršku i nedovoljna stručnost postojećeg osoblja „ograničavaju njihovu efikasnost“.

Kada parlamentima nedostaju kapaciteti zbog ograničenih resursa, to neminovno utiče na ravnotežu snaga u odnosu na izvršnu vlast. Kontrola koju vrši parlament postaje manje rigorozna, poslanici zavise od stručnosti vladinih službenika (koji su pre svega odani izvršnoj vlasti) i vlada prilikom stvaranja politike i izrade propisa može prosto mimoći parlament. Ako zbog toga javnost vidi parlament kao manje važan ili ako ne shvata njegovu ulogu, to sâmo po sebi može uticati na njegovu sposobnost da traži dodatna sredstva iz ograničenog nacionalnog budžeta.

Mnogi parlamenti razvijaju strategije koje kompenzuju ovakva ograničenja resursa. One obuhvataju, između ostalog:

- efikasniju obuku samih poslanika, uz podsticanje njihove veće specijalizacije;
- veće i sistematicno korišćenje usluga sručnjaka iz različitih oblasti koji dolaze iz civilnog društva i akademskih krugova, za podršku radu parlamentarnim odborima i grupama;
- razvijanje programa volontiranja (stručne prakse – internšipa) kao oblika dopunjavanja skromnih resursa parlamenta;
- razvijanje sredstava za komunikaciju preko interneta radi povećanja istraživačkih i informacionih kapaciteta parlamenata, uključujući i obezbeđivanje biblioteke.

U oblasti programa za osposobljavanje poslanika i pomoćnih službenika, veliki uticaj na demokratske sisteme u nastanku može da izvrši spoljna pomoć, kao što je ona koju trenutno podržavaju organizacije poput IPU i brojne druge međunarodne agencije za razvoj (vidi poglavljje 8). Međutim, ti oblici spoljne pomoći ne smeju se smatrati zamenom za stalno adekvatno obezbeđivanje resursa iz nacionalnog budžeta. Studija o troškovima parlamenta, koju je Interparlamentarna unija sprovedla 1999. godine, otkrila je da, u 52 anketirana parlamenta, udio parlamenta u državnom budžetu varira od 0,01% (u Danskoj) do 1,6% (u Grčkoj). S obzirom na značaj koji imaju, parlamenti nisu ekstravagantne institucije.

Autonomija parlamenta

Koliki god da je obim raspoloživih resursa i službenika, postaje sve jasnije da je potrebno da parlamenti budu nezavisni od izvršne vlasti u pogledu načina na koji se samoorganizuju, uključujući i kontrolu svoje satnice, kao i mogućnost da se, ako to okolnosti zahtevaju, sastanu i van redovnog zasedanja. Ovo je oblast u kojoj su ustavne razlike između predsedničkog i parlamentarnog

sistema jasnije izražene. U prvom slučaju izazov je u tome da se postigne uspešna saradnja između zakonodavne i izvršne vlasti, dok je u drugom slučaju izazov pre u tome da se postigne čvršća organizaciona nezavisnost ili autonomija.

Šta tačno podrazumeva parlamentarna „autonomija“? Izveštaj Udruženja generalnih sekretara parlamenta (ASGP – Association of Secretary Generals of Parliament) iz 1998. godine pod autonomijom u ovom kontekstu podrazumeva da je „sa jedne strane skupština nezavisna i nije podređena izvršnoj vlasti, a sa druge strane ima mogućnost da sebe makar delimično izuzme iz primene propisa opšteg prava da bi umesto toga primenjivala svoje propise“. Napominje se da je „u gotovo svim državama princip autonomije parlamenta priznat u tekstu ustava... u delovima koji su posvećeni podeli vlasti“. Ovaj izveštaj zaključuje da efektivna primena ovog principa u praksi predstavlja opštu težnju (Michel Couderc, *The principle of parliamentary autonomy, Constitutional and Parliamentary Information*, br. 176, 1998).

Sprovodenje principa autonomije u praksi obuhvata više različitih aspekata, kao što je navedeno u prilogu za ovu studiju koji je poslao slovenački parlament:

- odgovornost parlamenta za obezbeđivanje sopstvenih službi;
- kontrolu sopstvenog budžeta;
- organizovanje sopstvenog poslovanja.

U pogledu prvog od navedenih principa, prilozi iz indijskog i kanadskog parlamenta naglašavaju značaj nezavisnosti službe parlamenta od centralne javne ili državne službe:

Indija: Da bi efikasno izvršavao svoje funkcije u okviru podele vlasti, parlament mora imati nezavisan sekretarijat. Imajući za osnovni cilj da se obezbedi koncept izvršne i administrativne odgovornosti prema parlamentu, članom 98. Ustava Indije predviđaju se odvojeni i nezavisni sekretarijati za dva parlamentarna doma.

Kanada: Efikasnost parlamenta dobrim delom odražava mehanizme i resurse koji obezbeđuju njegovu nezavisnost i autonomiju. Operativna nezavisnost kanadskog parlamenta predviđa se ustavom i zakonima koji garantuju da će Senat, Donji dom i Biblioteka parlamenta imati na raspolaganju nestranačke stručne službenike koji nisu deo javne službe... Dok državni službenici u državnoj administraciji mogu tokom karijere prelaziti iz jednog odeljenja u drugo, kod službenika parla-

menta postoji težnja da im karijera bude služba u odgovarajućoj instituciji parlamenta.

Ovaj model profesionalne službe u parlamentu sa sopstvenom organizacijom i strukturom karijere sada postaje sve šire prihvaćen i u parlamentarnim i u predsedničkim sistemima. On uvažava činjenicu da je služba u parlamentu specifična aktivnost, u kojoj se, imajući u vidu prirodu nadmetanja stranaka, pravila o nestranačkoj opredeljenosti i profesionalnoj diskreciji posebno cene. U tom delu autonomija parlamenta predviđa i da parlament ima obezbeđeno nezavisno pravno savetovanje u pogledu pravnih aspekata vladine politike, kao i u pogledu pripreme predloga zakona. Izraelski Kneset, na primer, ima pravnu službu koncentrisanu u jednom odeljenju i ona se bavi različitim pravnim aspektima rada parlamenta.

Kontrola budžeta

Drugi aspekt nezavisnosti parlamenta jeste kontrola sopstvenog budžeta. Značaj ovoga je naglašen u principima za uređenje odnosa parlamenta i izvršne vlasti koji su formulisani na regionalnom seminaru IPU posvećenom parlamentu i postupku donošenja budžeta:

U skladu sa osnovnim principom podele vlasti, izrada predloga internog budžeta parlamenta treba da bude u isključivoj nadležnosti parlamenta, koji ga potom dostavlja izvršnoj vlasti, kako bi ušao u nacionalni budžet. Izvršna vlast neće ocenjivati celishodnost resursa koje parlament traži za obavljanje svojih funkcija (Generalni izveštaj koji je podneo g. Lahaou Touré (Mali), generalni izvestilac, Bamako (Mali), 1–3. novembar 2001).

Ovaj princip se u praksi različito primenjuje. Na jednoj strani imamo parlament kao u Francuskoj, čija je finansijska autonomija opisana kao „apsolutna, i u pogledu načina pripreme predloga budžeta i u pogledu procedura za glasanje o budžetu i za njegovu realizaciju“. Sa druge strane se nalazi veliki broj parlamentara, naročito u Africi, koji, prema opisu iz ASGP izveštaja, „legitimno teže“ da se oslobođe nadzora vlade, a posebno ministarstva finansija.

Kontrola poslovanja

Za autonomiju parlamenta podjednako je važna kontrola sopstvenog poslovanja i kontrola raspodele vremena na različite oblike posla i na različite poslaničke grupe. U tradicionalnom parlamentarnom sistemu organizovanom po vestminsterskom modelu posao se obično organizuje u neformalnim dogo-

vorima između predstavnika vlade u parlamentu (eng. *Leader of the House*, tj. jedan od ministara) i lidera opozicije i šefova opozicionih poslaničkih grupa. U današnje vreme ovakvi dogovori se sve više formalizuju kroz poslovne odbore parlamenta u kojima su predstavljene sve poslaničke grupe, a kojima predsedava predsednik skupštine ili predsednik Donjeg doma. Na primer, u parlamentu Samoe funkciju predsednika Poslovnog odbora odnedavno ne obavlja premijer, već predsednik Donjeg doma. U ovakvoj postavci, funkcija „predstavnika vlade u parlamentu“, ukoliko je predviđena, preciznije se definiše kao uža funkcija „rukovodioca vladinih poslova u Domu“. Ova promena je izvršena u prvim godinama postojanja indijskog parlamenta, Lok Sabe, kada je formiran Poslovno-savetodavni odbor, čije članove predlaže predsednik Donjeg doma, koji je po službenoj dužnosti i predsednik Odbora.

Funkcija Odbora jeste da preporuči vreme potrebno za raspravu o određenim Vladinim, zakonodavnim i drugim pitanjima za koja predsednik Doma, u dogовору са представником Владе у парламенту, може налозити да се уpute на разматрање Одбору. Након што Дом одобри извештај Одбора, расподела времена у вези са предлогима закона и другим пitanjima ima snagu naloga Doma.

U parlamentu Južne Afrike postoji programski odbor za svaki dom, koji se sastaje jednom nedeljno, kao i zajednički programske odbore za oba doma, koji je nadležan da priprema godišnji program rada parlamenta, uključujući i zakonodavne programe. Taj odbor predviđa vreme za obavljanje zakonodavnih i drugih poslova izvršne vlasti i utvrđuje rokove u kojima izvršna vlast mora da uputi predloge zakona parlamentu, koji u izuzetnim okolnostima, a na osnovu prethodno utvrđenih kriterijuma, mogu biti i kraći (po ubrzanoj proceduri). U okviru dogovorenog predviđenog vremena, predstavnik vlade u parlamentu, koji je „odgovoran za poslove nacionalne izvršne vlasti u parlamentu“, preuzima odgovornost za izradu programa rada parlamenta u vezi sa poslovima koje pokreće izvršna vlast i obavezu da obezbedi prisustvo nadležnih članova kabineta. Ovi programske odbore odluke obično donose konsenzusom.

U predsedničkim sistemima ovo pre može biti pitanje postizanja efikasne koordinacije između ove dve grane vlasti nego pitanje obezbeđivanja odgovarajuće nezavisnosti od izvršne vlasti u planiranju zakonodavnih poslova. To može zahtevati osnivanje posebnih koordinacionih tela ili odbora, kao što pokazuje primer sa Filipinima:

Da bi se stvorila odgovarajuća politika, formiran je Savetodavni odbor za razvoj odnosa zakonodavne i izvršne vlasti (eng. LEDAC –

Legislative-Executive Development Advisory Council), u kome je jedan od članova predsednik doma, sa ciljem da se obezbedi koordinacija stavova izvršne i zakonodavne vlasti i da se izbegne zastoj u postupku odlučivanja, odnosno ubrza donošenje zakona. LEDAC je konsultativno i savetodavno telo koje koordinira razvojno planiranje izvršne vlasti i planiranje budžeta od strane kongresa. Kroz diskusiju se uskladjuju različiti zakonodavni prioriteti kongresa i izvršne vlasti, raspravlja se o nacrtima zakona koji se odnose na najvažnija pitanja i postiže se konsenzus o zakonima koje treba hitno doneti.

U sledećem odeljku razmatraju se konkretna pitanja o izradi programa za zakonodavni postupak.

Više online informacija o unutrašnjoj organizaciji parlamenta:

Association of Secretaries General of Parliaments (1991). The Parliamentary Budget, in *Constitutional and parliamentary information*, N° 161.
[<http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991_162_01-e.pdf>](http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991_162_01-e.pdf)

Association of Secretaries General of Parliaments (1999). The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies, in *Constitutional and parliamentary information*, N° 177.
[<http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999_177_02-e.pdf>](http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999_177_02-e.pdf)

Commonwealth Parliamentary Association (2005).
Administration and financing of parliament: a study group report.
[<http://www.cpahq.org/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport_pdf_media_public.aspx>](http://www.cpahq.org/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport_pdf_media_public.aspx)

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Study group on the administration and financing of parliament: key recommendations.*
[<http://www.cpahq.org/TheadministrationandfinancingofParliaments_pdf_media_public.aspx>](http://www.cpahq.org/TheadministrationandfinancingofParliaments_pdf_media_public.aspx)

Harris, I (2005). *Towards the evolution of an effective parliamentary administration in West Africa.* Association of Secretaries General of Parliaments
[<http://www.asgp.info/documents/Geneva_2005/1st_conference_Nigerian.pdf>](http://www.asgp.info/documents/Geneva_2005/1st_conference_Nigerian.pdf)

Reports from a seminar on parliamentary administrations and legislative cooperation, organised by ECPRD and the Italian Chamber of Deputies
[<http://de.camera.it/files/pdf/dossier.pdf>](http://de.camera.it/files/pdf/dossier.pdf)

Unapređivanje zakonodavnog postupka

Mnogi parlamenti su isprobavali različite načine organizovanja zakonodavnog postupka kako vremenska ograničenja ne bi skraćivala efikasno razmatranje predloga i kako bi se istovremeno mogao dati prioritet onim delovima predloženih zakona koji su važni ili sporni. Italijanski Predstavnički dom, na primer, nedavno je uveo mnogo stroži raspored vremena za zakonodavni postupak, jer se utvrdilo da je proces zagušen amandmanima i da sednice traju unedogled. Taj problem je rešen planiranjem rasporeda vremena koje je predviđeno za predloge zakona i zahtevom da poslaničke grupe, u zavisnosti od ukupnog broja amandmana, izaberu određeni broj amandmana o kojima će se glasati.

Ovaj pristup obuhvata razne zahteve: sa jedne strane potrebu da se radi brzo i da se utvrdi koliko vremena treba dozvoliti za raspravu, čime se sprečava rasplinjavanje u radu skupštine uz često ponavljanje glasanja, a sa druge strane potrebu da se skupština usredsredi na one aspekte predloga zakona ili podnetih amandmana za koje smatra da imaju najveći politički značaj. Zahvaljujući ovoj reformi, kao i programskim reformama, Predstavnički dom je mogao da se posveti raspravama i skrati njihovo trajanje, što se ranijih godina pokazalo kao problem, garantujući time da je zakonodavstvo u stanju da mnogo brže odgovori potrebama zemlje.

Na sličan način, Donji dom u parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva preuzeo je, kroz predloge svog Odbora za modernizaciju, da se donošenje zakona planira sistematski, sa usaglašenim vremenskim rasporedom predviđenim za razne članove pojedinih predloga zakona, kako bi unapred mogao da predviđi potrebno vreme, odnosno da izbegne situacije u kojima je prinuđen da prekida raspravu zbog toga što je predviđeno vreme isteklo.

Dobro planiranje može na različite načine biti od koristi u razmatranju predloga zakona. Planiranje poslanicima daje jasnú predstavu o kojim će se delovima predloga zakona raspravljati i kada, što im omogućava da se koncentrišu na one delove predloga zakona za koje su najviše zainteresovani... Veća izvesnost u pogledu vremena rasprave korisna je i za spoljne grupe. Kada se od same početne faze rada odbora zna kada će se raspravljati o određenom delu predloga zakona, njima je lakše da planiraju vreme za podnošenje materijala potrebnog za briefing članovima stalnog odbora. To bi trebalo da omogući i Domu i odborima da efikasnije planiraju razmatranje predloga zakona i da im ostaje više vremena za razmatranje onih delova predloga zakona za koje su zain-

teresovani opozicija i poslanici koji ne obavljaju funkciju u parlamentu (eng. backbenchers), odnosno da manje vremena odvajaju za delove predloga zakona koji su jednostavniji i manje sporni.

Odbor je naveo četiri osnovna kriterijuma koje treba da zadovolji reformi-sani zakonodavni postupak:

- 1. treba uveriti aktuelnu vladu da će se njeni zakoni doneti u razumnom roku;*
- 2. posebno opozicija, ali i poslanici uopšte, moraju imati priliku da rasprave odredbe koje su im važne i traže njihovu izmenu;*
- 3. sve delove predloga zakona treba valjano razmatrati;*
- 4. predloge zakona treba valjano pripremiti, kako vlada ne bi kasnije podnosila veliki broj amandmana.*

Kvalitet predloga zakona

Poslednji navedeni kriterijum pokreće pitanje kvaliteta samih predloga zakona. O tome razmišljaju mnogi parlamenti suočeni sa pritiscima da usvoje mnogo zakona, naročito u zemljama koje usklađuju svoje zakone sa zahtevima Evropske unije. Da bi rešio problem neodgovarajuće pripreme nacrtu zakona, danski parlament je, na primer, zajedno sa vladom obrazovao radnu komisiju za rešavanje pitanja „kvaliteta predloga zakona“. Vlada je, kao rezultat toga, izdala detaljne smernice za kvalitet predloga zakona, koje su namenjene državnim službenicima u pojedinim ministarstvima gde se predlozi zakona pripremaju i u kojima se navodi veliki broj osnovnih zahteva koji u pripremi predloga zakona moraju biti zadovoljeni. Pored toga, predviđeno je da „predlog zakona mora sadržati podatke o finansijskim i administrativnim posledicama po javni sektor i poslovnu zajednicu, kao i o njegovom uticaju na životnu sredinu i o odnosu s pravom EU“.

Obezbeđivanje ustavnosti predloženih zakona još je jedan aspekt koji pokazuje kvalitet predloga zakona. U finskom parlamentu to je odgovornost predsednika, kome pomaže Odbor za ustavno pravo.

Zadatak Odbora za ustavno pravo u vršenju nadzora nad ustavnošću zakona jeste da ispita da li je predlog zakona u skladu sa Ustavom ili da li ima neusklađenosti među njima. U ovom drugom slučaju, Odbor takođe ukazuje na način na koji predlog zakona treba izmeniti da bi bio u skladu sa Ustavom... Odbor ostvaruje svoju kontrolnu funkciju uz pomoć univer-

zitetskih profesora i drugih pravnika koji se bave ustavnim pravom i koji, u svojstvu eksperata, iznose mišljenja na sednicama Odbora.

Grčki parlament takođe ima Naučnu službu, koju uglavnom čine univerzitetски profesori prava, i oni u svojim izveštajima o predlozima zakona ukazuju na „moguće suprotnosti ili neusklađenosti predloženih zakona u odnosu na grčki ustav i nacionalno zakonodavstvo, međunarodno ili evropsko pravo“.

Još jedan aspekt vezan za pitanje kvaliteta predloga zakona jeste jasnoća samog teksta. Italijanski Predstavnički dom ustanovio je poseban zakonodavni odbor, sastavljen od članova parlamentarne većine i opozicionih stranaka. Taj odbor „ocenjuje kvalitet teksta predloga zakona, kako bi utvrdio da li su ujednačeni, jednostavni, jasni i da li odgovaraju cilju, kao i njihovu efikasnost u pogledu pojednostavljivanja i poštovanja važećih zakonskih propisa, a onda na osnovu tih parametara daje svoje mišljenje odborima“.

Pogodnosti interneta

Razvijanje korišćenja interneta možda je za poslanike najvažnije upravo u kontekstu zakonodavnog postupka. Dok su mnogi parlamenti u eksperimentalnoj fazi, nekoliko njih je već daleko doguralo u potpunoj zameni papira u pripremi zakonskih tekstova i u raspravama o njima, jer se tekstovi zakona mogu davati u jednoobraznom elektronском formatu. Slede predlozi austrijskog parlamenta:

Cilj projekta E-RECHT („Elektronski zakon“) jeste stvaranje stalnog elektronskog kanala za obradu podataka, počev od poziva za davanje komentara na zakonski tekst do njegovog objavljivanja (na internetu). Zahvaljujući tome, biće samo potrebno da se u toku zakonodavnog postupka unesu amandmani na tekst predloga zakona (na primer, od strane odbora ili na plenarnoj sednici Državnog veća). Tekstovi zakona na papiru zamjenjeni su tekstovima u elektronskoj formi; drugim rečima, vladini predlozi zakona, izveštaji odbora i drugi materijali parlamenta više ne postoje u štampanom obliku. Tehnologija će omogućiti da se uvid u tekstove koji se pripremaju obavlja elektronskim putem, dok se sve faze mogu pratiti na potpuno transparentan način.

Pored moguće uštede vremena, izračunato je da će novi sistem uštedeti šezdeset tona papira godišnje, tj. preko milion evra. U Republici Koreji, da spomenemo još jedan primer, u toku je postupak da se glavni dom Narodne skupštine osmisli kao digitalni dom.

Kada se uspostavi Digitalni dom, veliki deo zakonodavnog postupka biće digitalizovan, uključujući i podnošenje i razmatranje predloga zakona, donošenje odluka elektronskim glasanjem i njihovo dostavljanje vlasti, što će svakako doprineti smanjenju troškova i vremena pojednostavljivanjem procesa i povlačenjem papira iz opticanja u ovom postupku. Štaviše, zakonodavci će imati mogućnost da u realnom vremenu pretražuju informacije u vezi sa različitim predlozima zakona dok sede na sastancima, kao i da efikasno postavljaju pitanja članovima kabineta, da raspravljaju o predlozima zakona ili da drže petominutne govore uz pomoć prezentacija na računaru.

Mađarski parlament je takođe u postupku uspostavljanja elektronskog parlamenta, koji će omogućiti da tekstovi svih podnetih predloga (predlozi zakona, amandmani, odluke, objavljivanje nacrta politike, izveštaji, interpelacije, pitanja itd.) budu dostupni preko interneta. Mada ovo pre svega treba da olakša i poboljša rad predstavnika građana, to znači da će odgovarajući tekstovi biti dostupni i građanima, preko veb sajta parlamenta.

Uloga gornjeg doma

Većina gore pomenutih mera za unapređivanje zakonodavnog postupka podrazumeva i ostvarivanje bolje saradnje dva doma parlamenta, tamo gde postoji dvodomni parlament. Svrha gornjeg doma jeste da obezbedi detaljnije razmatranje predloga zakona i da se povodom njih dobije širok dijapazon različitih mišljenja – bilo da je to iz državne i regionalne perspektive (kao što je slučaj u federalnom sistemu), iz perspektive ravnoteže snaga stranaka ili iz perspektive šireg dijapazona iskustava ili stručnosti. Uobičajen efekat ovakve prezentacije predloga zakona jeste postizanje boljeg kompromisa u pogledu predloženih zakona i, ukoliko je to moguće, u konačnom ishodu, njihovog šireg prihvatanja u javnosti. Pošto demokratija zavisi od postizanja saglasnosti, prihvatanje zakona od strane javnosti važno je merilo njenog uspeha.

Praćenje primene zakona

Ovde vredi razmotriti i dva poslednja pitanja koja su pokrenuta u prilozima dobijenim od parlamenata. Jedno je pitanje zabrinutosti zbog toga što vlade sve više koriste delegirano zakonodavstvo, koje parlamenti teško mogu da prate i čije korišćenje u nekim slučajevima može da izađe iz okvira uslova predviđenih odgovarajućim zakonom. Grčki parlament, na primer, ovo navodi kao „glavni problem“, pošto „normativna akta koja vlada donosi na ovakav način često izlaze iz okvira delegacije ovlašćenja predviđene zakonom“, pa se

često pribegava sudskej reviziji. Da bi rešio taj problem, određeni broj parlamentara predviđa da se posebna ovlašćenja iz delegiranog zakonodavstva ili propisa koji su preneti na izvršnu vlast vremenski ograniče (eng. *sunset clauses*), kako bi se omogućilo da se propisi ponovo sistematski razmotre i da sve propise koji su doneti po hitnom postupku i koji prekoračuju ta ovlašćenja potvrdi parlament u kratkom vremenskom roku.

Drugo pitanje jeste potreba da se primena propisa sistematski prati, i u pogledu toga koliko je ona efikasna i u pogledu toga koje efekte ti propisi imaju u praksi. Prema zaključku dobijenom od parlamenta Južne Afrike, „zakonodavna funkcija ne prestaje donošenjem zakona, tako da jedino praćenjem postupka njihove primene poslanici mogu otkriti njihove nedostatke, odnosno delovati u smislu ispravljanja pogrešnog tumačenja propisa ili nekompetentnog rada nekog vladinog ministarstva“. Jedan od uobičajenih razloga zbog koga se zakoni ne primenjuju efikasno jeste to što nisu obezbeđena odgovarajuća finansijska sredstva. Zbog toga je važno, kao što je već rečeno, da se jasno navedu finansijske posledice predloženih zakona, kao i da se za to obezbede sredstva u budžetu.

Oba ta pitanja su u bliskoj vezi sa kontrolnom funkcijom parlamenta, što će se razmatrati u narednom odeljku.

Više online informacija o unapređivanju zakonodavnog postupka:

Global Centre for Information and Communication Technology in Parliament
<<http://www.ictparliament.org/>>

Inter-American Development Bank (2006). Political Parties, Legislatures, and Presidents, in *Economic and social progress in Latin America, 2006 Report* (Chapter 3). <<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/chapter3.cfm>>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme (2003). *Ten years of strengthening parliaments in Africa, 1991-2000. Lessons learnt and the way forward.* <http://www.ipu.org/pdf/publications/africa2000_en.pdf>

United Nations Development Programme (2003). *Parliamentary Development practice note.* <http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ENGLISH.pdf>

U.S. Agency for International Development (2000). *USAID Handbook on Legislative Strengthening.* <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacf632.pdf>

Efikasna kontrola rada izvršne vlasti

Pored odgovornosti u pogledu zakonodavnog postupka, parlamenti imaju ključnu funkciju u kontrolisanju rada vlade u ime javnosti. U sledećem odeljku će se raspravljati o posebnoj oblasti kontrole realizacije budžeta i finansijske kontrole. Ovde će se razmatrati zadatak parlamenta da kontroliše politiku vlade i vršenje vlasti u širem smislu. Ovo čini drugu dimenziju polaganja računa koja je pomenuta u prethodnom odeljku: polaganje računa *vlade* parlamentu, a preko parlamenta i biračkom telu u celini.

Nigde kao ovde nije toliko očigledno da su za razmatranje rada parlamenta veoma važna pitanja relativnog odnosa moći (eng. *relational power*). To nije samo pitanje odnosa snaga između parlamenta i izvršne vlasti već i ravnoteže snaga koja postoji između stranaka i unutar njih. Jasno je da konfiguracija snage neke stranke često određuje odnos između parlamenta i izvršne vlasti. U predsedničkom sistemu u kome zakonodavno telo i položaj predsednika (izvršne vlasti) kontrolisu različite stranke, kontrola parlamenta obično nije rigorozna; to je pre stranačka utakmica, koja lako može da se pretvori u opstrukciju i dovede do potpunog zastoja. U parlamentarnom sistemu, i u predsedničkom u kome ista stranka kontroliše obe grane vlasti, postoji suprotna težnja: oštircu kontrole može da otupi način na koji vladajuća stranka ili koalicija vrši vlast ili način na koji stranačka utakmica obeshrabruje da se unutarstranačka neslaganja uopšte iznose u javnost. Tako, dok je interes opozicionih stranaka da se rad izvršne vlasti najrigoroznije kontroliše, poslanici vladajuće stranke mogu da iskoriste većinu kako bi obezbedili da ministri ne budu dovedeni u nezgodan položaj izlaganjem javnosti ili nekim kritičkim izveštajem.

Političke stranke mogu preko šefova poslaničkih grupa držati svoje poslanike „na liniji“ na veliki broj neformalnih načina, koji obuhvataju patronat za izbor u ključne odbore, sa perspektivom budućeg unapređenja, članstvom u delegacijama koje idu u inostranstvo i sl., kao i strah od gubitka povoljnog mesta na izbornoj listi stranke, pa čak i isključenje iz stranke. Način na koji funkcionisanje ove vrste patronata ili disciplinskih mera slabii efikasnu parlamentarnu kontrolu detaljno je opisan u zaključku parlamenta Južne Afrike:

Mada su sve stranke u parlamentu predstavljene u svim odborima, stranačka politika može da podriva mogućnosti odbora da zajednički sprovode kontrolu vladinih ministarstava. Štaviše, postojanje različitih interesa unutar jedne stranke ne znači da će oni nužno biti i izneti u javnost. Stranačka hijerarhija i disciplina mogu da deluju tako da sprečavaju članove da izraze svoja mišljenja i pokreću pitanja koja

mogu biti neprijatna za vladu ili pitanja koja prete stranačkom jedinstvu. Stranačko rukovodstvo može zahtevati veliku lojalnost članova i nametati strogu disciplinu, pošto članovi zavise od svojih stranaka u pogledu mesta na stranačkoj listi, pa time i mesta u parlamentu. To takođe može biti prepreka da odbor efikasno obavlja svoju kontrolnu funkciju.

Ovaj kontekst snaga između i unutar političkih stranaka mora se imati u vidu kada u daljem tekstu budemo razmatrali različite načine parlamentarne kontrole. Nema parlamentarne kontrole izvršne vlasti ukoliko je parlament jedinstveno i kohezivno telo; kontrola se sprovodi kroz stalnu borbu i utakmicu stranaka, u kojoj se stranke pre svega rukovode time kako će ona izgledati u javnosti. U stvari, neophodnu „oštricu“ različitim načinima kontrole daju upravo manjinske ili opozicione stranke unutar zakonodavnog tela; u parlamentarnim sistemima njihovo delovanje obično koordiniraju zvanični ili nezvanični „kabineti u senci“ po vestminsterskom modelu.

Kontrola kroz sistem odbora

Najsistematičniji metod za kontrolu rada izvršne vlasti jeste kontrola kroz parlamentarne odbore koji prate rad svih pojedinačnih vladinih organa i ministarstava i ispituju posebno važne aspekte njihove politike, kao i njihovo rukovođenje. Mnogi parlamenti su reformisali sistem odbora, da bi on bio u skladu sa odgovarajućim resorima vlade i njihovim članovima i da bi se na taj način razvijala odgovarajuća stručnost. U mnogim zemljama to su zajednički odbori oba doma parlamenta. Iako čak ni specijalizovani odbori ne mogu da sami potpuno pokriju celokupan rad nekog resora, sa stanovišta odgovornosti dovoljno je da to ministarstvo zna da bi odbori *mogli* da ispituju svaki aspekt njihovog rada, i to vrlo rigorozno, iako u praksi moraju da budu selektivni.

Evo kako parlament Južne Afrike opisuje svoj reformisani sistem odbora:

Neke zadatke, naročito one koji zahtevaju detaljno razmatranje stanja stvari, bolje obavljaju manje grupe nego Dom na plenarnom zasedanju, te u tom smislu odbori mogu igrati izrazito važnu ulogu u kontroli rada izvršne vlasti. Od 1994. godine sistem odbora je pretrpeo velike promene, koje su olakšale rad odbora u sprovođenju kontrole. Stari sistem od trinaest odbora, čija se uloga uglavnom sastojala u tome da se održavaju tajne sednice kako bi „slepo aminovali“ zakone vlade Nacionalne stranke, zamenjen je sistemom odbora koji je živ, aktivran i nezavisran od vlade. U Narodnoj skupštini ustanovljen je odbor za svaki

resor vlade, dok odbori Nacionalnog saveta pokrajina velikim delom odgovaraju grupama vladinih resora. Oni imaju široka ovlašćenja, uključujući i ovlašćenje da pozivaju ljudе radi davanja dokaza ili dostavljanja dokumenata...

Švedski parlament u svom zaključku primećuje da se u današnje vreme naglasak sve više stavlja na kontrolnu funkciju parlamenta. „To je zato što glavne aktivnosti vlade više nisu regulisane detaljnim zakonskim propisima niti odredbama budžeta, već opštim ciljevima i zahtevima koji su orijentisani na rezultat. Tako zadatak parlamenta postaje to da naknadno proverava da li su ti ciljevi i zahtevi ispunjeni... Ovde će rad i prioriteti odbora Riksdaga preuzeti glavno mesto.“

Po definiciji, kontrola je moguća jedino ukoliko su odbori sposobni da samostalno odlučuju koje aspekte aktivnosti vlade treba ispitati. U filipinskom Predstavničkom domu o tome odlučuje većina članova odbora:

Pored Stalnog nadzornog odbora Doma, i drugi odbori Doma mogu samostalno da ocenjuju uspešnost rada vladinih organa, u skladu sa svojim ovlašćenjima da održavaju slušanja i sprovode istrage o pitanjima koja su u okviru njihove funkcionalne nadležnosti, na zahtev većine svojih članova. Tako su, na primer, određeni organi i ministarstva izvršne vlasti ispitivani u vezi sa sistemom nabavki i dodeljivanja ugovora, što je obezbedilo transparentnost i utrlo put reformama politika.

Nasuprot tome, norveški parlament je nedavno odlučio da „manjina članova Stalnog odbora za razmatranje i ustavna pitanja (jedna trećina članova) može da traži održavanje sednice Odbora. To pravilo je bitno za zaštitu manjinskih frakcija u parlamentu.“

Odlučujući značaj za efikasnost ispitivanja koja sprovode odbori imaju ovlašćenja na osnovu kojih odbori mogu da zahtevaju da se ministri i državni službenici pojave pred njima i da odgovaraju na pitanja, odnosno da dostave tražena dokumenta. Ključna stvar za efikasno polaganje računa jeste pristup informacijama, uključujući i one poverljive. Zakoni o slobodi informisanja koji predviđaju brojna izuzeća ili pravo veta ministara u vezi sa otkrivanjem informacija mogu ograničavati parlament da pristupi osetljivim informacijama. Veliki broj parlamenata, kao jedan od metoda da se izbegnu takva ograničenja, za određene kategorije informacija koristi praksu zatvorenih sednica.

Pitanje resursa je naročito važno značajno upravo u kontekstu detaljne kontrole koju sprovode odbori. Čak i u mnogim dobro uređenim parlamentima i zakonodavnim telima, broj raspoloživih službenika odbora nije dovoljan u odnosu na stručna znanja na koja se mogu pozvati vladini organi. U želji da se prevaziđe problem manjka službenika odbora, pribegava se različitim vidovima dopunjavanja službi odbora, a najčešće se angažuju spoljni stručnjaci iz civilnog društva i akademskih krugova, za potrebe sprovođenja posebnih ispitivanja ili za potrebe stalnog savetodavnog panela nekog odbora. Donji dom britanskog parlamenta nedavno je ustanovio Odeljenje za detaljno razmatranje i kontrolu (eng. *Scrutiny Unit*), koje pruža specijalizovanu podršku pojedinim odborima onda kada su preopterećeni poslovima.

Rezultat ispitivanja koje sprovodi odbor obično se objavljuje kao izveštaj i dostavlja se vladi zajedno sa preporukama, a podnosi se parlamentu kao celini. Tada parlament treba da utvrdi prioritete u pogledu iznošenja izveštaja na raspravu i da odluči kako će postupati kad dobije odgovor vlade. Indijski parlament je nedavno pooštio proceduru za sprovođenje preporuka nadležnih stalnih odbora (eng. *DRSC – Departmentally Related Standing Committees*), jer se ustanovilo da vlada često odgovlači s primenom preporuka koje je, inače, sama prihvatile.

Po postojećoj proceduri, nakon što se izveštaj s temom po izboru DRSC-a podnese domu, vlada dostavlja svoje beleške o preduzetim merama u vezi sa preporukama sadržanim u pomenutom izveštaju, u roku od tri meseca. Broj preporuka koje je vlada prihvatile i koje primenjuje uglavnom je manji od broja preporuka koje su joj upućene. Da bi se uspostavila ozbiljnost i obezbedila pravovremena primena preporuka koje je dao DRSC, predsednik Lok Sabe (Donji dom indijskog parlamenta) i predsednik Radža Sabe (Gornji dom indijskog parlamenta) izdali su, u septembru 2004. godine, uputstva kojima se predviđa da će nadležni ministar svakih šest meseci u Donjem domu iznosići šta je urađeno u vezi s primenom preporuka sadržanih u izveštaju DRSC-a. Očekuje se da će to biti velika promena nabolje u pogledu pravovremene i stvarne primene ovih preporuka.

Više online informacija o kontroli kroz sistem odbora:

Gay, O and Winetrobe, B (2003). *Parliamentary audit: the audit committee in comparative context. A report to the audit committee of the Scottish parliament.* <<http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/audit/reports-03/aur03-legacy-02.htm>> (document en anglais)

Krafchik, W. and Wehner, J. (2004). *Legislatures and budget oversight: best practices.* <http://www.revenuewatch.org/reports/kazakhstan_parliament_budget_forum.pdf>

National Democratic Institute (1996). *Committees in legislatures: a division of labor.* <http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf>

Kontrola pomoću i preko nevladinih javnih agencija

U pogledu parlamentarne kontrole treba razlikovati dve potpuno različite vrste nevladinih agencija. To su, najpre, one agencije koje su koncipirane tako da doprinose sprovođenju kontrole nad radom vlasti, npr. ombudsman, komisija za ljudska prava, komisija za borbu protiv korupcije, kancelarija generalnog revizora i sl. Poslednjim dvema institucijama više pažnje posvetićemo u okviru teme o finansijskoj kontroli. Ovde ćemo samo ponoviti stanovište navedeno u poglavljju 4 – da će kontrola verovatno biti efikasna ako parlament odobrava imenovanje članova u tim telima i ukoliko oni račune za svoj rad polažu parlamentu, a ne vlasti. Zahvaljujući svojoj stručnosti u određenim oblastima i vezama sa organizacijama civilnog društva, te agencije imaju neprocenjivu vrednost u dopunjavanju kontrolnog rada parlamentarnih odbora. Prilog dobijen od norveškog parlamenta, na primer, pominje četiri nezavisne agencije za koje smatra da imaju „odlučujući značaj za kontrolnu funkciju Stortinga“: Kancelariju generalnog revizora, Ombudsman parlamenta za javnu upravu, Odbor za nadzor obaveštajnih službi, službi za praćenje i bezbednosnih službi, te Ombudsman za oružane snage. Izuzimajući poslednju od navedenih agencija, čije izveštaje razmatra Odbor za odbranu, ostale izveštaje razmatra Stalni odbor za detaljno razmatranje i kontrolu. U mnogim zemljama parlamentarnoj kontroli doprinosi još jedna agencija – Nacionalni statistički zavod. Pošto statistički zavod ima mogućnosti da „doteruje“ statističke podatke kako bi prikazao politiku vlade u boljem svetlu, njegova nezavisnost

se najbolje obezbeđuje tako što se predviđa da on polaže račune parlamentu, a ne vladu; to je nedavno predloženo u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Drugu vrstu nezavisnih agencija čine one koje obavljaju neke izvršne i regulatorne funkcije same vlade. Za razliku od prvog slučaja, gde su agencije deo parlamentarnog režima kontrole, ovde je pitanje kako uspešno sprovoditi kontrolu nad njima, pošto nisu deo strukture vladinih organa. U mnogim zemljama sve je češći slučaj da vlade poveravaju neke svoje javne funkcije, kao što su regulatorne aktivnosti ili pružanje usluga, nezavisnim agencijama. Te agencije mogu biti javna preduzeća ili nezavisne institucije koje vrše javna ovlašćenja, kao što su centralna banka ili javni radio-difuzni servis, regulatorna tela za zdravlje i bezbednost, glavne komunalne službe i sl., zatim agencije koje se finansiraju iz javnih sredstava za pružanje transportnih usluga, stambenih usluga, usluga obrazovanja, usluga obnove grada, kao i agencije koje upravljaju kaznenim sistemom i sl., a nekada to mogu biti i partnerstva javnog i privatnog sektora koja preuzimaju od lokalnih vlasti sprovođenje kontrole nad datom oblašću i odgovornost za tu oblast.

Sve češće angažovanje takvih nezavisnih agencija donelo je mnoštvo problema. Jedan problem navodi se u prilogu dobijenom od grčkog parlamenta i tiče se normativnih akata nezavisnih organa, „čime se na normativnom nivou proces odlučivanja prebacuje sa parlamenta na nezavisne organe“. Drugi je problem slabljenje linija odgovornosti i polaganja računa. U teoriji, nezavisna agencija može spadati u delokrug nekog vladinog organa, ali je ona pre svega zamišljena da bude na distanci, zbog čega je parlamentu teško da uspešno vrši kontrolu, čak i ako su predviđeni veliki iznosi javnog novca koji imaju značajne posledice po raspodelu budžetskih sredstava.

Više online informacija o nezavisnim nadzornim telima:

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002).

Relations between supreme audit institutions and parliamentary committees.

<[http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma\(2002\)I](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma(2002)I)>

World Bank (2001). *Features and functions of supreme audit institutions.*

<<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>>

Kontrola kroz poslanička pitanja i „interpelacije“

U parlamentarnom sistemu i sistemima gde su ministri istovremeno članovi zakonodavnog tela, važan mehanizam sproveđenja kontrole jeste postavljanje pitanja, i usmeno i pismeno, ministrima u parlamentu. Usmena pitanja postavljena na plenarnim sednicama često se mogu pretvoriti u stranačke svađe, koje stvaraju više zle krvi nego što su konstruktivne, pri čemu poslanici vladajuće stranke pitanja postavljaju na granici neukusnog ulagivanja, a odgovori se pretvaraju u skupljanje poena protiv opozicije. Državni službenici mogu mogu pažljivo sastavljati pisane odgovore na takav način da se, zapravo, izbegne otkrivanje ičeg suštinskog. I pored toga, kada se radi kako treba, poslanička pitanja mogu da posluže kao važan mehanizam za ispitivanje i kontrolu. Činjenica da ministri imaju redovnu obavezu da ponude objašnjenja i argumentuju svoju politiku u parlamentu i da javno daju odgovore povodom bilo koje negativne pojave predstavlja koristan oblik discipline i važan doprinos polaganju računa, kao što potvrđuje ovaj komentar zambijskog parlamenta:

Svrha postavljanja pitanja u Domu sastoje se pre svega u tome da se poslanicima pruži prilika da traže informacije o pitanjima od javnog značaja. Drugo, postavljanjem pitanja vrši se pritisak na vladu da deluje – tj. postavljanjem pitanja u Domu vlada se poziva ili da otpočne ili da završi neki projekat, da obezbedi određena sredstva ili da postupa po bilo kom javnom pitanju. Druge važne karakteristike poslaničkih pitanja odnose se na pružanje prilike poslanicima da prenesu vlasti mišljenje i raspoloženje javnosti, naročito o tekućim pitanjima, čime se testira format ministara i njihovih službenika na osnovu načina na koji daju odgovore, posebno na dodatna pitanja. Pitanja primoravaju ministre da budu oprezniji iz straha da se ne otkriju njihovi neuspesi ili, bolje rečeno, pitanja, uopšteno govoreći, doprinose većoj budnosti vlade.

Ovi ciljevi će se pre realizovati ukoliko se postupak postavljanja pitanja organizuje sistematičnije. Ovde kao primer navodimo kako se taj postupak sprovodi u irskom Dejlu:

Taoiseach (premijer) odgovara na unapred dobijeno pitanje (kao i na dodatna pitanja, o kojima nije unapred obavešten) u trajanju od 90 minuta svake nedelje. On takođe daje odgovore na pitanja koja postavljaju opozicioni stranački lideri, a o kojima nije obavešten unapred, u trajanju od dodatnih 40 minuta svake nedelje. Drugi članovi vlade se

rotiraju u odgovaranju na pitanja u trajanju od 210 minuta svake nedelje. Tokom 2004. godine dobijeni su odgovori na približno 1900 una-pred postavljenih pitanja. Pored toga, na još 26.000 pitanja dati su pisani odgovori.

U parlamentu Senegala, postavljanje poslaničkih pitanja ministrima organizuje se u obliku rasprave sa prilično preciznim rasporedom vremena:

Tokom rasprave primenjuje se sledeći kodeks ponašanja:

- | | |
|--|------------------|
| <i>1. čitanje pitanja od strane lica koje ga postavlja:</i> | <i>3 minuta</i> |
| <i>2. odgovor ministra:</i> | <i>15 minuta</i> |
| <i>3. izjava lica koje postavlja pitanje:</i> | <i>10 minuta</i> |
| <i>4. izjava većine (može biti podeljena):</i> | <i>10 minuta</i> |
| <i>5. izjave manjinskih grupa i nezavisnih poslanika: vreme koje proporcionalno odgovara njihovoj veličini i koje takođe zavisi od vremena odobrenog većini;</i> | |
| <i>6. novi odgovori ministra:</i> | <i>15 minuta</i> |
| <i>7. lice koje postavlja pitanje dobija ponovo reč:</i> | <i>3 minuta</i> |
| <i>8. konačan odgovor ministra:</i> | <i>5 minuta</i> |
- Ovo se odnosi na formu brze kontrole nad vladom od strane Narodne skupštine po određenom pitanju.*

Drugi parlamenti prilikom detaljnog ispitivanja rada ministara koriste različite oblike intervenisanja, kojima se dopunjavaju procedure u vreme kada se formalno postavljuju poslanička pitanja. U zambijskom parlamentu lični predlozi poslanika opisuju se kao „najpopularniji i najuspešniji način detaljnog ispitivanja rada izvršne vlasti“. Indijski parlament već dugo primenjuje proceduru „pozivanja na pažnju“, koja se opisuje ovako:

Svi poslanici imaju pravo da, uz prethodno odobrenje predsednika parlamenta ili predsedavajućeg, pozivaju na pažnju ministra po svakom hitnom pitanju od javnog značaja, a ministar može dati kratku izjavu ili zatražiti vreme da takvu izjavu dâ naknadno ili neki drugi put. Taj postupak ne podleže nikakvoj cenzuri od strane vlade, pošto se ne vodi rasprava niti se glasa. Ova procedura pomaže poslanicima da ukažu na nedostatke u postojećim postupcima vlade u bavljenju dotičnim pitanjem.

Iako predsednički sistemi ne predviđaju iste procedure za rutinsko postavljanje pitanja ministrima koje predviđaju parlamentarni sistemi, oni raspolažu drugim načinima da dobiju odgovore od vladinih ministara, pored uobičajenih procedura odbora. Po izmenjenom Ustavu iz 1980. godine, čileanski

Nacionalni kongres, na primer, može zahtevati prisustvo vladinih ministara na posebnim sednicama oba doma koje se sazivaju da bi se poslanici informisali o pitanjima iz delokruga rada nadležnog ministarstva.

Saglasnost parlamenta na imenovanja u izvršnoj vlasti

U predsedničkim sistemima, u kojima ministri nisu članovi zakonodavnih tela, važan aspekt sprovođenja kontrole leži u postupku davanja saglasnosti na imenovanja u izvršnoj vlasti i kabinetu, što obično podrazumeva dugotrajnu proveru podobnosti lica koja se imenuju na javnu funkciju. Takve provere mogu se predvideti i za imenovanja sudija i ambasadora, kao i ministara. Neki parlamentarni sistemi su razvili procedure kontrole imenovanja na važne funkcije koje nisu ministarske, mada je to ređa praksa.

Drugu stranu medalje čini mogućnost opoziva sa funkcije. Pravo zakonodavnog tela na opoziv predsednika na osnovu specijalne procedure, u predsedničkim sistemima predstavlja krajnje sredstvo predviđeno za veće povrede zakona ili ustava. Nasuprot tome, u parlamentarnim sistemima, nepoverenje izglasano premijeru obično ukazuje na gubljenje podrške po političkoj osnovi, ali to u konfrontaciji izvršne vlasti i parlamenta nema istu težinu, s obzirom na to da vladu održava parlament. Neki parlamenti takođe predviđaju izglasavanje nepoverenja pojedinim ministrima a da se to ne odnosi na vladu u celini.

Specijalne anketne komisije

Kao još jedan instrument za sprovođenje kontrole treba pomenuti specijalne anketne komisije koje parlamenti mogu obrazovati radi sagledavanja pitanja od velikog javnog značaja, a ta pitanja obično spadaju u zajednički delokrug rada više ministarstava, odnosno u nadležnosti su više odbora. Ovo treba razlikovati od anketnih komisija koje obrazuju same vlade i kojima vlada određuje predmet razmatranja i bira ključne izvršioce. Ovi drugi ponekad mogu postati sredstvo kojim se odlaže neko sporno pitanje ili amortizuju moguće kritike na račun ponašanja vlade, pa zbog toga uopšte nisu efikasan instrument za sprovođenje kontrole.

Važan elemenat anketnih komisija jeste zaštita koja se pruža svedocima propisima o uzbunjivačima (licima iz samog sistema koja su spremna da otkriju zloupotrebe, eng. *whistleblower*), mada takva zaštita ima i širi značaj, mimo ovog konteksta. Sledeći komentar potiče iz rada NDI o međunarodnim standardima za demokratska zakonodavna tela:

Prerogativ zakonodavne grane vlasti jeste da obrazuje anketne komisije za pitanja od javnog značaja. Prirodna posledica tog prava jeste mogućnost da lica koja daju informacije i svedoci – ili „insajderi“, kako se obično nazivaju – istupe sa tačnim informacijama uz uverenje da se neće odati njihov identitet, kao i da zbog davanja takvih izjava neće trpeti nikakve štetne posledice, bilo lične bilo profesionalne.

Mnoge zemlje imaju ovakve zakonske propise, mada postoje razlike u stepenu zaštite. Tamo gde se zaštita pruža samo onda kada se podaci iznose na propisani način, na primer poslodavcu, ta procedura može doprineti da se problem ili pritužba zataškaju i tiho odlože. Nasuprot tome, u Sjedinjenim Američkim Državama, „insajderi“ zaposleni u federalnim službama nisu u obavezi da otkrivaju informacije na određeni propisan način, pa mogu uživati zaštitu čak i kada te informacije procure u novine.

Više online informacija o parlamentarnoj kontroli nad izvršnom vlašću:

Inter-Parliamentary Union (2006). *Parline database module on parliamentary oversight.* <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>

National Democratic Institute (2000). *Strengthening legislative capacity in legislative-executive relations.*
<http://www.accessdemocracy.org/library/980_gov_legcapacity.pdf>

Pelizzo, R., Stapenhurst, R. and Olson, D. (eds.) (2004). *Trends in parliamentary oversight.* World Bank Institute
<<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/TrendsinParliamentaryOversight-FINAL.pdf>>

Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (eds.) (2004). *Legislatures and oversight.* World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/EXT_PARLIAMENTARIANS/Resources/Legislatures_and_Oversight.pdf>

Studija slučaja kontrole: politika bezbednosti

Oblast politike u kojoj se o pitanju parlamentarne kontrole trenutno vode brojne rasprave jeste politika bezbednosti. U priručniku *Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti*, koji su 2003. godine zajedno izdali IPU i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, utvrđena su tri posebna problema u sprovodenju kontrole u ovoj oblasti:

- *Zakoni o zaštiti tajnosti podataka mogu biti smetnja naporima da se postigne veća transparentnost u sektoru bezbednosti...*
- *Sektor bezbednosti je veoma složeno polje, u kojem parlamenti moraju da kontrolisu pitanja kao što su nabavka oružja, kontrola naoružanja i borbena gotovost/pripravnost vojnih jedinica. Ne poseduju svi poslanici dovoljno znanja i stručnosti da se tim pitanjima bave na efikasan način...*
- *Naglasak na međunarodnoj saradnji u oblasti bezbednosti može uticati na transparentnost i demokratsku zakonitost politike bezbednosti neke zemlje ukoliko se time parlament isključuje iz ovog procesa (str. 19).*

Kao ilustracija postojećih problema mogu se uzeti dva aktuelna problematična aspekta kontrole u ovom sektoru. Prvi je davanje saglasnosti za angažovanje oružanih snaga date zemlje u inostranstvu. U priručniku se napominje da je „iz perspektive dobrog upravljanja pravilno i da se preporučuje da se... parlamentu dâ mogućnost da učestvuje u odlučivanju o angažovanju oružanih snaga u inostranstvu“ (str. 118). Mi bismo dodali i „sa demokratskog stanovišta“. U stvari, kao što ovaj priručnik primećuje, praksa je vrlo neuјednačena, počev od onih zemalja u kojima se za slanje trupa u inostranstvo zahteva prethodna saglasnost parlamenta ili, u hitnim slučajevima, naknadna saglasnost, do onih zemalja u kojima je takvo angažovanje prerogativ izvršne vlasti i parlamentu je dozvoljeno samo da raspravlja o tom pitanju, ali ne i da utiče na njenu diskrecionu odluku.

Na prvom kraju spektra nalaze se zemlje kao što su Švedska i Nemačka. U prilogu za ovu studiju koji je dobijen od nemačkog Bundestaga napominje se da „u poređenju sa drugim zemljama, nemački Bundestag uživa veoma široka prava učestvovanja u postupku donošenja ovakvih odluka“. Njegovo pravo na davanje prethodne saglasnosti za angažovanje oružanih snaga u inostranstvu potvrđeno je presudom Saveznog ustavnog suda iz 1994. godine, a mehanizam za davanje saglasnosti, koji se velikim delom zasniva na postojećoj praksi, precizno je ureden *Aktom o učestvovanju parlamenta* iz decembra 2004. godine. Postupak za davanje saglasnosti opisan je na sledeći način:

Savezna vlada mora zahtev za dobijanje saglasnosti za razmeštanje oružanih snaga podneti Bundestagu pravovremeno, pre otpočinjanja razmeštaja. Zahtev mora da sadrži detaljne podatke o toj misiji: operativni mandat, operativno područje, pravni osnov za misiju, maksimalan broj pripadnika vojne službe koja se razmešta, sposobnosti oružanih snaga koje se razmeštaju, planirano trajanje misije, predviđene troškove i finansijske aranžmane... Zahtev za dobijanje saglasnosti formalno se upućuje nadležnom odboru na prvo čitanje, često bez vođenja rasprave. Odbori na sednicama utvrđuju predlog odluke, podnoseći predlog za usvajanje odluke na plenarnoj sednici. Odbori mogu samo da predlože usvajanje ili odbijanje zahteva, koji se ni na koji način ne može menjati...

Važan izuzetak, kojim se odstupa od primene ovog postupka, predviđa se za razmeštaj u slučaju stanja neposredne opasnosti koje ne trpi odlaganje i za operacije čiji je cilj spasavanje osoba iz posebno opasnih situacija. U tim slučajevima dovoljno je da Bundestag svoju saglasnost dâ ex post. Međutim, Savezna vlada ima obavezu da na odgovarajući način o tome stalno obaveštava Bundestag pre i tokom razmeštaja. Savezna vlada mora da obustavi operaciju ukoliko Bundestag odbije njen zahtev za dobijanje ex post saglasnosti.

Ovaj akt takođe navodi da Bundestag može u svakom trenutku da opozove svoju saglasnost datu na razmeštaj oružanih snaga.

Karakterističan primer ostvarivanja parlamentarne kontrole nad odlukom o razmeštaju trupa u inostranstvo dat je u prilogu turskog parlamenta i odnosi se na zahtev vlade za razmeštaj vojnih trupa u Severnom Iraku, o kome se raspravljalo 1. marta 2003. godine u Velikoj narodnoj skupštini:

Prvi član zahteva odnosi se na slanje turskih vojnih trupa u inostranstvo, a drugi na davanje dozvole za prisustvo stranih trupa u Turskoj... U normalnim uslovima, poslanička grupa vladajuće stranke podržava predloge i ne prihvata amandmane. Međutim, u ovom slučaju su mnogi poslanici vladajuće stanke glasali protiv tog zahteva. Antiratne manifestacije koje su organizovale NVO su, bez sumnje, značajno uticale na ovaj postupak... Odbijanje zahteva koji je dostavila njihova vlada i činjenica da je četvrtina poslanika vladajuće stranke glasala protiv zahteva dokazuju uticaj parlamenta na donošenje političkih odluka.

Zakonski propisi o borbi protiv terorizma

Još jedno teško pitanje odnosi se na zakonske propise o borbi protiv terorizma, koji pred demokratska društva postavljaju problem uspostave odgovarajuće ravnoteže između bezbednosti i zaštite građanskih i političkih sloboda, kada su one u sukobu. Da se one ne sukobljavaju nužno, pokazao je Kofi Anan u govoru održanom novembra 2001. godine: „Opasnost leži u tome da, vodeći računa o bezbednosti, žrtvujemo osnovne slobode da time oslabimo, a ne ojačamo, našu zajedničku bezbednost – čime, zapravo, podrivamo demokratiju iznutra.“ U razradi ovog komentara, priručnik *Parlamentarna kontrola sek-tora bezbednosti* insistira na tome da je „apsolutno neophodno da uspostavljanje ravnoteže između sloboda i bezbednosti ne bude u isključivoj nadležnosti izvršne vlasti i da parlament, kao predstavnik naroda i garant ljudskih prava, pomno vrši kontrolu u tom pogledu“. U njemu se daju brojni predlozi o tome šta poslanici treba da rade u vezi s borbot protiv terorizma, između ostalog i sledeće:

- *Zastupati širok pristup u borbi protiv terorizma, što znači baviti se njegovim korenima, a ne samo usmeravati pažnju na obezbeđivanje zaštite i bezbednosti...*
- *Proveriti da li je vaša država potpisala relevantne međunarodne konvencije i protokole koji se odnose na terorizam...*
- *Raditi u pravcu usvajanja zakonskih mera koje obezbeđuju nadok-nadu za žrtve terorističkih akata, kao izraz nacionalne solidarnosti.*
- *Obezbediti da zakonski propisi o borbi protiv terorizma održavaju odgovarajuću ravnotežu između bezbednosnih zahteva i ostvariva-nja građanskih i političkih prava...*

Među odredbama regionalnih i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima koje ne podležu uspostavljanju ovakve ravnoteže i koje se ni pod kojim uslovima ne mogu derogirati, nalazi se i ona koja propisuje absolutnu zabranu primene torture, uključujući i deportaciju lica koja traže azil odnosno drugih stranih državlјana u zemlje gde se tortura sprovodi u praksi ili korišćenje vazdušnog prostora zemlje u takve svrhe. Parlamenti imaju naročitu odgovornost da ispituju da li takva praksa postoji, kao i da joj se suprotstavljaju tamo gde se zna da postoji.

Više online informacija o parlamentarnoj kontroli nad politikom bezbednosti:

Inter-Parliamentary Union, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2003). *Parliamentary oversight of the security sector principles, mechanisms and practices.* <http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3>

National Democratic Institute (2005). *Democratic oversight of police forces, mechanisms for accountability and community policing.* <http://www.accessdemocracy.org/library/1906_gov_policing_080105.pdf>

Razmatranje budžeta i finansijska kontrola

Glavna funkcija parlamenta uvek je bila kontrola nad obezbeđivanjem i korišćenjem sredstava iz javnih prihoda. Poznati slogan „nema oporezivanja bez predstavljanja“ znači da će obavezni porezi vlade biti prihvatljivi građanima jedino ako se njihovi izabrani predstavnici izričito saglase sa tim porezima. Parlamentarna kontrola u oblasti javnih finansija može se podeliti u dve velike faze: fazu razmatranja i odobravanja planova vlade u vezi sa obezbeđivanjem i korišćenjem sredstava iz javnih prihoda *ex ante*, razmatranjem predloga budžeta, i fazu nadzora javnih rashoda *ex post*, da bi se obezbedilo da se to čini prema uslovima koje je odobrio parlament. Naravno da će ishod druge faze uticati na prvu fazu sledećeg godišnjeg ciklusa, tako da se na ove dve faze može gledati kao na kontinuirani proces. Međutim, za potrebe analize ove dve faze se mogu razmatrati i odvojeno.

Razmatranje budžeta

Zadatak je izvršne vlasti da priprema detaljan predlog godišnjeg budžeta namenjen obezbeđivanju i korišćenju sredstava iz državnih prihoda. U sistemima koji su nastali po vestminsterskom modelu, običaj je da se budžet podnosi parlamentu na razmatranje određenog dana u obliku kompletног paketa, što parlamentu ostavlja malo prostora za suštinske izmene u predloženom paketu. Ministar finansija ili nosilac odgovarajuće funkcije mogu u toku pripreme predloga budžeta primati predstavke od predstavnika različitih društvenih i ekonomskih grupa, ali sam parlament neće biti ni konsultovan ni infor-

misan o sadržini pre predstavljanja budžeta na dan kada se budžet razmatra. Prema tome, uloga parlamenta je da na plenarnoj sednici raspravlja o opštim odredbama predloga budžeta, odnosno da na odboru za finansije, na osnovu detaljnog razmatranja procene budžetskih rashoda, utvrdi moguće neusaglašenosti ili eventualne uštede. Ovom konceptu sasvim odgovara nadležnost Odbora za procene budžetskih pitanja indijskog parlamenta da „detaljno razmotri rashode na osnovu vladinog predloga završnog računa i da podnese izveštaj o tome šta se može primeniti od ekonomskih mera, predloga za bolju organizaciju, veću efikasnost ili administrativne reforme koje su saglasne sa politikom na osnovu koje su procene izvršene“.

Ovako restriktivan koncept uloge parlamenta u pripremi predloga budžeta sve je češće izuzetak, a sve ređe pravilo. Kako pokazuje anketa koju je sprovela Svetska banka, „zakonodavci u većini zemalja članica OECD-a dobijaju budžet za narednu budžetsku godinu dva do četiri meseca unapred“ (*Results of the Survey on Budget Practices and Procedures*, OECD/World Bank, 2003). Ovakav vremenski okvir omogućava parlamentu znatno veći uticaj na konačan sadržaj budžetske politike, bilo u toku rasprave i pregovora koji pretходе usvajanju budžeta, bilo u fazi razmatranja vladinog predloga. Doprinos koji parlament u ovom pogledu daje naročito je veliki u Norveškoj, gde se u samom parlamentu vode pregovori o ukupnim rashodima i raspodeli budžetskih sredstava po budžetskim pozicijama. U okviru budžetske reforme iz 1997. godine posebna pažnja je posvećena tendenciji da takav postupak veštacki povećava iznos rashoda kako bi se zadovoljili prioritetni planovi različitih stranaka:

Novi postupak za donošenje budžeta uglavnom se vidi kao poboljšanje. U ovom postupku, koji se u Stortingu odvija u jesen, političke stranke otpočinju sa pregovorima za postizanje većinskog dogovora o ukupnim budžetskim rashodima i ukupnom iznosu sredstava na različitim budžetskim pozicijama koji se dodeljuju stalnim odborima. Tek posle toga stalni odbori pregovaraju o detaljima, uz obavezu da ostanu u okvirima ukupnih budžetskih sredstava koja se dodeljuju odnosnim pozicijama ovih odbora. Ranije se dogovor u vezi sa ukupnim okvirom budžeta postizao tek pred kraj postupka, što je dovodilo do brojnih nerealnih predloga za povećanje budžeta koje su podnosile različite političke stranke a koji se nisu mogli uklopiti u ukupnu raspodelu budžetskih sredstava.

Švedska je prethodne godine uvela sličnu reformu iz sličnih razloga, to jest „da bi nestabilnoj većini bilo teže da poveća budžetske obaveze bez neophod-

nog obezbeđivanja sredstava za takva izdvajanja“. Izmenjeni postupak za donošenje budžeta opisuje se ovako:

Reforma znači da početkom jeseni, kad se parlament sastaje, švedska vlada podnosi Riksdagu detaljan i jedinstven predlog budžeta, koji se potom razmatra tri meseca. Predlog budžeta sadrži predloženi plafon budžetskih rashoda na ime izdataka centralne vlade. Budžet se odobrava u dve faze. U prvoj fazi, Riksdag, na osnovu predloga koji mu podnosi Odbor za finansije, odobrava plafon rashoda i granice za izdatke za 27 oblasti. U drugoj fazi, Riksdag odobrava sredstva za razne namene u svim oblastima rashoda na osnovu predloga koje su podneli različiti specijalizovani odbori. Ukupan iznos sredstava određenih za svaku oblast rashoda ne može preći prethodno utvrđene granice.

U Senegalu je parlament počeo ostvarivati veći uticaj na državni budžet od 1998. godine, kada je uveden postupak za raspravu o glavnim elementima budžeta pre predstavljanja kompletног budžeta parlamentu. Sledeći primer zasniva se na inovaciji koju je uveo francuski parlament dve godine ranije:

Rasprava o određivanju budžetske politike održava se na sednici koja prethodi onoj na kojoj se usvaja budžet. Tada poslanici imaju priliku da utiču na odluku vlade. To se odvija na sledeći način:

- a. Rasprava Odbora za finansije. Ministar finansija čita i podnosi uvodno izlaganje o određivanju budžetske politike u Odboru za finansije. Nakon rasprave u Odboru za finansije, jedan poslanik priprema izveštaj za plenarnu sednicu Narodne skupštine.*
- b. Plenarna rasprava. Izveštaj se razmatra na plenarnoj sednici, a potom se održava rasprava u načelu o onome što zanima poslanike u pogledu budžetskih stavki. Poslanici pokušavaju da iznesu svoje prioritete, koji ne moraju nužno da se poklapaju sa prioritetima vlade.*

U Zimbabveu se postupak razmatranja budžeta u parlamentu deli na fazu pre usvajanja budžeta, u kojoj odbori načelno razmatraju izdatke planirane za pojedina ministarstva, i na fazu posle formalnog predstavljanja budžeta, kada, pored razmatranja u pojedinostima koje vrše nadležni odbori, Odbor za budžet, finansije i privredni razvoj priprema zbirni izveštaj o makroekonomskom okviru budžeta i opštim prioritetima. Pre reformi iz 1998. godine, kojima je uveden ovaj postupak, „parlament se bavio budžetom na *ad hoc* način. Budžet je pripremala izvršna vlast, a donosio ga je parlament, bez ika-

kvog učešća organizacija civilnog društva ili javnosti.“ Novi postupak omogućava njihovo učešće na otvoren i transparentan način:

Tokom faze pre usvajanja budžeta, resorni odbori razmatraju ponude ili sektorske prioritete koje dostavljaju ministarstava. Odbori konsultuju javnost kroz pisane predstavke i javna slušanja, a zatim daju preporuke ministarstvima. U drugoj fazi, posle formalnog predstavljanja budžeta, resorni odbori analiziraju glasove ministarstava za koja su vezani. Oni takođe, u postupku razmatranja predloženih iznosa u budžetu i predloženih programa, održavaju konsultacije sa javnošću, resornim ministarstvima i gradanskim organizacijama.

Kada parlament ima značajniju ulogu u raspravi koja prethodi usvajanju budžeta, moguće je raspravljati o uticaju budžetske preraspodele na različite društvene grupe i tako uticati na sam oblik budžetskog paketa koji će kasnije biti predstavljen parlamentu. To je, na primer, bio slučaj sa inicijativama vezanim za rodno budžetiranje, o čemu je već bilo reči u poglavlju 4. U Ugandi je koalicija poslanika i vanparlamentarnih grupa okupljenih oko pitanja rodnog budžetiranja doprinela da se promeni zakon, čime je parlament dobio novu ulogu u početnim fazama donošenja budžeta.

Bitan aspekt nacionalnog budžeta, na koji parlamenti mnogih zemalja u razvoju teško ostvaruju uticaj, jeste iznos i uslovi otplate zajmova dobijenih od međunarodnih tela kao što je MMF, a to može oblikovati nacionalni budžet čitave jedne generacije. Predmet razmatranja u sledećem poglavlju biće upravo taj nedostatak.

Više online informacija o postupku za donošenje budžeta u parlamentu:

Commonwealth Parliamentary Association (2001). *Parliamentary oversight of finance and the budgetary process. The report of a Commonwealth Parliamentary Association workshop, Nairobi, Kenya, 10th -14th December, 2001.*
<<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/parliamentaryoversightoffinance.pdf>>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (2004).

Handbook: Parliament, the budget and gender.

<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf>

National Democratic Institute (2003). *Legislatures and the budget process. An international survey.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf>

Santiso, C (2005). *Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process in latin america.* World Bank Institute
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Budget_Institutions_and_fiscal_responsibility_FINAL.pdf>

Wehner, J (2004). *Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle.* World Bank Institute

<http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Back_from_the_Sidelines_Joachim_Wehner.pdf>

Praćenje budžetskih rashoda

Post hoc praćenje budžetskih rashoda u većini parlamenta obavlja Odbor za javne finansije ili neko slično telo, kome obično predsedava poslanik koji nije iz vladajuće stranke, kako bi se postigla veća nezavisnost. Efikasno praćenje podrazumeva sledeća pitanja:

- Da li se javna sredstva troše namenski?
- Da li se ta sredstva troše ekonomično i bez rasipanja?
- Da li se potrošnja nalazi u okviru predviđene raspodele budžetskih sredstava?
- Da li ima dokaza o zloupotrebi, proneveri ili drugim nepravilnostima?

Neki parlamenti odnedavno više ne prate detaljno tokove budžetske potro-

šnje, već analiziraju rezultate i ostvarivanje osnovnih ciljeva u okviru mnogo širih budžetskih kategorija. Budžetska reforma u Francuskoj iz 2001. godine daje primer za to:

Ova nova nomenklatura u isto vreme treba rukovodiocima da omogući više manevarskog prostora (pošto mogu slobodnije da koriste dodeljena sredstva u okviru svojih programa) i da omogući kontrolu nad radom vlade u pravcu ostvarivanja ciljeva i rezultata politike koja se finansira iz državnog budžeta. Pretpostavlja se da će budžetiranje koje se zasniva na rezultatima omogućiti prelazak sa kulture koja se zasniva na sredstvima na kulturu koja se zasniva na oceni postignutih rezultata.

U finansijskom praćenju većina parlamenata uživa podršku nezavisnog generalnog revizora, čija je uloga da vrši reviziju svih vladinih računa, a u mnogim zemljama i računa javnih preduzeća i nevladinih tela koja se finansiraju iz javnih sredstava. Na primer, na Malti, mandat generalnog revizora, za čije je imenovanje potrebna saglasnost najmanje dve trećine poslanika, predviđa „potpunu godišnju finansijsku reviziju i reviziju usaglašenosti svih vladinih službi i drugih javnih subjekata“. U zakonu iz 1997. godine ovaj mandat je proširen, tako da predviđa sledeće:

Samostalna savetodavna i istražna ovlašćenja; ispitivanje svega što je u vezi sa korišćenjem javnih sredstava; reviziju rezultata i efikasnosti poslovanja vladinih službi i javnih subjekata, kao i preduzeća u kojima je vlada glavni akcionar. Ove revizije vrše se na inicijativu Nacionalne revizorske kancelarije (eng. National Audit Office), na zahtev Odbora za javne finansije ili na zahtev ministra finansija.

U Republici Koreji je nepostojanje nezavisne organizacije koja bi pomogla Narodnoj skupštini u praćenju vladinih računa rešeno 2003. godine, osnivanjem Kancelarije Narodne skupštine za budžet, koja je direktno odgovorna predsedniku Narodne skupštine.

U sastav Kancelarije Narodne skupštine za budžet ulazi oko 80 nestra-načkih eksperata, koji ne samo što analiziraju budžet i račune već i izračunavaju troškove pripreme novih ili izmene postojećih zakona, uključujući ih u troškove zakonodavstva. Preko ove kancelarije Narodna skupština može da drži zakonodavne aktivnosti u granicama razumnih troškova, sprečavajući donošenje zakona ili izmene zakona koji bi preopteretili nacionalni budžet.

Važan elemenat u praćenju budžetskih rashoda u mnogim zemljama čine posebni sistemi za sprečavanje korupcije. Zakon o upravljanju javnim finansijama Južnoafričke Republike iz 1999. godine, na primer, predviđa odgovornost funkcionera vladinih organa za zloupotrebu javnih sredstava, primoravajući ih da „uveđu sisteme i provere u svojim organima kojima se sprečava zloupotreba državnog novca. Taj zakon takođe predviđa obavezu svih vladinih organa da u predviđenim rokovima izrade i podnesu Državnom trezoru strategije protiv korupcije i pronevera.“ Pored toga, veliki broj zemalja ima i nezavisne antikorupcijske komisije, koje imaju istražna i izvršna ovlašćenja i koje podnose izveštaj parlamentu, jačajući rad generalnog revizora i Odbora za javne finansije.

Više online informacija o kontroli javnih finansiјa i strategijama borbe protiv korupcije:

Global Organization of Parliamentarians against Corruption (2005). *Controlling corruption: a parliamentarian's handbook.*

<http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH_FINAL_Aug_05_ENG.pdf>

Global Organization of Parliamentarians against Corruption
<<http://www.gopacnetwork.org/>>

Inter-Parliamentary Union (2001). *The role of parliaments in the fight against corruption.* <<http://www.ipu.org/splz-e/hague01-bkgr.htm>>

Pelizzo, R., Sahgal, V., Stapenhurst, R., Woodley, W. (2005). *Scrutinizing public expenditures: assessing the performance of public accounts committees.* World Bank
<http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440>

Unapređivanje nacionalne integracije demokratskim procesima

Jedan od najvažnijih, ali najmanje uočljivih poslova parlamenta jeste unapređivanje nacionalne integracije pomoću podrške demokratskim procesima i institucijama na teritoriji cele zemlje. U nekim zemljama, najčešće u političkim sistemima sa federalnim uređenjem, to je posebna uloga Gornjeg doma. Prilog dobijen od parlamenta Južne Afrike opisuje ulogu Nacionalnog veća pokrajina na sledeći način:

Kao drugi dom nacionalnog parlamenta Južne Afrike, Nacionalno veće pokrajina predstavlja interes pokrajina (a donekle i lokalnih vlada) na nacionalnom nivou. Njegovu ulogu treba posmatrati u kontekstu vlade koja je spremna na saradnju, što podrazumeva da nacionalna politika mora osećati i uzimati u obzir potrebe i probleme koji postoje na lokalnom nivou i nivou pokrajina. To takođe znači da opštine, a posebno pokrajine, ne treba da deluju same ili izolovano, to jest da moraju biti duboko integrisane u nacionalni politički proces.

Indijski Gornji dom ili Radža Saba (Savet država) čine predstavnici koje biraju izabrani poslanici Zakonodavne skupštine svake države ili teritorije zajednice i posebno je odgovoran, poput južnoafričkog Nacionalnog veća pokrajina, za koordinaciju nacionalne politike i zakonodavstva na celoj teritoriji zajednice. Konferencija predsedavajućih funkcionera zakonodavnih tela na centralnom nivou i na nivou država održava se jednom godišnje, radi razmene ideja i prakse. „Cilj ove konferencije je da obezbedi da se parlamentarni sistem vlasti pravilno razvija, da se u tom pravcu razvijaju odgovarajuća pravila ponašanja i odgovarajući običaji, kao i da se, koliko je to moguće, uspostave jednoobrazna praksa i procedure u parlamentu i zakonodavstvu federalnih država.“

Ova koordinaciona uloga se ne ograničava samo na drugi dom u federalnim sistemima. U Francuskoj sličnu ulogu u odnosu na druga izabrana tela na celoj teritoriji ima Senat:

Kao predstavnik lokalnih interesa, odnosno građana u opštinama, područjima i regionima, Senat održava Stalešku skupštinu lokalno izabranih funkcionera. Tom prilikom se svi lokalno izabrani funkcioneri sastaju sa predsednikom Senata da bi se posvetili problemima sa kojima se susreću decentralizovana kolektivna tela čije interese zastupa Gornji dom. Poslednje ovakvo okupljanje bilo je posvećeno odnosima među opštinama.

Ukrajinski parlament je, na sličan način, ustanovio savetodavni Odbor za lokalnu samoupravu, koji je odgovoran predsedniku Parlamenta, radi „jačanja lokalne samouprave, razvijanja društva samoupravnih zajednica u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, kao i da bi u postupku donošenja zakona delovao u svojstvu medijatora između parlamentarnih odbora i lokalnih predstavničkih tela“. Primeri za ovu koordinacionu ulogu mogu se naći u mnogim parlamentima.

Rešavanje sukoba

Karakterističan aspekt uloge parlamenta u unapređivanju nacionalne integracije jeste njegov mogući doprinos u rešavanju sukoba. Parlamenti su glavna mesta za rešavanje političkih nesuglasica demokratskim sredstvima – dijalogom i kompromisima. Otuda oni imaju dragocenu ulogu u pomaganju da se reše šire nesuglasice i sukobi u društvu uopšte. Naravno, nadmetanje stranaka, koja se odigrava unutar parlamenta, posebno kada dobija izrazito stranački karakter ili se odigrava po modelu „pobednik dobija sve“, može uticati na takve sukobe, a može ih i pojačati. Na parlamentu je ovde posebna odgovornost da preuzme vodstvo i pokaže da je različita gledišta moguće uzimati u obzir sa uvažavanjem i upuštati se u ozbiljan dijalog sa njima.

Značajan doprinos parlamenta u sprečavanju sukoba i u rešavanju postkonfliktnih situacija priznat je i u dokumentu pod nazivom *Međunarodne smernice za jačanje uloge parlamenta u sprečavanju kriza i u oporavku* (2006), koji su zajednički sastavili UNDP i IPU. Te smernice ukazuju da se održavanje izbora u postkonfliktnim situacijama prečesto vidi kao neophodan i dovoljan uslov za uspostavljanje mira, a moguća dugoročna uloga parlamenta često se previđa:

Legitimna i reprezentativna uprava – koja je efikasna i zasniva se na vladavini zakona i poštovanju osnovnih ljudskih prava i sloboda – sama po sebi predstavlja najefikasniji način kojim društva sprečavaju sukobe, upravljavaju sukobima i oporavljuju se od njih. Parlamenti često upravljaju sukobima u političkom prostoru, čime se izbegavaju nasilni sukobi; međutim, u mnogim demokratskim društvima mi često nismo svesni doprinosa parlamenta osim kada je on neuspešan. Parlamentarne rasprave, dogovori između političkih stranaka, međusobni odnosi parlamenta i birača i civilnog društva, neformalne razmene među poslanicima i postizanje kompromisa u vezi sa raspodelom sredstava – sve to zajedno doprinosi održavanju mira... Iskustva iz nedavnih postkonfliktnih situacija pokazuju da podrška spojnih faktora često potiče produktivnu ulogu koju mogu imati parlamentarne institucije i sami izabrani predstavnici.

Primer upravo ovakvog potencijala parlamenta navodi se u referatu koji je gospodin Cyril Ndebele, bivši predsednik parlamenta Zimbabvea i član radne grupe IPU, podneo na konferenciji UNDP/IPU *Jačanje parlamenta u konfliktnim i postkonfliktnim situacijama*, održanoj juna 2005. godine. U referatu se ističe sledeće: „Od opštih izbora održanih 2000. godine, političku scenu karak-

terišu intenzivni i često zaoštreni odnosi između dve glavne političke stranke i njihovih pristalica... U vreme rastuće napetosti u zimbabveanskom društvu, uloga parlamenta kao nacionalnog foruma za vođenje sveobuhvatnog nacionalnog dijaloga postaje sve važnija.“ Takva odgovornost parlamenta se uzima u obzir, preko dobrih usluga UNDP-a, u Programu transformacije sukoba, tako što se u njega uključuju svi glavni učesnici u sukobu, a i vlada. Glavni deo tog programa jeste obuka ključnih aktera, posebno poslanika, za transformaciju sukoba i veštinu medijacije, putem radionica i drugih inicijativa za izgradnju kapaciteta. Program priznaje da „kao predstavnici različitih interesa, poslanici imaju naročito važnu ulogu u ublažavanju sukoba u čitavom društvu“. Pomenuti referat opisuje osnovne principe i uticaj programa na sledeći način:

Parlament stiče veštine za pregovaranje, medijaciju i upravljanje sukobima koje su mu potrebne da bi delovao u okolnostima izrazite polarizacije društva, privrede koja propada i krize koja vlada u poljoprivredi, što, pored drugih problema, dovodi zemlju na samu ivicu izbijanja nasilja. Budući ključna institucija, parlament ima važnu ulogu kao forum za ostvarivanje nacionalnog dijaloga o državnom upravljanju i pitanjima razvoja, što zahteva da on bude uzor u upravljanju sukobima i izgradnji mira. Povećanje vidljivosti i profila parlamenta kao institucije koju karakteriše dobro upravljanje i pokazivanje da miran dijalog i rešavanje razlika mogu sprečiti sukob i nasilje, imaju odlučujući značaj za rešavanje nacionalnog sukoba i izgradnju mira...

Istraživanje o uticaju Projekta transformacije sukoba navodi primer jednog poslanika, učesnika Projekta, koji koristi novostevčene veštine u svojoj izbornoj jedinici. On je pohvalio program i rekao da je njegov nestrašni stav prema biračima koji nisu bili članovi njegove stranke pozitivno uticao na stavove članova njegove stranke. Naveo je da sada postoji neka nova otvorenost i uzajamno poštovanje... što je još jedan ubeđljiv dokaz o dalekosežnom uticaju koji je projekat imao na pojedine poslanike, a koji se odnosi na postojanje srdačnije atmosfere i spremnosti na saradnju u odborima... Postoje čvrsti dokazi da su se neformalni dijalozi, od kojih su se neki odnosili na presudna pitanja kao što su ustavna reforma i održavanje izbora, odvijali izvan uskih stranačkih podela.

Ovaj referat potvrđuje da ima još mnogo toga da se uradi, te da stav stranačkih rukovodstva u parlamentu i dalje ima presudan značaj. I pored toga, referat predviđa da će parlament imati važnu ulogu u pomaganju da se u celoj zemlji šire sprovode obuke za sticanje veština transformacije sukoba preko novoosnovanih kancelarija parlamenta za kontakt sa biračima.

Druga zemlja u kojoj je parlament preuzeo vodeću ulogu u aktivnostima rešavanja unutrašnjih sukoba jeste Mali. Njegova uloga se najbolje može videti iz priloga za ovu studiju:

U mlađim demokratskim sistemima, kakav je onaj u Maliju, osnovna briga državnih vlasti jeste održavanje mira i društvene stabilnosti. Zbog toga je, pored usvajanja zakona i praćenja vladinih aktivnosti, Narodna skupština preuzela i ulogu obezbeđivanja društvene kohezije i konsolidovanja nacionalne svesti.

Negativni efekti globalizacije, neumoljivo napredovanje pustinje i društvene promene često vode do egzistencijalne krize u zajednicama, potpirujući sukobe među zajednicama i etničkim grupama, pobune, pa čak i građanski rat. Iz tih razloga se, počev od 1992. godine, veliki značaj pridaje posredničkoj ulozi parlamenta Malija.

Uvek kada je bio ugrožen mir ili konsenzus u pogledu nacionalnog jedinstva, poslanici su preuzimali obavezu da deluju kao posrednici u rešavanju datog sukoba. Tako su, na primer, baveći se trećom pobunom Tuarega (koja je izbila 1990. i 1991. godine), poslanici u prvom sazivu zakonodavnog tela, koji je trajao od 1992. do 1997. godine, odredili delegaciju, koju je predvodio predsednik Narodne skupštine, da se sastane sa svim stranama (pobunjeničkim frakcijama, vojskom i civilnim društvom) da bi uspostavila dijalog i obavila konsultacije. Iskustvo je pokazalo da je takav pristup bio presudan za ponovno uspostavljanje mira u severnoj oblasti Malija. Isti metodi su primjenjeni, sa više ili manje uspeha, i u drugim vrstama sukoba (kao što su verski sukobi, sukobi u vezi sa zemljom i ispašom).

Postoji i drugačiji primer – da parlament može da preuzme vodeću ulogu u rešavanju duboko ukorenjenog sukoba koji je izbio u vezi sa ustavom. Prilog dobijen od ukrajinskog parlamenta ukazuje na ključnu ulogu koju je parlament (Vrhovna Rada) odigrao u rešavanju krize tokom novembra i decembra 2004. godine, za vreme „Narandžaste revolucije“. Pre tog vremena, Vrhovna Rada je aktivno učestvovala u raspravama o ustavnoj reformi, koja je predviđala drugačiju podelu vlasti između predsednika i parlamenta, u korist parlamenta. To je bio odraz narodne volje, koja se protivila „superpredsedničkoj vlasti“ i „čvrstoj ruci“ i koja je bila tipična za period neposredno posle pada komunizma. Kada su otpočeli narodni protesti zbog nepoštenih izbora održanih krajem oktobra 2004. godine, parlament je bio u mogućnosti da deluje kao katalizator, „usmeravajući uzburkanu reku javnih protesta u zakonsko rešenje društvene krize“, što je podrazumevalo i dovršavanje programa ustavne reforme.

Događaji u parlamentu su verno odražavali ono što se dešavalo u narodu. U trenutku kada je situacija bila najgora, posle drugog kruga izbora 21. oktobra 2004. godine, kada je narod išao na ulice protestujući protiv sistematskog kršenja Ustava, važećih zakona i jednog od osnovnih prava – prava na slobodu izražavanja, Vrhovna Rada je usvojila poznatu Rezoluciju o političkoj krizi u zemlji. Parlament je proglašio nevažećim rezultate drugog kruga izbora i izglasao nepoverenje Centralnoj izbornoj komisiji... Konačno, ideja o političkoj reformi je ponovo postala aktuelna kada je već izgledalo da je situacija stigla u corsokak. Parlament je 8. decembra 2004. godine, sa 402 glasa (od 450), odobrio ukrajinski Zakon o amandmanima na Ustav. Prema tom zakonu, parlamentarno-predsednički sistem vlasti stupa na snagu 1. januara 2006. godine. Ova gotovo jednoglasna odluka narodnih poslaničkih dovela je do smanjenja napetosti, otvarajući put konačnom rešenju sukoba.

Ovi različiti primeri ističu blisku vezu između nečega što na prvi pogled izgleda kao tehničko pitanje organizacije parlamenta (autonomija, organizacija postupka donošenja zakona, parlamentarna kontrola, kontrola budžeta) i ostvarivanja rezultata koji su relevantni za društvene potrebe, bilo u pogledu zakonodavstva i budžetskih prioriteta, bilo u pogledu kapaciteta da se uspešno interveniše u trenutku nacionalne krize i vanrednog stanja.

**Više online informacija o uključivanju parlamenta
u rešavanje sukoba:**

Commonwealth Parliamentary Association (2004). *Role of parliament in conflict-affected countries.* <<http://www.cpahq.org/activities/ParliamentarySeminars/roleofparliamentnconflict/>>

Inter-Parliamentary Union, International IDEA (2005). *Making reconciliation work: the role of parliaments.* <http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_en.pdf>

O'Brien, M (2005). *Parliaments as peacebuilders: The role of parliaments in conflict-affected countries.* World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/PARLIAMENTS_AS_PACEBUILDERS-FINAL.pdf>

United Nations Development Programme (2006). *Initiative on strengthening the role of parliaments in crisis prevention and recovery.* <<http://www.parlcpr.undp.org/>>



7. Efikasan parlament (II): uključenost parlamenta u međunarodne poslove

U prethodnom poglavlju ukazali smo na dva različita, ali istovremeno povezana aspekta parlamentarne vlasti. To su kapacet ili kapaciteti parlamenta i njegov položaj u odnosu na izvršnu vlast. Takođe smo pokazali koliko su oba ta aspekta važna da bi parlament uspešno kontrolisao vladu. U ovom poglavlju toj ćemo jednačini dodati još jednu dimenziju vlasti: njen teritorijalni domet.

Istorjski gledano, uključenost parlamenta u međunarodne poslove bila je skromna, što je i bilo razumljivo u vremenu kad su se međunarodni poslovi uglavnom svodili na odnose između dve zemlje. Tada je poslove u ovoj oblasti obavljala izvršna grana vlasti, često tajnim diplomatskim kanalima. Naravno, posle diplomatskih aktivnosti mnogi parlamenti bi opet dobijali važnu ulogu u ratifikaciji sporazuma, i tu bi se njihova uloga uglavnom završavala. Izuzetak od ovoga predstavlja nekoliko zemalja, kao što su Sjedinjene Američke Države i Meksiko, u kojima Senat ima istaknutu ulogu u oblasti inostranih poslova. Početak XX veka doneo je promene u dva značajna, mada veoma različita pravca.

Prvo, to je bio vek koji je iznedrio međunarodnu ili multilateralnu saradnju. Međunarodna zajednica je, suočena sa činjenicom da nacije zavise jedna od druge, osnovala veliki broj međunarodnih organizacija, i to je bila tendencija koja se zahuktavala. Polje rada tih organizacija obuhvatalo je gotovo sve oblasti ljudskih aktivnosti: ljudska i socijalna prava, politiku zapošljavanja, liberalizaciju trgovine, finansijske poslove, standarde životne sredine i mnoge druge oblasti. Te institucije predstavljaju forume za međunarodne pregovore, na kojima predstavnici vlada usvajaju odluke i međunarodne ugovore. U slučaju gotovo svih međunarodnih ugovora, tokom pregovora veliku većinu parlamenta nikada niko ne konsultuje. Parlamenti se samo pozivaju da ratifikuju te međunarodne ugovore, odnosno da usvajaju i menjaju zakone da bi se ugovori sprovodili.

Drugo, u XX veku se, iz različitih razloga, pojavio proces regionalnih integracija, ne samo zato što su dotične zemlje težile stvaranju jedinstva kako bi prevaziše istorijske podele i obezbedile regionalnu stabilnost i mir iz uverenja da „snaga leži u jedinstvu“ već i zato što su shvatile da narodi neminovno

pripadaju jednoj „zajednici“, zbog čega su poželete da se neke odluke donose zajednički, što ojačava te zemlje i stvara usklađen okvir za život njihovih društava. Stoga su države odlučile da postepeno integriru svoja tržišta, privrede i druge komponente države, poštujući princip supsidijarnosti, po kome bi se određena pitanja bolje rešavala na nacionalnom nivou nego na nivou zajednice. Za time je neminovno sledilo prenošenje ovlašćenja za donošenje odluka koje utiču na život ljudi na institucije van glavnih gradova i van kontrole nacionalnog parlamenta. Upravo to stvara ozbiljne probleme koji su, kao što ćemo videti, drugačiji od onih problema do kojih je došlo sa pojmom međunarodne saradnje.

U prva dva odeljka ovog poglavlja ispitaćemo ta dva fenomena pojedinačno, dajući primere za to kako parlamenti mogu da koriste i kako zapravo koriste svoja ovlašćenja za donošenje zakona i obezbeđuju da im vlada polaže račune na globalnom i regionalnom nivou.

Činjenica je da danas živimo u svetu u kome sve veća međuzavisnost otežava parlamentima da obavljaju pomenuti zadatak. Brojni spoljni faktori koji deluju i na vlade i na građane nameću se svim zemljama na takav način da utiču na život i blagostanje stanovništva u pogledu životne sredine, fizičke bezbednosti i bezbednosti razmene informacija, zdravstva, migracionih tokova, kriminalnih aktivnosti i izbegavanja plaćanja poreza, pri čemu pomijemo samo neke od oblasti uticaja. Poslednjih dvadeset godina ta pojava je u sve većem porastu i u službi je jačanja uzajamne zavisnosti zemalja.

U današnje vreme uobičajeno je mišljenje da država i njene grane vlasti gube moć u korist globalnih sila i institucija u procesu „globalizacije“, koji na mnogo načina sužava autonomiju vlada. Vladama koje čine napore da privuku strane investicije i da održe ili poboljšaju mogućnosti za zapošljavanje stanovništva, globalne ekonomski sile i međunarodna tržišta sužavaju manevarski prostor u domenu unutrašnje ekonomski politike.

Posledice takvog razvoja događaja po demokratiju jasne su. Kakav je uopšte značaj čak i krajnje demokratskih institucija na nivou jedne države, kada se toliki broj odluka koje utiču na život građana te zemlje, uključujući i bezbednost, donosi izvan granica te zemlje ili od strane međunarodnih institucija koje ne podležu nikakvoj demokratskoj kontroli niti polažu račune za svoj rad? Taj je između nacionalnog nivoa, na kome su se tokom istorije nalazile demokratske institucije, i globalnog ili regionalnog nivoa, na kome se sada donosi toliki broj odluka, glavni je izvor onoga što se naziva međunarodni „manjak demokratije“. To je dobro formulisano u sledećem pasusu izveštaja Kardozove komisije Ujedinjenih nacija (Cardoso Panel, 2004):

Što se tiče demokratije, dolazi do očiglednog paradoksa: dok je u suštini politike (u oblastima trgovine, privrede, životne sredine, pandemija, terorizma itd.) globalizacija ubrzana, to nije slučaj sa političkim procesima, čije osnovne institucije (izbori, političke stranke i parlamenti) ostaju duboko ukorenjene na nacionalnom ili lokalnom nivou. Slab uticaj tradicionalne demokratije na pitanja globalnog upravljanja razlog je zbog kojeg veliki broj građana u svetu insistira na većoj demokratskoj odgovornosti međunarodnih organizacija.

Parlamenti i njihovi poslanici su, kao što će se videti u ovom poglavlju, zapravo svesni svega ovoga i istražuju načine kako da odgovore na te izazove. U okviru svojih nastojanja oni se uključuju u globalnu i regionalnu parlamentarnu saradnju, koja će biti opisana u odeljku 3.

Uključenost parlamenta u multilateralne poslove

Kao što smo već videli, najveći problem koji sprečava parlamente da se uključe u oblast međunarodnih i multilateralnih poslova jeste to što se u gotovo svim zemljama inostrani poslovi i međunarodna politika tradicionalno smatraju isključivim domenom delovanja izvršne vlasti. U današnje vreme sve više blede granice između inostranog, tj. međunarodnog, i nacionalnog, tj. unutrašnjeg. Zbog toga parlamenti moraju ići dalje od tradicionalnog shvatanja međunarodnih poslova kao prerogativa izvršne vlasti i podvrgnuti vladu istom stepenu kontrole koji parlament sprovodi u domaćoj političkoj arenii.

Deklaracija Prve konferencije predsednika parlamentata (2000. god.) naznačila je u glavnim crtama šta bi ovde trebalo uzeti u obzir:

Sami parlamenti moraju da obezbede parlamentarnu dimenziju [u oblasti međunarodne saradnje] pre svega na nacionalnom nivou, i to na četiri različita, ali međusobno povezana načina:

- *utičući na politiku svojih zemalja u vezi s pitanjima kojima se bave Ujedinjene nacije i drugi međunarodni forumi za pregovore;*
- *obezbeđujući sebi stalnu informisanost o toku i rezultatima tih pregovora;*
- *odlučujući, kada je to predviđeno ustavom, o ratifikaciji dokumenta i međunarodnih ugovora koje je potpisala vlasta; i*
- *dajući aktivan doprinos kasnijem postupku primene.*

Pažljivim izborom reči predsednici parlamenta su jasno ukazali na to da njihovi parlamenti niti imaju pregovarački mandat niti ga traže. Pregovaranje u međunarodnoj areni ostaje zadatak izvršne vlasti. Međutim, parlamentima se mora omogućiti da pažljivo prate te pregovore tako što će biti dobro informisani o njihovom toku i mora im se omogućiti prilika da o tome iznesu izvršnoj vlasti svoje političke stavove.

Drugim rečima, da bi parlament mogao efikasno da deluje u oblasti međunarodnih poslova, on mora:

- imati jasno definisan pravni osnov za svoje uključivanje u ovu oblast;
- biti blagovremeno i potpuno informisan o politici vlade i pregovaračkom stavu i raspolagati preciznim informacijama o politici i njenoj pozadini;
- imati potrebnu organizaciju i resurse da bi se bavio ovim pitanjima, uključujući odgovarajuću stručnost pojedinih poslanika koji sarađuju u specijalizovanim odborima;
- imati priliku da postavlja pitanja ministrima i pregovaračima i tako biti u mogućnosti da vladi iznese svoj politički stav (koji ne mora nužno biti pravno obavezujući);
- biti uključen, što se sâmo po sebi podrazumeva, u državne delegacije u međunarodnim organizacijama.

Pokušaćemo da ilustrujemo ove teze. Izabrali smo četiri oblasti – ljudska prava, rodnu ravnopravnost, razvoj i trgovinu, a podrazumeva se da se primjeri mogu primeniti i na mnoge druge oblasti.

Ljudska prava

Opšte je poznato da su parlamenti i poslanici najvažniji akteri kada su u pitanju unapređenje i zaštita ljudskih prava: celokupna aktivnost parlamenta – donošenje zakona, usvajanje budžeta i kontrola nad izvršnom vlašću – pokriva čitav spektar političkih, građanskih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i tako direktno utiče na ostvarivanje ljudskih prava građana. Parlamenti su zaštitnici ljudskih prava.

I pored toga, parlamenti uglavnom nisu neposredno uključeni u postupak pripreme predloga akata i proces donošenja političkih odluka koji stope u osnovi međunarodnih i regionalnih ugovora. Međutim, na osnovu toga ne bi trebalo unapred izvoditi zaključke, jer je važno da poslanici iskoriste mogućnost da se informišu o statusu pregovora, da upućuju pisana i usmena pitanja

ministrima o toku pregovora, raspravljaju o tom pitanju u parlamentu i nadležnim odborima, pa čak i da zajedno sa ministrom prisustvuju pregovorima kako bi imali bolju sliku o postignutom napretku.

Kao deo napora koji se ulaže da se poboljša ovakva situacija, određeni broj parlamenata predviđa posebne odbore za ljudska prava ili nekim od postojećih parlamentarnih odbora daje ovlašćenje za zaštitu ljudskih prava. Tako danas postoje 164 parlamentarna tela sa izričitim ovlašćenjima da štite ljudska prava. Sve veći broj parlamenata ustanovljava i instituciju ombudsmana, koji često sarađuje sa parlamentarnim telima za ljudska prava. Dok ove različite instance redovno i tesno sarađuju sa NVO, saradnja sa međunarodnim i regionalnim telima za ljudska prava i mehanizmima za ljudska prava pri Ujedinjenim nacijama, kao što su specijalni izvestioci, pre je izuzetak nego pravilo. IPU ima bazu podataka o ovim parlamentarnim mehanizmima za ljudska prava, koja se može naći na njenom veb sajtu. Pored toga, IPU okuplja članove tih tela na godišnjim sastancima, što takođe doprinosi promociji saradnje sa mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava.

Da bi proizvodili pravno dejstvo, međunarodni ugovori, uključujući i one u oblasti ljudskih prava, moraju se ratifikovati, što je inače akt koji obično predviđa saglasnost parlamenta. Priručnik koji su nedavno zajednički objavili IPU i Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava utvrđuje mere koje parlamenti mogu preduzimati u postupku ratifikacije.

- Proveriti da li je država ratifikovala određene međunarodne ugovore o ljudskim pravima.
- Ako nije, utvrditi da li država ima nameru da to učini; ukoliko nema, iskoristiti parlamentarne postupke da se utvrde razlozi za to i da se vlada podstakne da otpočne bez odlaganja postupak potpisivanja i ratifikacije.
- Ako je postupak potpisivanja u toku, utvrditi da li vlada ima neke rezerve prema međunarodnom ugovoru i, ako je to slučaj, utvrditi da li su te rezerve neophodne i saglasne sa ciljem i svrhom datog međunarodnog ugovora. Ukoliko su rezerve neosnovane, preduzeti mere koje će obezbediti da vlada odustane od svoje namere.
- Proveriti da li postoje rezerve prema međunarodnim ugovorima koji su već na snazi na nacionalnom nivou i da li su one i dalje neophodne; ako to nije slučaj, preduzeti mere koje će obezbediti da se rezerve povuku (*Human rights: Handbook for parliamentarians, 2005*).

Pored učestvovanja u pregovorima, praćenja njihovog toka i obezbeđivanja ratifikacije međunarodnih ugovora, izazovi koji stoje pred parlamentima

u pogledu primene međunarodnih ugovora na nacionalnom nivou ne razlikuju se mnogo od onih izazova sa kojima se oni svakodnevno suočavaju u svom radu. Zauzimanje stava o raspodeli budžeta, izmena zakona i usvajanje novih, uz kontrolu nad izvršnom vlašću – to su svakodnevne aktivnosti parlamenta, kao što smo videli u poglavlju 6.

Međutim, parlamenti ipak treba da se uključe u međunarodne poslove, što ilustruju sledeći primeri, koji se odnose na rodnu ravnopravnost.

Rodna ravnopravnost

Mnogim međunarodnim ugovorima predviđa se da države potpisnice podnose periodične izveštaje o stanju u pogledu njihove primene na nacionalnom nivou. Takav je slučaj i sa Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) i Fakultativnim protokolom. Komitet za uklanjanje svih oblika diskriminacije nad ženama jeste ugovorno telo ovlašćeno za praćenje sprovođenja konvencije, i to telo daje komentare i preporuke koji se dostavljaju određenoj državi da bi se ona bolje usaglasila s Konvencijom. Donedavno mnogi parlamenti nisu znali za ovakve procedure. Međutim, danas to više nije slučaj.

U Južnoafričkoj Republici, na primer, svi nacionalni izveštaji podneti tom Komitetu (naravno, kao i svim međunarodnim telima za praćenje) moraju se izneti na raspravu u parlamentu, a parlament proverava da li izveštaji sadrže širok spektar mišljenja, uključujući i mišljenja civilnog društva. Da bi se to ostvarilo, parlament održava debate i javna slušanja, poziva ministre i zahteva da mu se dostave dokumenti i izveštaji velikog broja organa, kao i grupa građana. U Južnoj Africi poslanici su članovi državnih delegacija koje učestvuju u radu Komiteta CEDAW, čime se obezbeđuje da bolje razumeju kasnije donete preporuke, jer parlament igra aktivnu ulogu u primeni tih preporuka na nacionalnom nivou.

U postupku donošenja nacionalnih zakona vezanih za Konvenciju CEDAW, parlament Holandije je predvideo i odredbu zakona koja propisuje obavezu vlade da svake četiri godine podnosi parlamentu izveštaj o sprovođenju konvencije, i to pre podnošenja izveštaja Komitetu u svojstvu ugovorne strane. U parlamentu se predstavljaju i zaključni komentari Komiteta.

Neki parlamenti, npr. parlament Urugvaja, održavaju sednice da bi pratili dalju primenu preporuka Komiteta CEDAW i pozivaju članove vlade da o tome raspravljaju u parlamentu.

U Trinidadu i Tobagu, gde ne postoji parlamentarni odbor sa posebnom nadležnošću za pitanja rodne ravnopravnosti, izveštaje koji se podnose Komitetu CEDAW sastavlja Jedinica za ljudska prava pri Ministarstvu pravosuđa, a na osnovu njih pripremaju se izveštaji predviđeni međunarodnim instrumentima. Toj jedinici pruža podršku Odbor za ljudska prava, koji sačinjavaju predstavnici 13 vladinih ministarstava i jedan predstavnik parlamenta. Pošto je izveštaj sačinjen, ministar pravosuđa ga iznosi pred parlament.

Posebno zasedanje o zaključnim preporukama Komiteta CEDAW održano je u švedskom parlamentu aprila 2002. godine. Na tom zasedanju su se okupili poslanici, NVO i predsednik Komiteta CEDAW.

Kao i u oblasti ljudskih prava, sve veći broj parlamentara osniva posebne odbore ili druga radna tela za pitanja rodne ravnopravnosti i/ili poverava nadležnosti za rodnu ravnopravnost nekom od postojećih parlamentarnih odbora. Francuski parlament, na primer, obrazuje delegacije za prava žena i za jednakе mogućnosti muškaraca i žena.

Oblast rodne ravnopravnosti predstavlja još jedan primer međunarodnog angažovanja poslanika, koji se prenosi i u druge oblasti. IPU svake godine u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku organizuje parlamentarni sastanak povodom zasedanja Komiteta Ujedinjenih nacija o statusu žena. Taj sastanak pruža priliku muškarcima i ženama zakonodavcima koji se bave pitanjima rodne ravnopravnosti da razmene iskustva, raspravljaju o pitanjima koja su na dnevnom redu Ujedinjenih nacija i da pripreme strategije za primenu na nacionalnom nivou.

Razvoj

Pitanje uključenosti parlamenta izuzetno je važno za ostvarivanje Milenijumskih ciljeva razvoja (eng. *MDG – Millennium Development Goals*). U pitanju je ambiciozan program na koji se obavezala međunarodna zajednica, a koji teži ostvarivanju širokog dijapazona ciljeva do 2015. godine; to su: iskorjenjivanje ekstremnog siromaštva i gladi, postizanje osnovnog obrazovanja za sve, unapređenje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena, smanjenje mortaliteta kod dece, unapređenje zdravlja majki, suzbijanje HIV-a (side), malarije i drugih bolesti, obezbeđivanje održivosti životne sredine i razvijanje globalnog partnerstva za razvoj, uz pružanje pomoći, trgovinske olakšice i ublažavanje tereta dugova.

Bavljenje razvojnim pitanjima u parlamentu podrazumeva da poslanici budu upoznati sa ljudskim pravima. Kancelarija Visokog komesara za ljudska

prava je 2001. godine predložila da zemlje prihvate pristup razvoju koji se zasniva na ljudskim pravima. Pripremljen je nacrt smernica, koji je dostupan parlamentima kao pomoć u pripremi razvojnih strategija i u borbi za iskorenjivanje siromaštva (*Draft guidelines: A human rights approach to poverty reduction strategies*, 2002, www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html).

Zahvaljujući tom principu, napušta se pojam razvoja kao dobročinstva i pristupa se definisanju ciljeva razvoja u smislu zakonom predviđenih prava.

Ključni mehanizam za ostvarivanje Milenijumskih ciljeva razvoja u oko sedamdeset najsiromašnijih zemalja jeste program za nacionalno smanjenje siromaštva, koji se sprovodi pod nazivom Strategija za smanjenje siromaštva (SSS, eng. *PRSP*). To su okvirni dokumenti o kojima se pregovara između vlada, Svetske banke i MMF-a i koji predstavljaju osnovu za ublažavanje tereta duga i za povlašćeno finansiranje. Priručnik UNDP-a i NDI o Strategiji za smanjenje siromaštva kaže:

SSS je često najširi i najobuhvatniji plan ekonomske politike kojim neka vlada ili parlament treba da upravljuju. Zbog njegove obuhvatnosti i zato što zahteva donošenje zakona koji omogućavaju njegovu primenu i odgovarajuće izdvajanje sredstava, uspešan proces realizacije SSS zasniva se na neometanoj razmeni informacija između izvršne i zakonodavne vlasti (Legislative-executive communication on poverty reduction strategies, 2004).

Međutim, iako ovaj proces podrazumeva i međunarodne odluke koje imaju veliki uticaj na domaću politiku, parlamenti za sada ostaju po strani. Uprkos tome što je Svetska banka od samog početka insistirala na tome da SSS treba da budu „vlasništvo dotične zemlje“, konsultacije koje se vode unutar neke zemlje i pregovori sa međunarodnim finansijskim institucijama do sada su, po oceni same Svetske banke, uglavnom mimoilazili parlamente. Uključenost parlamenta se obično svodila na čin formalne ratifikacije SSS i na praćenje finansijskih aspekata primene strategije kroz usvajanje budžeta. Čak i tada, kontrolu budžeta u delu donatorskih sredstava često na sebe preuzimaju sami donatori.

Kao odgovor na zabrinutost zbog ograničene uloge parlamenata u prvoj fazi programa SSS, Svetska banka je objavila svoj *Vodič za poslanike* (revidirano izdanje, *Parliamentarian's Guide to the World Bank*, 2005). Međutim, postoje i primeri većeg angažovanja parlamenata:

- *U Mauritaniji, poslanici su bili i članovi radne grupe za SSS i članovi Odbora za praćenje procesa realizacije SSS. Poslanici su pre donošenja*

SSS održali raspravu sa NVO i drugim partnerima iz civilnog društva i razvojnim partnerima.

- *U Hondurasu i Nikaragvi, pojedini poslanici odigrali su važnu i konstruktivnu ulogu u konsultativnom procesu za SSS.*
- *U Republici Niger, Narodna skupština je od samog početka bila uključena u proces donošenja SSS. Poslanici su učestvovali u radu tematskih grupa koje su se bavile ključnim oblastima razvoja. Konačni tekst dokumenta SSS odobrio je Kabinet ministara, a onda je on podnet Narodnoj skupštini na raspravu (str. 48).*

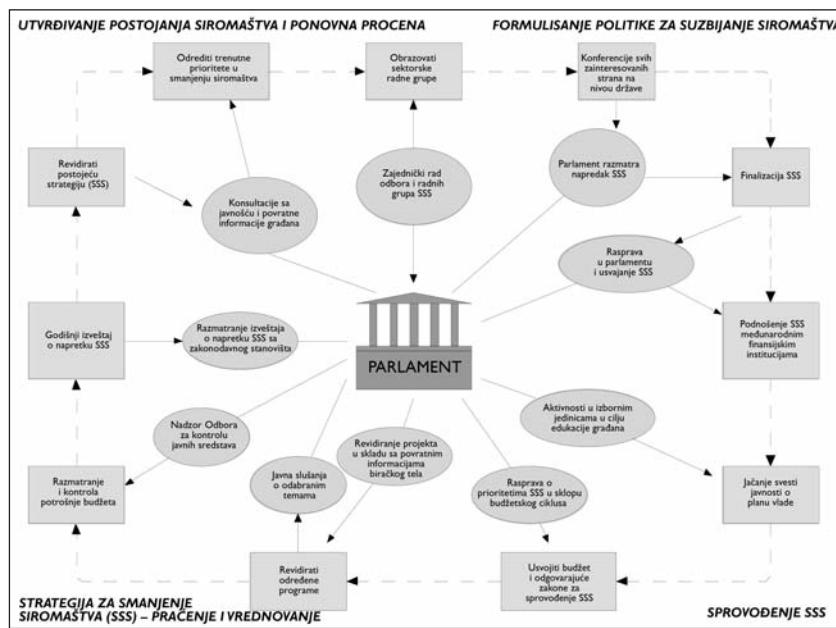
Gore navedeni primeri pokazuju da postoje dva oblika za veće angažovanje parlamenta u procesu realizacije SSS koja su izvodljiva u praksi:

- uključenost poslanika u stvaranje državne politike kroz posebne parlamentarne odbore i učešće u radu po sektorskim radnim grupama, i
- praćenje primene ne samo s aspekta finansijske ispravnosti već, naročito, sa aspekta uspešnosti u pogledu stvarnog smanjenja siromaštva.

Poteškoće sa kojima se suočavaju parlamenti u vršenju nadzora nad strategijama za smanjenje siromaštva takođe su dobro poznate UNDP-u, koji je odgovoran za celokupnu koordinaciju i praćenje ostvarivanja Milenijumskih ciljeva razvoja. U okviru velikog broja inicijativa, vredno je pomenuti tri priručnika o jačanju uključenosti parlamentata u proces smanjenja siromaštva, koje je UNDP izdao zajedno sa Nacionalnim demokratskim institutom (NDI). U priručnicima se navodi veliki broj korisnih strategija za informisanje poslanika i utvrđivanje vrste informacija koje su im potrebne i mogućih izvora za dobijanje tih informacija, zatim strategija za korišćenje samog procesa realizacije SSS radi osnaživanja parlamentata, kao i potreba da se predvidi dovoljno vremena za ovaj proces kako bi se omogućilo vođenje suštinske zakonodavne rasprave o ključnim pitanjima. Ovo poslednje je posebno važno, pošto izvršna i zakonodavna grana vlasti imaju različite rasporede vremena.

Priloženi dijagram iz priručnika UNDP-a prikazuje tipične oblasti u kojima parlamentarna intervencija može imati uticaja.

Slika 7.1 – Usklađenost rada zakonodavne i izvršne vlasti po pojedinim tačkama u ciklusu SSS



Izvor: Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Nacionalni demokratski institut, *Odnos zakonodavne i izvršne vlasti povodom Strategije za smanjenje siromaštva*, 2004.

www.undp.org/governance/docs/parl_other/handbooks/en/legexcomm.pdf

Milenijumski ciljevi razvoja zahtevaju od vlada razvijenog sveta da poštuju preuzete obaveze da će pružati pomoći i da obezbede da vrednost pružene pomoći ne bude višestruko poništena negativnim efektima nelojalnog trgovinskog režima i uslovima za otplatu dugova, što je sada slučaj. U ovom smislu postoji posebna odgovornost parlamentarnih razvijenih zemalja da vrše pritisak na svoje vlade kako bi one ispunjavale svoje obaveze pružanja pomoći i obezbidle načine da se ta pomoć efikasno koristi, kao i da se kontrola politike pružanja pomoći ne odvaja od šireg sagledavanja pitanja trgovinske politike i međunarodnih finansija.

Određeni broj priloga dobijenih od parlamenta za ovaj vodič govori o sve većoj pažnji koja se pridaje kontroli politike pružanja pomoći. U Japanu je, na primer, Dom savetnika odlučio da u zemlje koje primaju državnu pomoć Japana za razvoj (eng. ODA – *official development assistance*) upućuje redovne parlamentarne misije. Cilj tih misija je „da utvrde da li državna pomoć Japana

za razvoj uspešno stiže do ljudi kojima je zaista potrebna, da li se budžet efikasno koristi, kao i da izvrše evaluaciju vladine politike ODA“. U budžetskoj 2004. godini takve misije su upućene u Kinu i na Filipine, u Tajland i Indoneziju, Meksiko i Brazil, a svaka je trajala po desetak dana. Izveštaji o postignutim rezultatima se naširoko distribuiraju, unutar i izvan parlamenta.

Odbor za inostrane poslove švedskog parlamenta razvio je integriranu politiku globalnog razvoja, da bi politike vlade bile međusobno bolje usklađene u oblastima kao što su trgovina, poljoprivreda, životna sredina, bezbednost i migracije, tako da mogu da doprinesu pravednom i održivom globalnom razvoju. Ovaj odbor zahteva od vlade da ga redovno izveštava o prioritetima u odnosu na Svetsku banku, MMF i regionalne banke za razvoj.

Još jedan primer pokušaja da se razvije jedinstvenija politika u ovom sektoru jeste osnivanje posebnog Odbora za globalizaciju u belgijskom parlamentu, koji održava slušanja o različitim pitanjima sa stručnjacima i predstavnicima civilnog društva i teži da utiče na vladinu politiku kroz rezolucije koje se usvajaju na plenarnim sednicama. Među temama kojima se Odbor bavio od svog osnivanja 2003. godine nalaze se i Tobinov porez, globalno upravljanje, institucionalni problemi Svetske trgovinske organizacije (STO), poljoprivredna pitanja u pregovorima sa STO, problemi u vezi sa Opštim sporazumom o trgovini uslugama (GATS) i Trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (eng. TRIPS – *Trade-related intellectual property rights*) u STO, Milenijumski ciljevi razvoja, dostupnost pijaće vode svima, fer trgovina i zemlje koje predstavljaju poreski raj.

Posle ovih slušanja, u belgijskom parlamentu su pripremljeni predlozi zakona po uzoru na Tobinov porez na međunarodne finansijske transakcije i još jedan zakon, koji predviđa da vlada podnosi godišnji izveštaj u kome ukratko iznosi šta je preduzeto u pravcu ostvarivanja Milenijumskih ciljeva razvoja i koje su aktivnosti preuzimali belgijski predstavnici u MMF-u, Svetskoj banci i UNDP-u.

Trgovina

Uprkos svom nazivu, Svetska trgovinska organizacija svakim danom postaje nešto više od trgovinske organizacije. Njene odluke sada u velikoj meri izlaze iz okvira tradicionalne oblasti carina i trgovine robom, zalaze duboko u unutrašnja pitanja svake zemlje i utiču na različite oblasti, kao što su intelektualna svojina, usluge, bankarsko poslovanje, telekomunikacije i javne nabavke. STO ima sve veći uticaj na nacionalno zdravstvo, obrazovanje, zapo-

šljavanje, bezbednost hrane, životnu sredinu, kao i na upravljanje prirodnim resursima kao što su šume, ribolov i vode.

Za razliku od većine drugih međunarodnih ugovora, sporazumi STO ne samo što obavezuju zemlje u pogledu definisanih zajedničkih ciljeva već se i njihova primena obezbeđuje efikasnim mehanizmima za rešavanje sporova. To izaziva neposredne ekonomske efekte po čitave nacije, kao i po privatni sektor.

Stalna ekspanzija Svetske trgovinske organizacije u nove oblasti sa sobom nosi dalekosežne implikacije po zakonodavna tela, koja to vide kao izazov i reaguju tako što štite svoje mogućnosti pravnog regulisanja u okviru osetljive ravnoteže vlasti, kako je predviđeno ustavom svake zemlje. Efekti ovog procesa se razlikuju od jednog do drugog nacionalnog sistema, ali u suštini postoje dve vrste njih: efekti vezani za pravnu regulativu (kada se mogućnost zakonodavca da donosi zakone ograničava novim pravilima donetim na međunarodnom nivou) i efekti vezani za ustav (prenošenje ovlašćenja sa zakonodavne na izvršnu vlast). Za više informacija pogledajte prilog raspravi koji je napisao Matthew Stillwell, glavni pravni zastupnik Centra za međunarodno ekološko pravo, „Zbog čega zakonodavci treba da brinu o STO“ (*Why legislators should care about WTO*).

U mnogim slučajevima odluke STO promovišu međunarodnu trgovinu, tako što određuju koje vrste zakona zakonodavci mogu odnosno ne mogu da donose i utvrđuju obavezne standarde koje zakoni trebaju da zadovolje. Zbog toga su parlamenti često u situaciji da su obavezni da odobre primenu takvih zakona a da nisu bili u mogućnosti da provere jesu li ti zakoni usaglašeni sa nacionalnim ciljevima i težnjama naroda. Napetosti koje nastaju između odluka STO i nacionalnih zakona pojačavaju se kada vlade koriste sistem za rešavanje sporova da bi jedna drugoj osporavale nacionalne zakone.

U ovoj oblasti parlamentarna kontrola nad pregovaračkim procesom dobija naročit značaj, pa mnogi parlamenti sada preduzimaju mere kako bi bili informisani o toku pregovora i traže načine da angažuju svoju vladu u politici koju ona treba da sprovodi. U ovakvim svojim naporima parlamenti se takođe pribijuju IPU i Evropskom parlamentu na godišnjoj Konferenciji parlamenata posvećenoj STO, gde im se pruža prilika da prate aktivnosti STO, održavaju dijalog sa vladinim pregovaračima i olakšaju razmenu informacija i izgradnju kapaciteta nacionalnih parlamenata u oblasti međunarodne trgovine.

Više online informacija o uključenosti parlamenta u međunarodne poslove:

Chutikul, K (2003). *Options for a parliamentary dimension of the WTO. Discussion paper presented to the Parliamentary Conference on the WTO.*

Inter-Parliamentary Union <<http://www.ipu.org/splz-e/trade03/2c.pdf>>

Committee for a democratic UN <<http://www.uno-komitee.de/>>

Hubli, S., & Mandaville, A. (2004). *Parliaments and the PRSP process.*

World Bank Institute

<<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37231HubliMandavilleweb.pdf>>

International parliamentarians' petition (IPP) for democratic oversight of the IMF and World Bank. <<http://www.ippinfo.org/>>

Inter-Parliamentary Union (2005). *Parliamentary involvement in international affairs.* <<http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf>>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Division for the Advancement of Women (2003). *The Convention on the elimination of all forms of discrimination against women and its Optional protocol. Handbook for parliamentarians.*

<http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union, United Nations High Commissioner for Human Rights (2005). *Human rights: Handbook for parliamentarians.*

<http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf>

United Nations Development Programme, National Democratic Institute (2004). *Strengthening parliament involvement in the Poverty Reduction Strategy Process and the Millennium Development Goals.* <http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/Parl%20-%20Guides%20-%20parlhandbooks.htm>

Uključenost parlamenta u procese regionalne integracije

U pravcu integracija kreće se nekoliko regiona u svetu. Ova pojava započela je u Evropi, slična kretanja se dešavaju u Africi i Latinskoj Americi, a odnedavno i u Aziji i arapskom svetu. Iako je očigledno da se ti procesi nalaze u vrlo različitim fazama, oni imaju neke zajedničke odlike.

Kao što je napomenuto u uvodu ovog poglavlja, iz velikog broja razloga, koji se razlikuju od regionala do regionala, države su odlučile da postepeno integrišu svoja tržišta, privrede i druge državne sektore. To po definiciji podrazumeva odricanje, makar i samo delimično, od svog suvereniteta u korist zajedničke regionalne strukture. To se suštinski razlikuje od saradnje koja se odvija između država na globalnom nivou, gde se države nisu sporazumele da se odreknu nijednog dela svoje nadležnosti i gde, u principu, učestvuju na ravноправnoj osnovi.

Zajedničko regionalnim integracionim procesima jeste uspostavljanje strukture upravljanja koja je inspirisana strukturom nacionalne države. Iz tog razloga se za novi regionalni entitet uspostavlja neki oblik izvršne vlasti i parlamenta. Regionalni parlamenti postoje paralelno sa nacionalnim parlamentima, a jedni druge dopunjaju na vrlo sličan način na koji se dopunjaju dva doma u dvodomnim parlamentima federalnih država – jedan predstavlja stavove i interesе zajednice, a drugi nacionalne stavove i interesе.

U ovom odeljku ćemo razmatrati situaciju koja vlada u Evropskoj uniji (EU), jer se u njoj odvija najnapredniji regionalni integracioni proces u današnjem svetu, i usredsredićemo se na izazove koje ta regionalna integracija postavlja pred nacionalne parlamente.

Mnogi evropski parlamenti koji su dostavili priloge za ovaj vodič opisuju pitanje kontrole nad evropskom politikom svojih vlada kao najveći izazov. Nadamo se da će opisi njihovih nastojanja da se posvete tom pitanju biti zanimljivi mnogima, jer ilustruju obrazac koji može postajati sve češći tamo gde parlamenti ustupaju svoju zakonodavnu nadležnost nadnacionalnim institucijama radi rešavanja zajedničkih regionalnih ili globalnih problema. Prema tome, pred nacionalne parlamente postavlja se pitanje kako uticati i kako pratiti stavove koje zauzimaju predstavnici njihovih ministarstava u ovim institucijama. Ovo pitanje je dobro definisano u prilogu dobijenom od poljskog senata:

Način da se prevaziđe manjak demokratskog legitimite u Evropskoj uniji jeste uključivanje nacionalnog parlamenta u mehanizam odlučiva-

nja o stavu vlade koji se kasnije predstavlja EU. Ukratko, takav manjak je povezan sa sveukupnim legitimitetom izvršne vlasti koja predstavlja državu članicu u EU, čija je posledica marginalizacija uloge predstavničkih tela. ... U skladu s tim, prenošenje ovlašćenja sa nacionalnog parlamenta na Uniju zahteva određenu nadoknadu, a to je upravo ono što treba obezbititi jačanjem nadležnosti parlamenta za saradnju sa nacionalnom vladom po pitanju evropskih odluka.

Način na koji se ta saradnja obezbeđuje znatno se razlikuje među članicama Unije. Mnogi parlamenti se ovim pitanjem bave kroz mehanizma Odbora za evropske poslove, koji je ovlašćen da prima sve važne dokumente EU pre no što ministri u Savetu ministara definišu pregovaračke pozicije. Ipak, poljski Senat napominje da „većina nacionalnih zakonodavnih tela nema nadležnost da formuliše svoju poziciju na imperativan način, koji bi obavezivao nacionalnu vladu“. Ovaj zaključak možda potcenjuje stepen uticaja koji parlament ima u praksi, kao što pokazuju naši brojni prilozi. Na primer, prilog dobijen od nemačkog parlamenta navodi da „Savezna vlada mora dati Bundestagu mogućnost da iznese svoj stav, koji ona mora uzeti kao osnov pregovaračke pozicije u Savetu“. Ovde je prikazan postupak koji je usvojio Odbor za evropske poslove (eng. EAC – European Affairs Committee) danskog parlamenta na svojim nedeljnim sednicama:

Najvažnije tačke u programu Odbora za evropske poslove jesu sastanci koje će Savet ministara održati naredne nedelje. U raspravu o konkretnom sastanku saveta, koja se vodi u Odboru za evropske poslove, obično se uključuje resorni ministar, koji prisustvuje sednici i usmeno predstavlja svoj mandat za pregovore. Zatim sledi krug u kome predstavnici stranaka postavljaju ministru pitanja i iznose odgovore stranaka u vezi s nekim predlozima. Posle odgovora ministra može uslediti više krugova rasprave, tokom kojih ministar može pojasniti ili modifikovati svoj mandat za pregovore. Ministar takođe može da izmeni svoj mandat za pregovore iz poštovanja prema predstavnicima stranaka, kao i da bi obezbedio da većina ne bude protiv njegovog mandata...

Odbor ne odbacuje mandat vlade tako često. Međutim, to ne znači da Odbor ima mali uticaj na politiku vlade prema EU. Pre svega, nije neobično da vlada tokom rasprave koja se vodi u Odboru izmeni ili modifikuje prvočitni mandat za pregovore. Drugo, danski državni službenici koji učestvuju u ranoj fazi pregovora – često i pre nego što Evropska komisija pripremi svoj predlog – uzimaju u obzir da će u nekoj fazi vladin rezultat morati da odobri Odbor za evropske poslove.

U prilogu danskog parlamenta napominje se da je za ostvarivanje uticaja parlamenta važno da se blagovremeno dobiju obaveštenja o predlozima koje Evropska komisija upućuje Savetu ministara i o stavu vlade u vezi s tim predlozima. Nedavno uvedena novina predviđa da vlada iznese načelni stav o svakom predlogu Komisije u obliku osnovnog memoranduma koji se podnosi EAC-u najkasnije četiri nedelje pošto Komisija podnese predlog.

Pitanje blagovremenosti se naglašava i u prilogu dobijenom od finskog parlamenta, koji pokušava da obezbedi da svoje mišljenje o evropskim poslovima iznese dovoljno unapred da bi se s njim upoznali državni službenici koji prisustvuju radnim grupama saveta.

Po pravilu, o pitanjima koja će ministri razmatrati na Savetu EU odlučuju predstavnici država članica u radnim grupama državnih službenika koje pripremaju sastanak saveta, ostavljajući za ministre samo nekoliko spornih detalja. Iz toga proizilazi da se izlaganja ministara ne smatraju dovoljnim da se očuva uticaj Eduskunta... Finski sistem se zasniva na ideji da nacionalni parlamenti stvarni uticaj imaju samo onda kada učestvuju u formulisanju politike od samog početka. Vršiti uticaj tek uoči sastanka Saveta bilo bi sasvim iluzorno.

Neki parlamenti su pribegli osnivanju kancelarija u Briselu, u sedištu Evropske komisije. To je, na primer, slučaj sa francuskim parlamentom. Između ostalog, takve kancelarije su korisne za blagovremeno obaveštavanje parlamenta o toku događaja u Briselu. Pored toga, preko tih kancelarija mišljenja parlamenta se centralnim evropskim institucijama mogu prenositi na neposredniji način.

Finski parlament pravi razliku između „predloga akata, međunarodnih ugovora i drugih mera“ o kojima raspravlja Savet Evrope, a koji bi bili u nadležnosti finskog parlamenta da Finska nije članica EU, i drugih poslova. Za ove prve, postupak je detaljniji i uključuje nadležne resorne odbore, koji daju stručna mišljenja Velikom odboru. Slovenski parlament pravi sličnu razliku. U pogledu onih pitanja koja bi spadala u nadležnost parlamenta „da Slovenija nije prenela deo svojih suverenih prava na institucije EU“, postupak je uređen Aktom o saradnji između Narodne skupštine i vlade u evropskim poslovima. Taj akt daje skupštini pravo da zauzme stav u pogledu predstojećih evropskih poslova, koji će vlada uzeti u obzir prilikom zauzimanja svoje pregovaračke pozicije. Od vlade se takođe zahteva da Narodnoj skupštini dostavi analizu efekata svih predloga evropskih zakonodavnih akata koje razmatra Savet ministara, zajedno sa detaljima o njihovom uticaju na budžet, privredu, životnu sredinu i drugo. Slične procene uticaja (eng. *impact assessment*) obavljaju

se na osnovu procedure francuskog parlamenta za postupanje sa evropskim zakonodavnim aktima.

Prilog dobijen od parlamenta Letonije objašnjava da je razvijanje pregovaračke pozicije u vezi sa zakonodavnim predlozima koje razmatra Savet Evrope zajednička odgovornost vlade i Sejma. Nadležno ministarstvo „mora po pitanju nacionalnog stava da se usaglasi sa Odborom za evropske poslove Sejma“. Međutim, ovaj odbor ima dovoljno stručnih službenika samo da se bavi najvažnijim pitanjima i deli ranije pomenetu brigu u vezi s obezbeđivanjem blagovremenih informacija o zakonodavnim predlozima Evropske komisije. Prilog beleži postojanje dva dodatna mehanizma za veću uključenost parlamenta. Jedan je pravo predstavnika EAC-a na status posmatrača u Savetu viših funkcionera EU (eng. *EU Council of Senior Officials*). Drugi mehanizam je tešnja saradnja sa letonskim poslanicima u Evropskom parlamentu, preko kancelarije koju čine dva stalna predstavnika Sejma u Evropskom parlamentu. Takvu saradnju ostvaruje i mađarska Narodna skupština; mađarski predstavnici u Evropskom parlamentu imaju pravo da prisustvuju plenarnim sednicama i da na njima govore kada su na dnevnom redu pitanja vezana za Evropsku uniju.

Pre nego što zaključimo ovaj odeljak, treba reći nešto i o Panafričkom parlamentu, koji je ključna politička institucija u okviru nedavno stvorene Afričke unije. U prilogu za ovu studiju koji je dobijen od parlamenta Južne Afrike, po stavkama su navedeni neki od izazova koje treba prevazići da bi ova parlamentarna skupština bila efikasna, i to počev od momenta prestanka regionalnih sukoba:

- *Regionalni sukobi i pogranični sporovi samo iscrpljuju resurse, ometaju razvoj zemlje i regiona, uništavaju fizičku i društvenu infrastrukturu i doprinose društvenoj i kulturnoj dezintegraciji. Prestanak regionalnih sukoba je imperativ za otpočinjanje regionalnog parlamentarnog dijaloga.*
- *Postojanje neefikasnih nacionalnih parlamenta i slabe parlamentarne strukture stvara poteškoće kada se od njih traži da deluju na regionalnom nivou i nivou celog kontinenta. Jačanje parlamentata na nacionalnom nivou obezbedilo bi platformu za parlamentarnu saradnju na nivou kontinenta.*
- *Istovremeno članstvo u više regionalnih organizacija može da dovede do dupliranja i da doprinese protivrečnoj spoljnoj politici.*
- *Treba razmotriti finansijske efekte regionalne integracije i parlamentarne saradnje, naročito na siromašne regije. Na sličan*

način, treba razmotriti i finansijske efekte izostanka promovisanja regionalne saradnje.

- *Treba raspravljati o političkoj zabrinutosti zbog mogućeg gubitka suvereniteta u korist nadnacionalnih tela.*

U prilogu se zaključuje da „sve gore navedeno ima implikacije na Južnu Afriku jer, ako se ti izazovi ne prevaziđu, to može samo da naruši njene unutrašnje napore na izgradnji nacije“.

Više online informacija o parlamentarnoj kontroli nacionalnih predstavnika u Savetu ministara EU:

Travers, D (2002). *European Affairs Committees. The influence of national parliaments on European policies.* European Centre for Parliamentary Research and Documentation
<[http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European Affairs Committees.pdf](http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European%20Affairs%20Committees.pdf)>

Parlamentarna saradnja

U mnogo čemu IPU predstavlja preteču međunarodne ili multilateralne saradnje. Ta organizacija je osnovana 1889. godine, u vreme kada nije postojao nikakav politički forum gde bi se predstavnici država sastajali i raspravljali o zajedničkim problemima. Tako je nastala ideja o osnivanju stalnog mesta za sastajanje vodećih političara, gde će se kroz dijalog promovisati mir i bezbednost.

Iako je u tom smislu Interparlamentarna unija bila preteča organizacija za interparlamentarnu saradnju, ona nije dugo ostala i jedina. Ubrzo su se pojavili drugi mehanizmi za interparlamentarnu saradnju, prvo u Evropi, a potom i u drugim delovima sveta, te različiti oblici parlamentarne saradnje, i na globalnom i na regionalnom nivou. U ovom odeljku ćemo razmatrati tri tipa parlamentarne saradnje: parlamentarnu diplomaciju, interparlamentarnu saradnju i tehničku saradnju.

Parlamentarna diplomacija

Diplomata je izaslanik izvršne grane vlasti i predstavlja stavove neke države. Poslanici su pak političari koji imaju politička uverenja, a ona se mogu, ali ne moraju poklapati sa zvaničnim stavom države o određenom pitanju. To poslanicima omogućava fleksibilnost koja je diplomatama uskraćena.

Poslanici teže da u oblast međunarodne politike koja premašuje usko definisane nacionalne interese unesu moralnu dimenziju, naročito u pogledu načelne podrške demokratiji i ljudskim pravima. Više puta smo imali priliku da vidimo kako upravo ta fleksibilnost omogućava poslanicima da otvorenije raspravljaju sa svojim kolegama iz drugih zemalja i da razvijaju inovativna rešenja za naizgled nesavladive probleme.

U tome leži poreklo termina „parlamentarna diplomatiјa“. Mada taj termin nije precizan, u današnje vreme on obuhvata sve oblike saradnje između poslanika. Međutim, za potrebe ove studije taj termin ćemo koristiti u izvornom značenju.

Parlamentarna diplomatiјa je postala moćan instrument u periodu hladnog rata. Dok su vlade bile angažovane u takozvanom „Helsinškom procesu“ (što je bio mehanizam za dijalog o saradnji i bezbednosti u Evropi), poslanici su sprovodili paralelni proces u IPU. Taj proces je služio kao probno polje i način da se iskoriste resursi za dijalog Istoka i Zapada, kao i da se, pomoću parlamentarne diplomatiјe, izade iz čorsokaka iz koga često nisu mogli da izađu vladini pregovarači. Iz tog procesa su proizašli i slični napor u okviru parlamentarne diplomatiјe u oblasti Mediterana, koje je početkom devedesetih godina takođe predvodila Interparlamentarna unija.

Parlamentarna diplomatiјa se često koristi za promovisanje političkog dijaloga tokom sukoba u susednim zemljama ili regionu. U studiji IPU pod nazivom *Uključenost parlamenta u međunarodne poslove (Parliamentary Involvement in International Affairs, 2005)* dati su primjeri takvih inicijativa iz velikog broja regiona.

- *Na poziv IPU, predsednici parlamenta zemalja u susedstvu Iraka sastali su se u Amanu maja 2004. godine da razmotre mogućnosti za podršku demokratiji u Iraku i za uspostavljanje stabilnosti u regionu.*
- *Odbor za nacionalnu bezbednost i spoljnu politiku iranskog Medžlisa vodio je razgovore o krizi u Iraku, Avganistanu i Palestini sa svojim kolegama iz drugih parlamenta.*
- *Predsednik Predstavničkog doma Maroka bio je domaćin sastanka predsednika parlamenta mediteranskih zemalja na kome je formulisani odgovor parlamenta povodom terorističkog bombaškog napada iz 2001. godine.*
- *Predsednici parlamenta Zelenortske Republike i Mozambika predvodili su misiju u Republiku Gvineju Bisao u ime predsednika*

parlamenta zemalja portugalskog govornog područja i pomogli da se tamo uspostavi politički dijalog početkom 2003. godine.

- *Predsednici parlamenta tri kavkaske države – Jermenije, Azerbejdžana i Gruzije – sastali su se na poziv predsednika francuskog senata da razmotre sukob u regionu Nagorno-Karabaha.*
- *Parlamenti država Mali i Sijera Leone odlučili su da institucionalizuju susrete poslanika iz podregiona (uključujući poslanike iz Liberije, Sijera Leonea i Gvineje). Do sada su održana tri sastanka.*
- *Parlament Pakistana navodi da su uzajamne posete delegacija parlamenta Indije i Pakistana pozitivno uticale na smanjenje napetosti između te dve zemlje.*
- *Predsednici parlamenta Benina, Burkine Faso, Kameruna i Malija sastali su se nedavno sa predsednikom parlamenta Obale Slonovače – prvo u gradu Kotonuu, a kasnije i u Abidžanu – i pomogli u uspostavljanju političkog dijaloga u toj zemlji.*
- *Predsednici parlamenta zemalja članica Južnoafričke zajednice za razvoj posetili su Demokratsku Republiku Kongo u okviru naporu da se promovišu mir i stabilnost u regionu.*
- *Britansko-irsko interparlamentarno telo, u čijem su sastavu pored predstavnika parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva i Irske i predstavnici škotskog parlamenta, Narodne skupštine Velsa, Skupštine Severne Irske, Tinvalda Ostrva Man i skupština država Gernzi i Džersi, pružilo je podršku mirovnom procesu u Severnoj Irskoj.*
- *Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PACE) nedavno je pokrenula inicijative u vezi sa sukobima u Čečeniji, na Kipru i u Nagorno-Karabahu.*
- *Italijanski predstavnički dom ima poseban Odbor za parlamentarnu diplomaciju, koji je „odgovoran za usklađivanje međunarodnih aktivnosti stalnih odbora i parlamentarnih delegacija u međunarodnim skupštinama, kao i aktivnosti bilateralnih grupa za saradnju i drugih radnih tela predstavničkog doma“.*

Naravno, parlamentarna diplomacija ne mora da se odvija isključivo između poslanika. Ona može da se ostvaruje i posetama poslanika koji dolaze u neku zemlju da bi se sastali sa predstavnicima vlasti i drugim subjektima radi konsultacija o rešavanju nekog sukoba i problema. Tako su, na primer, poslanici Južne Afrike preneli svoja iskustva u rešavanju konfliktnih situacija i mirenju u nekoliko zemalja Bliskog istoka.

Interparlamentarna saradnja

Obim interparlamentarne razmene koja se tokom protekle decenije odvijala u raznim oblicima bio je izuzetno veliki. Pokušaj da dâ prikaz te razmene učinili su Stelios Stavridis u svom radnom materijalu iz novembra 2002. god., pod nazivom *Parlamentarna diplomatijska: neki preliminarni nalazi (Parliamentary diplomacy: some preliminary findings)*, www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm), i Interparlamentarna unija, koja vodi evidenciju o formalnim i neformalnim organizacijama interparlamentarne saradnje. Pošto parlamentarna diplomatijska postaje sve dinamičnija, ovde ćemo navesti samo nekoliko primera, i to da bismo ilustrovali njenu raznovrsnost, a ne da bi se iscrpno prikazali svi njeni oblici.

Svi parlamenti učestvuju u nekoj vrsti bilateralne saradnje. Većina parlamenta je razvila poslaničke grupe bilateralnih prijateljstava, koje unapređuju saradnju između zainteresovanih parlamentara i zemalja. Danas postoji doslovno hiljade takvih grupa prijateljstva.

Ovome treba dodati i stalni porast broja neformalnih mreža poslanika koji se sastaju da bi radili na određenim pitanjima. Neki se bave pitanjima razvoja i stanovništva, neki pitanjima razoružanja, dok drugi još diskutuju o pitanjima ručnog vatrenog oružja itd. *Poslanici za globalnu akciju* (eng. PGA – *Parliamentarians for Global Action*) bave se određenom grupom pitanja, a nedavno su uspešno sproveli kampanju za povećanje podrške Međunarodnom krivičnom sudu.

Tu je i veliki broj formalnih parlamentarnih organizacija. Jedna od prvih bila je Udruženje parlamentara zemalja Komonvelta, forum koji okuplja parlamente zemalja Komonvelta. Njen pandan za francusko govorno područje jeste Parlamentarna skupština Frankofonije.

Postoji i mnoštvo regionalnih i podregionalnih parlamentarnih skupština. Izveštaj IPU o temi *Uključenost parlamentara u međunarodne poslove (Parliamentary Involvement in International Affairs)* napominje da odgovori parlamentara iz ankete „jasno ukazuju na povećano učešće parlamentara u regionalnim interparlamentarnim organizacijama. U svetu postoji jasno uočljiva težnja: sve veći broj parlamentara posvećuje vreme i resurse regionalnoj parlamentarnoj saradnji.“

Beleži se postojanje još jednog problema – dupliranja i preklapanja različitih regionalnih parlamentarnih organizacija. Andsko zakonodavno telo, na primer, moglo bi biti član Parlamenta Andskog pakta, Parlamenta Latinske Amerike i Međuameričke parlamentarne skupštine. Parlament Magreba, na

primer, mogao bi biti član Konsultativnog saveta magrepske unije, Arapske interparlamentarne unije, Afričke parlamentarne unije, Parlamentarne skupštine Frankofonije i Panafričkog parlamenta. U izveštaju se navodi da „većina parlamentara ukazuje na prioritetni značaj koji pridaju radu sa određenim parlamentarnim organizacijama“, mada je mali broj parlamentara preuzeo mere da koordinira svoje međuparlamentarne odnose, kao što je, recimo, uradio italijanski Predstavnički dom.

Zajedničku karakteristiku interparlamentarnih skupština predstavlja njihov cilj da podstiču veću integraciju i zakonodavnu koordinaciju između zemalja članica.

Konkretan primer regionalne parlamentarne inicijative koja podržava promovisanje demokratije nudi gđa Loretta Rosales, član radne grupe IPU iz regiona ASEAN (eng. *Association of Southeast Asian Nations*):

Do velikog preokreta u regionu ASEAN došlo je nedavno, okupljanjem poslanika istomišljenika iz parlamentara ASEAN-a za bezuslovno puštanje na slobodu Aung Sang Suu Kyia i potpuno uspostavljanje vladavine demokratije u Burmi. Imajući oslonac u odlukama svojih zakonodavnih tela vezanim za ovo pitanje, poslanici iz Malezije, Tajlanda, Singapura, Filipina, Indonezije, Kambodže i burmanski poslanici u izgnanstvu sastali su se u Kuala Lumpuru 2004. godine kako bi delovali jedinstveno u ubeđivanju svojih vlada da odbiju da Burma bude predsedavajuća ASEAN-a 2006. godine ako ne izvrši svoju obavezu i ponovo uspostavi vladavinu demokratije, odnosno ako ne osloboди političke zatvorenicike, sa Suu Kyiom na čelu. Redovni sastanci Interparlamentarnog kokusa ASEAN-a za Mjanmar (eng. AIPMC – ASEAN Inter-parliamentary Myanmar Caucus) i naš stalni dijalog sa pojedinim ministrima, ministarski sastanci ASEAN-a i pojedini šefovi država bili su od ogromne pomoći da se uspešno izvrši pritisak na Burmu kako bi konačno odlučila da se povuče sa mesta predsedavajućeg Ministarske konferencije ASEAN-a.

Tehnička pomoć

Tehnička pomoć se najbolje može opisati kao aktivnost institucija ili lica koji pomažu parlamentu u izgradnji kapaciteta, a posebno parlamentima zemalja u razvoju i demokratskim sistemima u nastanku, da se osposobe za efikasnije obavljanje funkcija. Kako su se novonastali parlamenti često suočavali sa nedostatkom resursa (i ljudskih i materijalnih) koji su im bili potrebni

da bi efikasno izvršavali svoja ustavna ovlašćenja, tehnička pomoć se nametnula kao potreba. Tehnička pomoć je spoj finansijskih i materijalnih resursa i iskustava razvijenih demokratskih zemalja Severa za podršku parlamentima zemalja u kojima se demokratija tek uspostavlja i zemljama u razvoju sa Juga. U poslednje vreme se, međutim, u ovoj oblasti znatno razvila i saradnja između samih zemalja Juga.

Postoji više oblika tehničke pomoći. To može biti razvoj infrastrukture, institucionalni razvoj unapređenjem postupaka i modernizacijom parlamentarnih procesa, izgrađivanje svesti putem razmene iskustava i informacija između poslanika iz različitih zemalja, izgradnja kapaciteta i profesionalni razvoj, što podrazumeva obuku poslanika i službenika parlamenta, kao i unapređenje zakonodavnog postupka u okviru koga se parlamentima obezbeđuje podrška u vezi sa sadržinom novih ili izmenom postojećih zakona.

Tehnička pomoć obično obuhvata različite oblasti, na primer poslovnike i pravila o radu, sistem odbora, zakone, predstavničku funkciju parlamenta, kontrolu, administraciju, kao i biblioteke, dokumentaciju, istraživačke usluge i usluge arhiviranja. Rodna pitanja i pitanja ljudskih prava zbog svoje važnosti prožimaju sve programe obuke i savetodavne usluge. Infrastrukturna podrška obuhvata sisteme za ozvučenje, audio-vizuelna snimanja i emitovanje prenosa sednica parlamenta, štampanje, transport i renoviranje prostorija. Tehnička pomoć se pruža u obliku savetodavnih usluga, seminara i radionica, studijskih obilazaka, programa raspoređivanja poslanika jedne zemlje kod poslanika druge zemlje u nekom periodu i drugih programa obuke, kao i održavanja sastanaka i konferencija. U programima tehničke pomoći glavnu ulogu sve više dobijaju informacione i komunikacione tehnologije.

Na multilateralnom nivou, Interparlamentarna unija je odigrala pionirsku ulogu kada je početkom sedamdesetih godina pokrenula program za tehničku saradnju. To je bilo vreme kada su donatorske agencije smatrale da je rad sa parlamentima u pravcu jačanja kapaciteta zadiranje u političke institucije zemalja i, stoga, osetljiva tema. Ova vrsta aktivnosti se danas znatno razvila i predstavlja centralno polje rada IPU u promovisanju demokratije.

Početkom devedesetih godina ovakvim naporima se pridružio veći broj institucija. Među njima su Udruženje parlamentara zemalja Komonvelta, Parlamentarna skupština Frankofonije i mreže poslanika poput Udruženja poslanika evropskih parlamentara za Afriku (AWEPA – *Association of European Parliamentarians for Africa*). Veliki broj neparlamentarnih agencija, kao što su Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Agencija SAD za međunarodni razvoj, Evropska komisija, Međuamerička razvojna banka,

Institut Svetske banke, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (NVO sa sedištem u SAD) i Međunarodni republikanski institut, danas se takođe uključuju u programe tehničke pomoći koji se široko primenjuju. Spisak institucija koje pružaju tehničku pomoć parlamentima može se naći u dodatku ovog vodiča.

Tehničkoj pomoći na multilateralnom nivou prethodila je tehnička pomoć na bilateralnom nivou. Zapravo, mnogi parlamenti bivših kolonijalnih zemalja pokrenuli su pružanje pomoći novim parlamentima svojih bivših kolonija. Ta pomoć je često podrazumevala periode boravka poslanika jedne zemlje u donatorskom parlamentu, kao i razmenu službenika i poslanika između parlamenata.

Indijski parlament je pre nekoliko godina takođe ustanovio program za pomoć određenom broju parlamenata, naročito u zemljama Komonvelta. Taj program još uvek funkcioniše i obuhvata oblasti poput pripreme predloga zakona. Pored toga što se u okviru ovog programa zakonodavcima u indijskim saveznim državama i njihovim službenicima obezbeđuju programi obuke, poslanicima i službenicima stranih parlamenata organizuju se privremene i studijske posete.

Slično tehničkoj pomoći na multilateralnom nivou, poslednjih godina znatno se razvila i tehnička pomoć na bilateralnom nivou. Osim što obezbeđuju zajedničku ekspertizu za programe koje sprovode multilateralne organizacije, parlamenti s dugom tradicijom, uglavnom oni sa Severa, razvili su programe kompletne tehničke pomoći kao podršku parlamentarnim institucijama Juga. Italijanski predstavnički dom, na primer, navodi da u okviru svojih međunarodnih aktivnosti daje veliki prioritet programima pomoći parlamentima u Africi, Latinskoj Americi, Centralnoj Aziji, Jugoistočnoj Evropi i na Kavkazu. Ti programi obuhvataju ustavne reforme ili reorganizaciju tehničko-administrativnih službi parlamenata.

Oba doma francuskog parlamenta takođe su razvila obimne programe za pomoć parlamentima, ne samo u bivšim francuskim kolonijama već i drugim parlamentima, kao što su parlamenti Kambodže, Rumunije i Gruzije. Te programe često finansiraju Evropska unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj. Švedski parlament, uz finansiranje koje obezbeđuje Švedska međunarodna agencija za razvoj i saradnju (*SIDA – Swedish International Development Cooperation Agency*), bio je i još uvek angažovan na projektu razvoja informacionih i dokumentacionih sistema za pomoći vijetnamskoj Narodnoj skupštini u obavljanju zakonodavne i kontrole funkcije. Švedski parlament je takođe realizovao sličan projekat pomoći razvoju parlamenta Demokratske Republike Istočni Timor.

U Sjedinjenim Američkim Državama, Predstavnički dom je 2005. godine

osnovao Komisiju za podršku demokratiji (HDAC – *House Democracy Assistance Commission*), kako bi omogućio da članovi Predstavničkog doma, njihovi službenici i agencije za pružanje podrške Kongresu neposredno pomažu svojim kolegama u parlamentima zemalja koje su nedavno ušle u proces demokratizacije. Pošto ustavna podela vlasti ne dozvoljava da zakonodavna vlast sprovodi programe pomoći inostranstvu, HDAC se orijentise na pružanje tehničke pomoći, tako što jedan poslanik pruža pomoć poslaniku drugog parlamenta ili jedan službenik drugom. Ovaj program je tokom 2006. godine obezbeđivao pomoć za čak pet zemalja u raznim regionima, koje su izabrane prilikom poseta nakon procene stanja na licu mesta. Pored toga, na osnovu odgovarajuće odluke, HDAC je ovlašćen da preporuči USAID-u da pruži materijalnu pomoć određenom parlamentu kada utvrdi da za tim postoji potreba.

Preliminarni izveštaj radne grupe koju je obrazovala Konferencija predsednika parlamenta EU da ispita podršku parlamentima zemalja sa tek uspostavljenom demokratijom ili demokratijom u nastanku, pokazuje da je nemačka Savezna vlada u junu 2005. godine izdvojila 511.000 evra za četiri parlamenta kao finansijsku podršku za nabavku kancelarijske opreme i stručne literature za biblioteke tih parlamenta. Isti izveštaj govori i o projektu koji nemački Bundestag realizuje u partnerstvu sa Univerzitetom u Berlinu, a u okviru koga se oko 100 mladih ljudi iz 21 zemlje dovodi u Berlin da bi pohađali obuku za rad u parlamentu u kancelariji poslanika nemačkog parlamenta.

Zaključne napomene

Kao što smo videli, u međunarodnim odnosima postoji demokratski jaz, koji treba prevazići tako što će se parlamenti na efikasniji način uključiti u globalne i regionalne poslove.

Na globalnom nivou, parlamenti moraju raditi sa međuvladinim organizacijama i pregovaračkim forumima u kojima države, delujući na ravноправnoj osnovi, postižu sporazume koji se moraju sprovoditi u svakoj državi članici. Na regionalnom nivou, potrebno je da se parlamenti prilagode novim okolnostima, do kojih dolazi zbog prenošenja dela suvereniteta pojedinih država na novi regionalni entitet, što nije slučaj na globalnom nivou.

Ma koliko da se ova dva nivoa razlikuju, aktivnosti koje treba da poslanici preduzmu da bi premostili demokratski jaz u oba ova scenarija iznenađujuće su slične. Potrebno je da one budu čvrsto utemeljene u sopstvenim parlamentima i treba ih izvoditi na nacionalnom nivou. U oba slučaja zahteva se pomna kontrola nad radom vlade. Za uključivanje parlamenta u ovakve aktivnosti treba da postoji jasan pravni osnov. Neophodno je da se parlament blagovre-

meno i potpuno informiše o politici vlade i njenoj pregovaračkoj poziciji, kao i da dobija precizne informacije o politici i njenoj pozadini. Potrebno je da parlamenti imaju odgovarajuću organizaciju i resurse kako bi mogli da se bave ovim pitanjima, što podrazumeva i odgovarajuću stručnost poslanika angažovanih u radu specijalizovanih odbora. Bitno je da postoji mogućnost za postavljanje pitanja ministrima i pregovaračima, tako da poslanici mogu da iznose vlasti svoje političke stavove (koji ne moraju biti pravno obavezujući). Konačno, poslanici po prirodi stvari trebaju da imaju predstavnike u državnim delegacijama pri međunarodnim organizacijama.

Napore na nacionalnom nivou treba dopuniti naporima koji se ulažu na međunarodnom nivou preko, recimo, nekih oblika međunarodne ili regionalne parlamentarne saradnje, o čemu smo ukratko govorili u 3. odeljku ovog poglavlja.

U pogledu međunarodnih poslova, ovaj pristup je potvrđen na dvema nedavno održanim globalnim konferencijama predsednika parlamentara, na kojima je izneto mišljenje da se demokratski jaz koji postoji na međunarodnom nivou može najbolje prevazići kroz postojeće parlamentarne organizacije i skupštine koje su stekle legitimitet na demokratskim izborima na nacionalnom nivou, a ne stvaranjem novih organizacija. U tom smislu je ocenjeno da je odgovarajući instrument za ostvarivanje saradnje ovih tela unutar međunarodnih organizacija Interparlamentarna unija, kao svetska organizacija parlamentara. Predsednici parlamentara smatraju da je IPU najprikladnije telo za obezbeđivanje snažne i demokratske parlamentarne komponente u Ujedinjenim nacijama, utoliko pre što je 2002. godine Interparlamentarnoj uniji dodeljen status stalnog posmatrača u Ujedinjenim nacijama.

Još jedna dobra strana pristupa koji ima IPU jeste to što ona obezbeđuje jasan način da se dalje razvija dvojna strategija za prevazilaženje manjka demokratije koji postoji u međunarodnoj politici: kroz efikasniju parlamentarnu kontrolu na nacionalnom nivou, s jedne strane, i i kroz uključivanje u postojeće međunarodne parlamentarne organizacije i skupštine, sa druge. Upravo će se poslanici koji imaju jasan domaći demokratski legitimitet angažovati na oba nivoa. Takođe, oni koji budu učestvovali u ovim aktivnostima imaće odgovarajuću stručnost i trajno interesovanje za predmetna pitanja, pošto se kod kuće već bave istim pitanjima u parlamentarnim odborima.

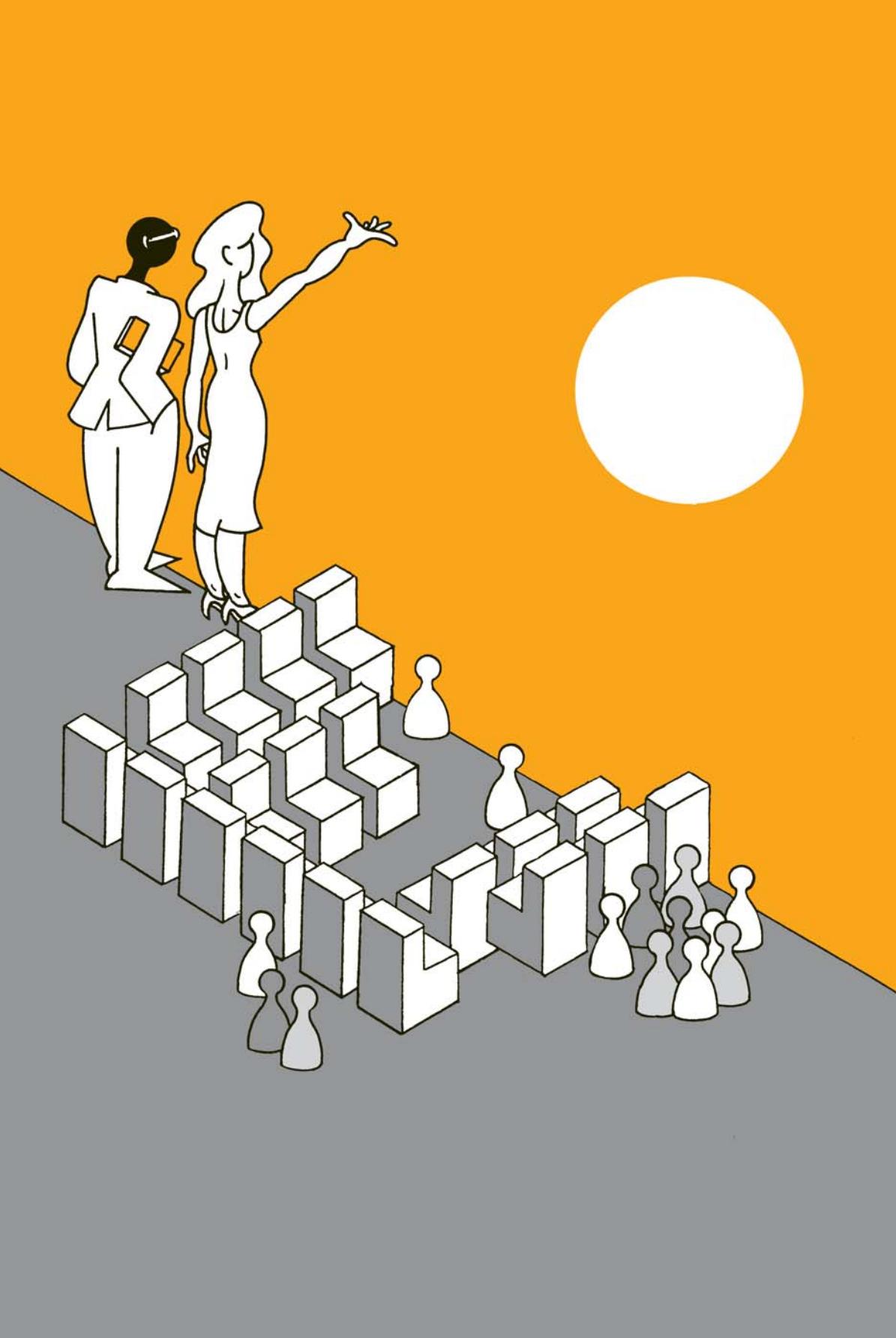
Ovaj pristup je nedavno potvrdila Deklaracija Druge konferencije predsednika parlamentara, održane septembra 2005. godine u Njujorku:

- *Potvrđujemo Deklaraciju Prve konferencije predsednika parlamentara (2000), kojom smo pozvali sve parlamente i njihovu svetsku*

organizaciju – Interparlamentarnu uniju – da međunarodnoj saradnji daju parlamentarnu dimenziju... Naglašavamo da parlamenti moraju aktivno učestvovati u međunarodnim poslovima, ne samo preko interparlamentarne saradnje i parlamentarne diplomatiјe već i dajući svoj doprinos međunarodnom pregovaračkom procesu i prateći taj proces, nadzirući sprovođenje onoga što je vlada usvojila i obezbeđujući usaglašenost normi nacionalnog prava sa međunarodnim normama i vladavinu prava. Na sličan način, parlamenti moraju mnogo pažljivije kontrolisati aktivnosti međunarodnih organizacija i moraju dati svoj doprinos njihovim raspravama.

- Stoga pozdravljamo postojeću raspravu o tome kako na najbolji način uspostaviti sadržajniju i konstruktivniju interakciju između Ujedinjenih nacija i nacionalnih parlamenta. Potvrđujemo još jednom preporuke koje se odnose na ovo pitanje i koje su date u našoj Deklaraciji iz 2000. godine i izjavljujemo da veliki deo takve interakcije mora biti čvrsto utemeljen u svakodnevnom radu naših nacionalnih parlamenta. Na međunarodnom nivou, predlažemo što tešnju saradnju sa Interparlamentarnom unijom, za koju smatramo da je jedinstveni globalni parlamentarni pandan Ujedinjenim nacijama.
- U ovom smislu, podržavamo IPU u tome da obezbedi bolju informisanost nacionalnih parlamenta o aktivnostima Ujedinjenih nacija. Štaviše, pozivamo IPU da češće stavlja svoj stručni kadar na raspolaganje poslanicima stalnih i posebno izabranih odbora nacionalnih parlamenta prilikom njihovog bavljenja konkretnim pitanjima koja zahtevaju međunarodnu saradnju. Takođe dajemo podršku IPU da i dalje razvija parlamentarna slušanja i specijalizovane sastanke u Ujedinjenim nacijama i da tešnje saraduje sa zvaničnim regionalnim parlamentarnim skupštinama i organizacijama radi bolje povezaniosti i efikasnosti globalne i međuregionalne parlamentarne saradnje.

I na kraju, kako je već pokazano u prethodnim poglavljima, efikasnost parlamenta zavisi od raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa, uključujući informacije. Sve to često nedostaje u zemljama u kojima demokratija tek hvata koren, i taj nedostatak mora biti nadoknađen putem međunarodne saradnje, kako multilateralne tako i bilateralne.



8. Pogled u budućnost

Kako XXI vek odmiče, društva i njihove vlade suočavaju se s velikim izazovima. Iako se oni po karakteru i veličini mogu razlikovati od zemlje do zemlje, svim vladama je zajedničko to što na nove globalne pritiske (na privredu, životnu sredinu, zdravlje, bezbednost ljudi) moraju da odgovore politikom i programima koji blagostanje njihovog stanovništva mogu da uvećaju, a ne da ga umanju ili ugroze. To predstavlja ogroman izazov za kreativnost ljudi i za njihovu sposobnost da međusobno sarađuju u ostvarivanju zajedničkog cilja.

Kao što je ova studija pokazala, parlamenti, pored neophodne uloge u zakonodavstvu, kontroli i drugim oblastima, imaju i osobene karakteristike zahvaljujući kojima mogu imati odlučujuću ulogu u rešavanju tih izazova:

- parlamenti su sposobni da predstavljaju čitav narod, u svoj njegovoj raznolikosti, i da govore u njegovo ime;
- parlamenti mogu da upoznaju javnost sa mogućnostima izbora i nedoumica sa kojima se suočavaju stvaraoci politike i da pomognu da se javnost poduči u tom pogledu;
- parlamenti su nacionalni forum za raspravljanje i prosuđivanje o različitim alternativnim stavovima i političkim predlozima;
- opredeljenje parlamenata da se različita mišljenja usklađuju kroz dijalog daje im posebnu ulogu u rešavanju sukoba, i društvenih i političkih;
- parlamenti posebnu pažnju posvećuju zaštiti i unapređenju ljudskih, ekonomskih, socijalnih, građanskih i političkih prava.

Ove osobene karakteristike parlamenta predstavljaju suštinu demokratije: uvažavanje razlika na osnovu poštovanja jednakih vrednosti svakog pojedinca i rešavanje različitih stavova i interesa dijalogom i raspravom, kako bi se na osnovu postignute saglasnosti mogla odvijati neophodna zajednička aktivnost. U svetu koji se brzo menja, jedan od glavnih dijaloga jeste dijalog u vezi sa politikom i zakonodavstvom – između prošlosti i budućnosti nekog društva; kako, naime, oblikovati budućnost a da se ne uništi tradicija zemlje koja nju čini posebnom, pri čemu se prošlost koristi kao izvor za kreativne promene, a ne kao prepreka daljem napretku. To znači da za demokratiju, po rečima završnog dokumenta sa Svetskog samita UN održanog 2005. godine, neće postojati „samo jedan model“, već čitav niz varijacija koje se zasnivaju na nekim osnovnim normama i praksi, u skladu sa specifičnom političkom tradicijom svake zemlje. O toj raznolikosti svedoče različiti primeri izneti u ovoj studiji.

Ova studija takođe pokazuje da parlamenti ozbiljno pristupaju izazovu da se u tekućem procesu reformi i sami angažuju, da učine svoj rad otvorenijim, da o njemu polažu račune i da još bolje odgovaraju na potrebe zajednice. Demokratizacija nije nešto što se preduzima samo jednom, već je to kontinuirani *proces* koji se odvija i u novijim demokratskim sistemima i u onima sa dugom tradicijom. U anketi koju je za potrebe ovog vodiča sprovedla Interparlamentarna unija, od parlamenata se tražilo da ponude neke primere skorašnjih reformi koje su sprovedeli. Najveći deo ovog poglavlja posvećen je njihovim odgovorima, ne toliko zbog samog sadržaja tih reformi, već zbog toga što nam one govore o procesu i dinamici parlamentarnih reformi, kao i o nekim mogućim poteškoćama. U zaključnom odeljku razmatraće se kako parlamenti mogu dati doprinos društvu u planiranju budućnosti.

Proces reformi

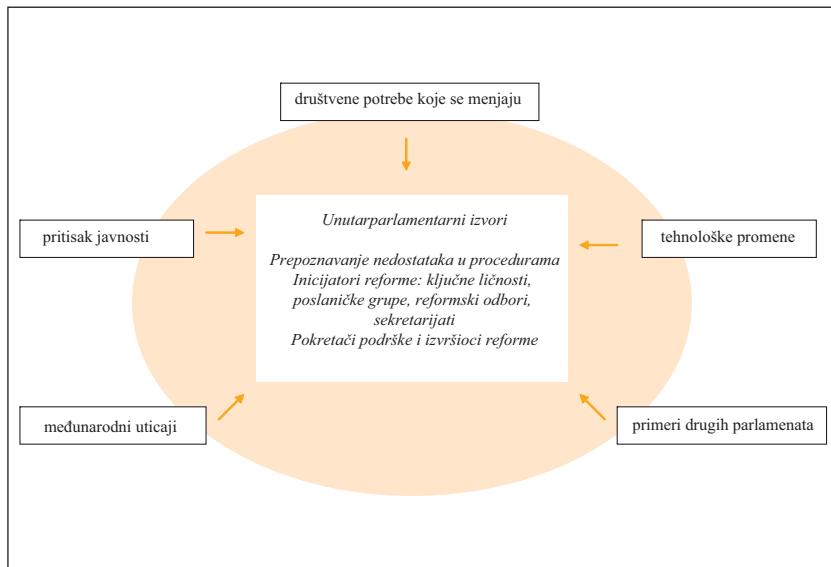
Izvori reformi

Sudeći po dobijenim prilozima, parlamentarna reforma ima različite izvore, koji se znatno razlikuju od parlamenta do parlamenta. Međutim, moglo bi biti korisno da se provizorno predstave izvori promena koji su u prilozima najčešće navođeni, da bi se bolje razumela različita iskustva parlamenata stečena tokom sprovećenja reformi. Razume se da su ti izvori često komplementarni i da utiču jedni na druge (što se vidi i iz dijagrama), tj. da oni nisu samo izolovane tačke promena.

Ti izvori se, iz praktičnih razloga, mogu podeliti na izvore van parlamenta i izvore unutar samog parlamenta. U glavne vanparlamentarne razloge reformi spadaju sledeći.

- *Društvene potrebe koje se menjaju.* Ovde postoji onoliko razlika koliko ima različitih tipova društava i ove potrebe su tipičan izvor za donošenje novih ili izmenu postojećih zakona. Pored toga, one mogu da prouzrokuju i promene u načinu rada samog parlamenta. Na primer, promena uloge žena u društvu dovodi do promena u političkoj predstavljenosti i u načinu na koji parlament obavlja svoje poslove.
- *Pritisak javnosti.* I ovde postoje veoma velike razlike, ali velikom broju parlamenata zajednička je svest da postoji sve veći jaz između parlamenta i biračkog tela, naročito kad su u pitanju mladi ljudi, zbog čega se ispituju novi načini pristupa javnosti parlamentu.
- *Tehnološke promene.* Najočigledniji primer jeste svet informacionih tehnologija.

Slika 8.1: Izvori parlamentarne reforme



Izvor: Interparlamentarna unija

logija, koji se brzo menja i utiče na način na koji parlament komunicira i interno i sa svojom raznolikom publikom. Tipičan su primer i promene u TV tehnologijama i njihov uticaj na prenošenje sednica parlamenta.

- *Međunarodni uticaji.* Zajednička karakteristika o kojoj je bilo reči u pretvodnom poglavljju jeste način na koji ekonomska globalizacija ograničava kontrolu parlamenta nad izvršnom vlašću. Zahtev koji se postavlja kandidatima za članstvo u EU da, u okviru priprema za pristupanje EU, usklade svoje zakonodavstvo stvara ogroman pritisak na njihov zakonodavni postupak i nameće im potrebu da modernizuju procedure. Uticaj globalne demokratske kulture važi za sve zemlje i o tome će se govoriti u nastavku.
 - *Primeri drugih parlamenata.* Ovde se misli na uticaj prakse drugih parlamenta, koji se ostvaruje bilateralnim odnosima i posetama, preko regionalnih mreža ili članstvom u organizacijama kao što su IPU, ASGP, CPA i dr.
- U unutarparlamentarne uslove koji doprinose sprovođenju reformi spadaju sledeći.
- *Prepoznavanje nedostataka u procedurama*, u pogledu njihovog uticaja na unutrašnju efikasnost parlamenta i u odnosu na vanparlamentarno okruženje, koje se menja.

- *Inicijatori reformi.* To mogu biti ključne ličnosti – npr. naročito aktivan predsednik parlamenta ili doma, poslanička grupa ili reformski orijentisan administrativni odbor, odnosno sekretarijat. Veliki broj parlamenata naveo je institucionalizaciju reformskog procesa kao kontinuitet u parlamentarnoj praksi, koji se održava kroz stalni odbor.
- *Pokretači podrške i izvršiocи reformi.* Potreba da se mobiliše šira parlamentarna podrška za reforme može sama po sebi da utiče na njihov obim i sadržaj, kao što to može i proces njihovog sprovođenja.

Načini na koji će ovi različiti uticaji međusobno delovati u određenom trenutku u nekom parlamentu svakako se veoma razlikuju, ali mnogi od njih postojeće u svakom uspešnom procesu sprovođenja reformi. Poseban značaj ima ono što se može nazvati dinamikom demokratizacije, zbog čega zaslužuje da bude obrađeno u posebnom odeljku.

Dinamika demokratizacije

Prilozi parlamenata korišćeni u ovoj studiji pokazuju da su svi oni pod uticajem jake struje demokratizacije, bez obzira na to da li ona proističe iz logike njihovog demokratskog razvoja, iz globalnog okruženja ili pak iz kombinacije ta dva uticaja. Međutim, priroda i obim tih reformi zavise od faze koja je dostignuta u procesu demokratizacije i od izabranog kursa. Neke zemlje su tek u početnim fazama tranzicije ka demokratiji; neke su u postupku konsolidacije nakon nedavno sprovedene demokratske tranzicije, tako da su u pojedinim aspektima pod uticajem prirode svojih bivših režima; zemlje sa dugom demokratskom tradicijom motivisane su da dalje razvijaju demokratiju, ili da barem sprečavaju nazadovanje u tom smislu. Iako će se različite zemlje suočavati sa različitim izazovima, ipak im je zajedničko to što u sprovođenju demokratskih reformi centralnu ulogu ima parlament, što ilustruju sledeći primeri dobijeni u odgovorima parlamenata, a što je posebno istaknuto u prilogu iz Gabona.

Narodna skupština u *Vijetnamu*, iako pod uticajem vladajuće partije, pokazuje visok stepen parlamentarne profesionalnosti i veći pluralizam i predstavljenost različitih stavova, što je dokaz delovanja demokratskih tokova u parlamentu:

Veći broj poslanika uopšte, a posebno veći broj poslanika koji su na stalnom radu u Narodnoj skupštini, jasno ukazuje na sledeći stav vijetnamske partije i države: dati istaknuto ulogu Narodnoj skupštini, kao demokratskoj instituciji koja predstavlja narod... Poreklo poslanika je raznovrsnije i šire i obuhvata predstavnike različitih društvenih slojeva, etničkih grupa, religija i područja. Dakle, različiti segmenti društva i

zajednice imaju predstavnike koji prenose njihova mišljenja u arenii Narodne skupštine. Tokom nedavnih zasedanja, narod je imao priliku da vidi otvoreniju i iskreniju atmosferu kada su neki poslanici čak izražavali mišljenja koja su suprotna mišljenju Stalnog odbora Narodne skupštine... To je znak da u radu Narodne skupštine sada postoji više demokratije nego u prethodnim sazivima. Ipak, ljudi su još uvek zabrinuti što metode rada Narodne skupštine i dalje nisu demokratske onoliko koliko se očekivalo.

Prilog dobijen iz *Omana* napominje da su se „Šura i demokratska praksa u Sultanatu postepeno razvijali, uzimajući u obzir realnost i uslove koji postoje u omanskom društvu, mada su bili jednako otvoreni i za to da se vode iskustvima drugih“. Prilog spominje i postepeno jačanje uloge izabranog Saveta Šure u protekloj deceniji u okviru dvodomnog zakonodavnog sistema i proširenja biračkog prava 2003. godine na sve građane starije od 21 godine, i žene i muškarce. To proširenje biračkog prava omogućilo je mnogo veću raznolikost u sastavu Saveta Šure, što „obogaćuje diskusije i rasprave u Savetu, povećava njegovu efikasnost u izvršavanju funkcija i adekvatnije predstavljenosti segmenata omanskog društva“.

Prilog dobijen iz *Egipta* ukazuje na uvođenje neposrednih predsedničkih izbora i osnivanje nacionalne Komisije za ljudska prava kao na ključne elemente svog skorašnjeg demokratskog razvoja. Ta komisija obezbeđuje parlamentu centralnu ulogu:

Budući da je parlament čuvar prava i sloboda i pošto je Skupština smatrala da je neophodno obrazovati parlamentarni odbor za ljudska prava da bi revitalizovala svoju ulogu u njihovoj zaštiti, obrazovala je Odbor za ljudska prava. To je sistem dobro poznat u parlamentima razvijenih zemalja, gde takvi odbori razmatraju žalbe i prosleđuju ih nadležnim organima, uz praćenje daljeg postupanja po tim žalbama. Na taj način, Odbor može imati kontrolnu ulogu nad radom izvršne vlasti preko izveštaja koji ova podnosi Skupštini.

Prilog dobijen od Narodne skupštine *Libana* navodi da je tranzicija koja se odvijala tokom protekle decenije u parlamentu označila promenu njegove uloge „iz tradicionalne u savremenu“. U prilogu se navode desetine glavnih reformi koje su pokrenuli demokratski tokovi, od jačanja institucionalnog i zakonodavnog kapaciteta, preko boljeg pristupa informacijama koji su dobili poslanici, do uključivanja institucija civilnog društva u rad parlamента.

Već smo rekli da je u *Ukrajini* dinamika demokratizacije stvorila pritisak da se izvrši ustavna promena sa postkomunističkog sistema, u kome je postojala „superpredsednička vlast“, na sistem koji je više parlamentarni, što je podržalo 80% stanovništva. Sličan način razmišljanja je postojao i u *Hrvatskoj*, gde je 2000. godine „polupredsednički sistem promenjen...“, a centar vlasti i odgovornosti prenet je na hrvatski parlament i vladu“.

U *Čileu* je konsolidacija tranzicije sa vojne uprave dovela do niza progresivnih reformi u odnosima između različitih grana vlasti u državi:

U pogledu parlamentarne reforme, najvažniju reformu predstavlja promena ustava. Uopšteno govoreći, to je uvelo promene u pogledu sastava i ovlašćenja Nacionalnog kongresa, u oblasti potvrđivanja međunarodnih ugovora, sastava i nadležnosti Ustavnog suda i drugih organa. Cilj je bio da se oni prilagode novoj stvarnosti i da se državne institucije usaglase, što je prethodno bilo dovelo do porasta neslaganja između različitih političkih stranaka, pa je promenom ustava okončan period tranzicije ka demokratiji.

U *Zambiji* je proces konsolidovanja tranzicije ka višestranačkoj demokratiji doveo do pripreme složenog reformskog programa pod nadzorom Odbora za reformu i modernizaciju parlamenta, koji je ovlašćen da posećuje druge parlamente da bi se upoznao s njihovim načinom rada, što bi moglo da koristi Zambiji. Reformska proces traje od 1991. godine:

Ponovnim uvođenjem višestranačkog sistema 1991. godine, što je bio način da se unapredi demokratsko upravljanje, Narodna skupština Zambije ocenila je da bi bilo razborito da se delovanje parlamenta upravlja prema zahtevima pluralističke politike. To je zahtevalo sprovođenje parlamentarnih reformi kako bi se uklonila neka ograničenja koja su postojala u toj instituciji. Stoga je reformski program bio osmislen tako da poboljša parlamentarnu kontrolu nad izvršnom vlašću i da omogući veće učešće građana u državnim poslovima.

Istorijat rasnog ugnjetavanja u periodu aparthejda u *Južnoj Africi* vodio je izrazito snažnoj demokratskoj navali da se uspostavi novo političko uređenje, naročito u pogledu prirode njenog parlamenta. Reforme parlamenta do danas imaju za cilj „da obezbede negovanje demokratske kulture, kao i da njegove procedure i postupci sadrže demokratske principe kojima Južna Afrika teži“. Međutim, u prilogu se navodi da rad na demokratizaciji još nije završen i da će se parlament suočavati sa brojnim izazovima ukoliko želi da realizuje viziju iz 1994. godine:

Vizija... je da se izgradi efikasan narodni parlament, koji odgovara na potrebe ljudi i koji pokreće ideal da se ostvari bolji kvalitet života za sve ljudе u Južnoj Africi. Uprkos mnogim postignućima parlamenta u deceniji demokratije, njegovi strateški ciljevi ukazuju na to da on ne želi da spava na lovoričama, te je već preduzeo mere da se suoči sa izazovima koji sada stoje pred njim, kao i novim izazovima koje predviđa u budućnosti.

Razvijeni demokratski sistemi

Po mišljenju većine, glavni demokratski izazov i podsticaj za sprovođenje parlamentarnih reformi u demokratskim sistemima s dugom tradicijom vidi se u potrebi da se očuva značaj ove institucije u kontekstu brzih društvenih promena i moguće apatije javnosti. „Najveći izazov“, po mišljenju australijskog Predstavničkog doma, „jeste očuvanje značaja institucije parlamenta za potrebe i percepciju javnosti koju predstavlja.“ „Ponovno uspostavljanje poverenja javnosti“ opisuje se kao jedan od ciljeva reformi koje je sproveo kanadski parlament. „Ulaganje velikih napora da se povrati poverenje građana“ holandski parlament vidi kao podsticaj za svoje brojne skorašnje inicijative, jer je bitna odlika demokratije to „da građani mogu da se identifikuju sa radom i metodama rada svojih poslanika i da osećaju da ih oni adekvatno predstavljaju“.

Za sve parlamente u zemljama sa razvijenom demokratijom reforma predstavlja kontinuirani proces, koji se često institucionalizuje preko posebnog stalnog odbora. U Indiji, prilagođavanje tradicionalnog vestminsterskog sistema indijskim okolnostima i kulturi predstavlja kontinuirani evolutivni proces još od 1947. godine. Nedavno, porast broja stranaka u oba doma parlamenta na 38 odnosno 30 posebno se odrazio na reviziju parlamentarnih procedura. Izraelski Kneset se „stalno angažuje na reformama i promenama“, a odnedavno na efikasnijoj organizaciji internih procedura i stvaranju većeg ugleda u javnosti. Italijanski parlament se trenutno angažuje na opsežnim promenama ustava, koje se odnose na pitanja kao što su ravnoteža između dva doma u zakonodavnom postupku, smanjenje broja poslanika u oba doma i određivanje donje starosne granice za birače i kandidate na izborima. Portugalski parlament se angažovao na nedavno donetom programu za sprovođenje suštinskih reformi, kojem je cilj jačanje kontrole nad radom izvršne vlasti, praćenje primene zakona i približavanje parlamenta narodu. U Ujedinjenom Kraljevstvu je, počev od 1997. godine, proces demokratizacije pokrenuo brojne reforme, uključujući ukidanje nekih elementa nasleđivanja titule u Gornjem domu, prenošenje dela ovlašćenja na parlament Škotske i skupštine Velsa i Severne Irske, donošenje Zakona o ljudskim pravima i dr.

Olakšice i prepreke na putu reformi

Na osnovu svega rečenog trebalo bi da bude jasno da je proces parlamentarne reforme koji se odvija pod različitim opisanim uticajima zapravo proces koji *sam stvara reforme*, bilo u obliku programa velikih razmera bilo u obliku akumuliranja manjih promena. Međutim, taj se proces može znatno olakšati spoljnom pomoći, naročito kad su u pitanju parlamenti koji raspolažu skromnijim resursima i stručnošću. Parlamentima koji su dostavljali priloge za ovu studiju, UNDP je bio posebno dragocen resurs, ali su ovakvu podršku davale i druge međunarodne organizacije – između ostalih, naravno, i sama Interparlamentarna unija. Spisak glavnih međunarodnih, regionalnih i bilateralnih organizacija koje pružaju parlamentarnu podršku, zajedno sa opisom karakterističnog težišta njihovog rada, dat je u Dodatku 1. Tipična karakteristika ovakve pomoći jeste priprema *programa* za parlamentarnu reformu, koji se dogovara tako što se tačno određuju njegovi prioriteti i načini za njegovo sprovođenje.

Primeri za takvu pomoć obuhvataju i *Burkinu Faso*, koja je 2004. godine napravila sporazum sa UNDP-om o desetogodišnjem programu za unapređenje parlamentarne prakse, koji je koncentrisan na rešavanje pitanja nedovoljne informisanosti i komunikacije između parlamenta i javnosti. Sličan program podrške koji je dogovoren sa *Obalom Slonovače* obuhvata instaliranje računara za pristup internetu u biblioteci i angažovanje nacionalnih stručnjaka za potrebe poslaničkih grupa. Na *Fidžiju* se podrška usmerava na jačanje sekretarijata parlamenta i podršku odborima, kao i na unapređivanje službi podrške poslanicima i izbornim jedinicama. Sporazum *libanskog* parlamenta iz 1999. godine predviđa jačanje zakonodavne i kontrolne funkcije, te vezâ sa civilnim društvom i drugim parlamentima. UNDP je podržao sve prethodno pomenute programe. Između ostalog, *Sv. Kits* je dobio pomoć Sekretarijata Komonvelta u vidu finansijskih sredstava i ljudskih resursa, a *Zambija* je za opsežan program parlamentarne reforme dobila pomoć od konzorcijuma donatora.

Jedan od mnogih načina da se dâ zamajac reformama jeste uključivanje javnosti, kako bi se ona zainteresovala za reformski proces i osećala da ima svoj ulog u njemu. *Turski* parlament je, na primer, organizovao iscrpne rasprave sa nevladinim organizacijama i intelektualcima, te sa vladom i opozicijom na temu „Kakav parlament želite?“. Doprinos raspravama su dali i novinari, akademici i umetnici. U *Zimbabveu* se parlament, kada je 1996. godine odlučio da pokrene program reformi, upustio u „proces konsultacija sa javnošću, vladom, kao i u okviru samog parlamenta, koji je bio bez predsedana“:

Obrazovan je Odbor za reforme, sastavljen od poslanika koji ne obavljaju drugu funkciju (eng. Backbenchers) i ministri. Timovi članova Odbora održali su javna slušanja širom zemlje, tražeći da im ljudi iznesu svoja mišljenja o tome kako vide parlament i šta očekuju od njega... Povratne informacije dobijene od javnosti pokazale su sledeće:

- *a) parlament je nedostupna i zatvorena institucija,*
- *b) parlament je uspavani dom i*
- *c) parlament treba da ima važnu ulogu u formulisanju javne i finansijske politike.*

Ti utisci su bitno uticali na oblikovanje prirode reformskog programa. Iako je trenutna kriza u zemlji možda dovela do privremenog zastoja reforme, ona će biti važna za budućnost parlamenta kada se okolnosti normalizuju.

Gore navedeni primer navodi nas da razmislimo o nekim uobičajenim preprekama koje mogu ometati reformski proces:

- politički i društveni kontekst koji je do te mere nepovoljan da može parlamentarne reforme dovesti u pitanje;
- neodgovarajući resursi i stručnost čak i kada je dostupna pomoć spolja;
- kultura otpora reformama, naročito unutar parlamenta sa dugom tradicijom ili, na društvenom nivou, u tradicionalnijim društvima;
- sukob interesa unutar parlamenta, uključujući uticaj posebnih interesa koji se suprotstavljaju reformi;
- neadekvatno ispitani predlozi i predlozi sa neplaniranim posledicama, koji umanjuju poverenje u reforme.

Ovde kao primer navodimo jednu veoma otvorenu analizu iz *Holandije* o preprekama koje su utvrđene u procesu obnavljanja parlamenta:

- *holandski Predstavnički dom se sastoji od srazmerno velikog broja poslaničkih grupa (u proseku devet), pa je za donošenje odluka bitno postizanje kompromisa, iako to ne ide uvek u prilog kvalitetu samog predloga;*
- *prilikom razmatranja predloga za obnovu interesi manjih i većih poslaničkih grupa se međusobno razlikuju;*

- *promena metoda rada parlamenta ne zahteva samo promenu u parlamentarnoj strukturi... već pre svega promenu parlamentarne kulture, a pokazalo se da je na nju veoma teško delovati.*

Drugaciji primer kulture na društvenom nivou koja ometa efikasnost reformi nalazimo u prilogu iz *Omana*, gde je značaj uvođenja opštег biračkog prava umanjen time što „veliki deo građana nije bio voljan da izade na opšte izbore... i što veliki deo ženske populacije nije iskoristio svoje pravo da se kandiduje za ulazak u Savet“. U *Maliju* je pokušaj unapređenja rada poslanika ometalo nerazumevanje jednog dela birača, i to na različite načine u urbanim i ruralnim sredinama:

Mnogi građani u velikim gradovima smatraju da je Narodna skupština institucija koja samo troši novac i ne vide nikavu neposrednu korist od nje. Veliki broj ljudi koji živi u gradovima smatra preteranim finansijske, materijalne i društvene pogodnosti koje poslanici uživaju na osnovu svog statusa i koje im pripadaju po funkciji, a koje su im date da bi dostojanstveno mogli da obavljaju svoj posao.

Ljudi iz ruralnih oblasti, koji čine gotovo 80% biračkog tela, smatraju da su poslanici obavezani mandatom da, nakon što su izabrani, budu na raspolažanju svojim biračima u svako doba i u svakoj situaciji (npr. na krštenjima, venčanjima, sahranama, kao i da im obezbede razne socijalne usluge).

U vezi sa ostvarljivošću i obaveznošću reformi biće dovoljno da još jednom napomenemo ono što je očigledno – da različita mišljenja prečesto zahtevaju činjenje ustupaka na obe strane, odnosno da svaka predložena reforma obično ima slabe strane, koje je najbolje unapred predvideti. Primer za ono kroz šta većina parlamenta prolazi jeste pitanje kako efikasnije uspostaviti procedure da bi se mogao zadovoljiti stalno rastući obim posla, a da se time ne ugrožava mogućnost iznošenja različitih stavova i ostvarivanje prava poslanika. Možemo se samo diviti domišljatosti koja je bila potrebna *indijskoj Lok Sabi* da ispunи očekivanja svojih 38 stranaka a da u isto vreme izbegne potpuni zastoj u radu parlamenta. Jedna od strategija reformi koju primenjuje veliki broj parlamenta jeste uvođenje pilotskih programa kojim se, na određeni period, testiraju efekti predloženih promena, odnosno prati njihov uticaj pre nego što se uvedu za stalno. Kada je reč o problemima koje je utvrdio *holandski parlament* (vidi gore), primena takve strategije se pokazala kao korisna, a citat iz njihovog priloga nam omogućava da ovaj kratak pregled završimo optimistički: „Ispostavilo se da je efikasno rešenje ranije pomenutih problema to da se predloži promena isprobaju pre nego što se konačno primene.

Pokazalo se da su predlozi koji su u početku nailazili na velike otpore zapravo dali izvanredne pozitivne rezultate u praksi.“

Planiranje budućnosti

Za parlamente, „pogled u budućnost“ znači mnogo toga. Najpre, to znači odgovoriti na pritiske koje stvaraju brze promene u društvu i globalnom sistemu na takav način da se očuvaju osobenosti tradicije pojedinih zemalja. To znači i spremnost parlamenta da stalno sprovodi reformu procedura, kako bi one odgovorile izazovima koje nameću vreme i uloga parlamenta kao čuvara demokratije. To može značiti i da se parlament proaktivno uključuje u dugoročna razmišljanja o budućnosti zemlje, a ne samo da prosto reaguje na inicijative koje pred njega postavlja vlada. Ovde su data tri primera za takav način planiranja budućnosti. Prvi primer je obezbedio letonski Pododbor za budući razvoj Letonije, koji je obrazovan 2003. godine i u čijem je sastavu 13 poslanika iz svih poslaničkih grupa u Sejmu. Prilog letonskog parlamenta opisuje njegove zadatke na sledeći način:

- *da radi na pripremi jedinstvenog dokumenta budućeg razvoja Letonije, u kome se formuliše vizija razvoja Letonije u narednih 15–20 godina i kojim se olakšava ostvarivanje održivog razvoja Letonije i unapređuju društveno blagostanje i zaštita svih članova društva;*
- *da razvija saradnju sa različitim javnim institucijama, naučnicima, mladima i drugim članovima društva i u zajedničkom dijalušu pronađi mogućnosti kojima se obezbeđuju brži razvoj i konkurentnost Letonije;*
- *da organizuje predavanja i prisustvuje predavanjima o raznim temama koje su od značaja za nauku i nacionalnu privredu i da tako bude koristan izvor informacija za ostvarivanje ciljeva koje poslanici postavljaju.*

U izraelskom Knesetu je 2001. godine obrazovan Odbor za buduće generacije. Njegova svrha je da u nacionalno zakonodavstvo ugradi dimenziju budućnosti, a on to radi tako što u jasno određenim fazama zakonodavnog postupka daje mišljenja i preporuke u pogledu zakona koji su od interesa za buduće generacije.

Mnogo stariji i potpunije dokumentovan primer dolazi iz finskog Odbora za budućnost, koji je obrazovan 1992. godine. Tada je Eduskunta donela odluku

kojom od vlade zahteva da joj podnese izveštaj o dugoročnom razvoju i mogućnostima zemlje. Odbor za budućnost je formiran kao privremeni odbor koji ima cilj da razmotri pomenuti izveštaj i dâ mišljenje o njemu, a nastavio je da radi u tom statusu sve do 2000. godine, kada je postao stalni odbor. Taj odbor smatra da mu je uloga ispravljanje velikog nedostatka koji se sastoji u tome što „svi parlamenti u uobičajenom postupku donošenja zakona propuštaju da utvrde dugoročne strukturne probleme i njihove vrednosne osnove“.

Odbor ima 17 članova iz svih stranaka i tesno sarađuje sa kabinetom premijera, pri čemu ima sličnu ulogu u oblikovanju visoke politike, ali stavlja veći naglasak na „raspravu o vrednosnim osnovama te politike“ nego na njeno sprovođenje. Evo spiska pitanja kojima se Odbor bavio tokom protekle dece-nije, a i nešto duže.

1. Izveštaji o budućnosti, odnosno odgovori na izveštaje vlade o:

- glavnim globalnim ekološkim problemima i drugim strukturnim problemima;
- uticajima evropskog privrednog razvoja i razvoja u drugim oblastima na Finsku;
- faktorima za konkurentnost i uspeh Finske;
- regionalnom razvoju.

2. Aktuelne teme o kojima se na predlog Odbora raspravljalo na plenarnim sednicama:

- tehnologija genetskog modifikovanja biljaka u proizvodnji hrane;
- deset bolnih tačaka u budućnosti rada;
- budućnost finskog društva znanja.

3. Procena tehnologija. Ova oblast je bila predmet glavnog interesovanja Odbora od samog početka njegovog rada. U tom okviru realizovane su tri generacije projekata, pri čemu su projekti iz prve generacije uglavnom naručivani od spoljnih istraživačkih instituta, dok su se u projekte druge i treće generacije na mnogo neposredniji način uključivali poslanici kroz radne grupe zajedno sa spoljnim ekspertima. Izabrane teme su obuhvatale oblasti upravljanja znanjem, snabdevanja energijom i obnovljivih izvora energije, društvenog kapitala i informacionih tehnologija, te regionalnih inovacionih sistema. Odbor tesno sarađuje sa drugim evropskim parlamentima kroz Evropsku parlamentarnu mrežu za procenu tehnologija (EPTA – *European Parliamentary Technology Assessment network*).

Način rada Odbora je opisan ovako:

Model rada Odbora za budućnost po svojoj otvorenosti i inovativnosti razlikuje se od modela rada drugih odbora. Članovi Odbora su obilazili pokrajine i održavali regionalne forume. Odbor takođe stalno istražuje moguće nove pristupe u radu tako što prilagođava Delfi i druge metode za istraživanja budućnosti, sluša u javnim raspravama mišljenja kako mladim tako i starijim i iskusnih pojedinaca, koristi nove tehnologije za obradu podataka i izrađuje uporedne međunarodne studije...

U aktivnostima Odbora nestaje granica između nacionalnog i međunarodnog: u svetu koji se sve više otvara, izazovi budućnosti nisu više samo nacionalni, već sve više poprimaju izrazito međunarodni karakter. Od početka svog rada, pre više od deset godina, Odbor je u ovom smislu prilikom svojih razmatranja posebnu pažnju posvetio faktorima koji zadiru u sve sfere društva. Devedesetih godina Odbor je definisao faktore koji zadiru u sve sfere finskog društva – globalizaciju, nauku i tehnologiju, inovacije i upravljanje. Odbor je za proslavu stogodišnjice finskog parlamenta 2006. i 2007. godine kao temu odabrao budućnost demokratije.

Vredi citirati i završni komentar iz priloga finskog parlamenta o pravu Odbora da utvrđuje dnevni red:

Postoji izreka u političkom životu na svim nivoima da prvi korak koji vodi ka sticanju moći jeste da se preuzme inicijativa i za sebe osvoji pozicija da se utvrđuje dnevni red. Tu izreku je Odbor za budućnost u Eduskunti od samog početka shvatio veoma ozbiljno. Budući da Odbor radi svega deset godina, preuranjeno je davati ocenu da li je bio uspešan. Međutim, sasvim je izvesno da je Odbor u finskom parlamentarnom sistemu zauzeo mesto inovativnog političkog tela i tokom godina izgradio novi forum koji radi u srcu parlamentarnog sistema, a – što je još značajnije – pokazao je da se mere koje parlament preduzima još uvek mogu koristiti za pokretanje inicijativa u demokratiji.

Ovakvo zapažanje može nam poslužiti da ovaj vodič optimistički zaključimo, jer ono podseća poslanike da zaista mogu pokretati inicijative kojima se utiče na budućnost njihove zemlje i na razmišljanja o budućnosti, samo ako su odlučni i iskoriste ovlašćenja kojima već raspolažu.

Dodaci

Parlamenti koji su dostavili priloge za Vodič

Australija	Egipat	Island
Kina	Malta	Republika Moldavija
Slovačka	Turska	Italija
Austrija	Estonija	Rumunija
Kipar	Meksiko	Izrael
Slovenija	Ukrajina	Ruanda
Belorusija	Filipini	Japan
Kiribati	Monako	Ruska Federacija
Srbija i Crna Gora	Ujedinjeno Kraljevstvo	Jordan
Belgija	Fidži	Samoa
Letonija	Mongolija	Južna Afrika
Sv. Kits i Nevis	Vijetnam	Saudijska Arabija
Butan	Finska	Kamerun
Liban	Nemačka	Senegal
Surinam	Zambija	Kanada
Burkina Faso	Francuska	Singapur
Litvanija	Norveška	
Španija	Zimbabve	
Čile	Gabon	
Luksemburg	Novi Zeland	
Šri Lanka	Grčka	
Republika Češka	Obala Slonovače	
Mađarska	Holandija	
Švajcarska	Oman	
Danska	Hrvatska	
(BJR) Makedonija	Poljska	
Švedska	Indija	
Ekvador	Portugalija	
Mali	Irska	
Tunis	Republika Koreja	

Radna grupa za doprinos parlamenta demokratiji

Izvestilac

PROFESOR DAVID BEETHAM

**Profesor emeritus Univerziteta u Lidsu, član Centra za ljudska prava
Univerziteta u Eseksu i pomoćnik direktora organizacije *Democratic Audit* iz
Ujedinjenog Kraljevstva**

David Beetham je postao jedan od najpoznatijih i najistaknutijih eksperata u oblasti teorije i prakse demokratije. Objavio je veliki broj publikacija iz ove oblasti. Pored teorijskog rada u oblasti demokratije i ljudskih prava, profesor Beetham je uveo nove metode za ocenu stanja demokratije i ljudskih prava i saradivao sa mnogim međunarodnim organizacijama u njihovoј primeni.

Njegove novije publikacije uključuju sledeće: *The International Idea Handbook on Democracy Assessment* (Kluwer Law International, 2002), *The State of Democracy* (Kluwer Law International, 2002), *Democracy under Blair* (Politico's, 2003), *Democracy: a Beginner's Guide* (One World Publications, 2005) i *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*, 2nd edition (UNESCO, 2006).

Članovi

GOSPODIN AVRAHAM BURG

Bivši predsednik izraelskog Kneseta

Avraham Burg je bivši šef Nacionalne religijske stranke. Gospodin Burg je proteklih godina bio stariji član Laburističke partije Izraela i jedan od najharizmatičnijih poslanika. Godine 1999. postao je najmlađi predsednik u istoriji izraelskog Kneseta.

Hrabro je tvrdio da u Izraelu ne može biti demokratije ukoliko se ne obezbede jednakna prava za sve koji žive u Izraelu, kako za Arape tako i za Jevreje. Gospodin Burg je zajedno sa grupom izraelskih i palestinskih građanskih lidera 1. decembra 2003. godine učestvovao u pregovorima i potpisao Ženevski sporazum, predlog čija bi primena omogućila rešavanje nekih od najboljnijih problema u vezi s izraelsko-palestinskim sukobom i koji bi utro put okončanju višedecenjskog krvoprolića.

GOSPODIN PIERRE CORNILLON

Počasni generalni sekretar Interparlamentarne unije

Pierre Cornillon je bio generalni sekretar Interparlamentarne unije od 1987. do 1998. godine. Pre nego što je izabran na to mesto, radio je 22 godine u ovoj organizaciji. Počev od 1998. godine, gospodin Cornillon je učestvovao u misijama za unapređenje ljudskih prava i demokratije u raznim zemljama. Učestvovao je na velikom broju sas-

tanaka na međunarodnom nivou i bio savetnik u mnogim međunarodnim telima koja se bave pitanjima parlamenta i demokratije.

Gospodin Cornillon je član Međunarodnog panela za demokratiju i razvoj, osnovanog 1998. god. odlukom generalnog direktora UNESCO-a da sprovodi programe ove organizacije koji imaju za cilj jačanje demokratije. Gospodin Cornillon je savetnik Grupe afričkih, karipskih i pacifičkih država (ACP – *African, Caribbean and Pacific Group of States*) u Briselu, kojoj pruža podršku u osnivanju parlamentarne skupštine. S obzirom na to da je bio član Međunarodnog savetodavnog saveta Međunarodne fondacije za izborni sistem (IFES – *International Foundation for Election Systems*), gospodin Cornillon je trenutno član Upravnog odbora fondacije IFES Ltd. u Londonu.

GOSPODIN OLIVIER DELAMARE DEBOUTTEVILLE

Pomoćnik direktora Službe za međunarodne odnose francuskog Senata

Olivier Delamare Deboutteville je na rukovodećim mestima u Službi francuskog Senata od 1978. god. Obavljao je više funkcija, a na sednicama Odbora za finansije sedam godina je bio rukovodilac grupe viših službenika parlamenta koja je pružala podršku glavnom izvestiocu za budžet u razmatranju tehničkih aspekata finansijskih zakona. Napustio je Senat na period od četiri godine, od 1995. do 1997. god., tokom kojih je radio kao savetnik tadašnjeg ministara za ekonomiju i finansije g. Jeana Arthuisa. Posle dve godine provedene u privatnom sektoru, vratio se u Senat januara 2000. godine, gde od 2002. god. radi kao pomoćnik direktora Službe za međunarodne odnose i zadužen je za bilateralnu i multilateralnu saradnju i odnose sa međunarodnim organizacijama.

PROFESOR PETER RONALD DE SOUZA

Kodirektor, Lokniti – Institut za uporednu demokratiju, Delhi

Peter Ronald de Souza je gostujući istraživač u Centru za proučavanje društava u razvoju. Trenutno koordinira projekat Stanje demokratije u južnoj Aziji (SDSA – *State of Democracy in South Asia*).

Profesor de Souza je šesnaest godina predavao na Katedri za političke nauke Univerziteta u Goi. Marta 2000. god. bio je gostujući profesor na Birkbeck koledžu Londonskog univerziteta, a maja 2001. god. bio je gostujući naučnik u Taubman centru Fakulteta za državnu upravu „Džon Kenedi“ na Univerzitetu Harvard (Kennedy School of Government, Harvard University). Profesor de Souza je usmerio svoja interesovanja u oblasti političke teorije ka onome što možemo nazvati zagonetkama indijske demokratije. Neke od oblasti kojima se posvetio i o kojima je pisao obuhvataju zabranu izdavanja knjiga, reforme izbornog sistema, decentralizaciju uprave, izborno nasilje, političke stranke, ljudsku bezbednost, prava manjina u Indiji, marginalizovane građane i ispravljanje istorijskih grešaka.

Profesor de Souza je takođe radio kao konsultant, odn. savetnik pri institutu International IDEA, ICNRD-5, Svetskoj banci, Fordovoj fondaciji i UNDP-u. Za nacionalne i međunarodne časopise napisao je veliki broj članaka posvećenih demokratiji.

PROFESORKA YAKIN ERTÜRK**Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posledice**

Yakin Ertürk je profesorka sociologije i bivši rukovodilac programa za istraživanje pitanja roda i žena na Tehničkom univerzitetu Bliskog Istoka u Ankari (Turska). Takođe je predavala u Centru za devojke na Univerzitetu kralja Sauda u Rijadu (1979–1982), gde je bila i šef katedre od 1979. do 1981. godine. Između 1997. i 2001. godine radila je pri Ujedinjenim nacijama, prvo kao direktorka Međunarodnog istraživačkog i obrazovog instituta za unapređenje položaja žena (INSTRAW – *International Research and Training Institute for the Advancement of Women*) u Santo Domingu, a potom kao direktorka Odeljenja za unapređenje položaja žena (DAW – *Division for the Advancement of Women*) u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku. Avgusta 2003. godine Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava izabrao je gospodu Ertürk za specijalnog izvestioca za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posledice.

Oblast interesovanja profesorke Ertürk obuhvata ljudska prava, politiku identiteta i nasilje nad ženama, globalizaciju, kretanje stanovništva, modele korišćenja radne snage i ulogu žena u razvoju. Svoju doktorsku titulu stekla je u oblasti razvojne sociologije na Univerzitetu Kornel 1980. godine.

GOSPODIN SCOTT HUBLI**Direktor Programa za upravljanje, Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove**

Scott Hubli je direktor Programa NDI za upravljanje, koji pružaju tehničku podršku programima NDI za jačanje zakonodavnog postupka, integritet javnosti, vladavinu prava i programima za lokalnu upravu u celom svetu. U ovom svojstvu gospodin Hubli savetuje službenike NDI u vezi sa strategijama programa za dobro upravljanje, konceptima, primenom i vrednovanjem tih programa. On takođe razvija i održava grupu stručnjaka i obučavalaca koji pružaju *pro bono* pomoć u vezi sa pitanjima dobrog upravljanja. Od kada se uključio u rad NDI u novembru 2000. godine, gospodin Hubli je bio u misijama za zakonodavne procene, kao i misijama za obuku, u preko 20 zemalja.

Gospodin Hubli je zvanje doktora pravnih nauka stekao sa odlikom na Pravnom fakultetu Univerziteta Viskonsin, a magistra u oblasti javne politike i uprave na Institutu za javne poslove „Robert M. La Follette“. Pre nego što se zaposlio u NDI, gospodin Hubli je radio kao viši stručni savetnik na projektu USAID-a za jačanje Zakonodavnog saveta Palestine, zatim kao savetnik za zakonodavne poslove Državnog zakonodavnog tela Viskonsina i kao saradnik njujorske firme „Debevoise and Plimpton“, koja se bavi pravnim poslovima.

GOSPODIN FRANCIS KPATINDÉ**Regionalni viši službenik za javno informisanje, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice**

Francis Kpatindé se 1986. godine zaposlio kao novinar u časopisu *Jeune Afrique*. Radio je u misiji Ujedinjenih nacija za pomoć Haitiju 1993. godine i za vreme prvih

izbora koji su usledili neposredno nakon ukidanja apartheida u Južnoj Africi 1994. godine. U periodu između marta 1995. i oktobra 1997. godine gospodin Kpatindé je radio kao portparol za Afriku u kancelariji Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), pre povratka u časopis *Jeune Afrique* na mesto jednog od glavnih urednika. Od maja 2005. godine je na mesto regionalnog višeg službenika za javno informisanje UNHCR-a u Zapadnoj Africi. Gospodin Kpatindé poseduje DESS diplomu iz oblasti diplomatije i administracije međunarodnih organizacija Pariskog univerziteta XI.

GOSPOĐA MARTA LAGOS CRUZ-COKE

Izvršna direktorka Latinobarometra

Marta Lagos je proučavala oblast javnog mnjenja od 1984. godine, najpre u Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), gde je bila i direktorka od 1990. do 1993. god. Pokrenula je Barómetro CERC, to jest barometar javnog mnjenja koji prati tranziciju u Čileu od 1987. godine. Godine 1994. osnovala je sopstvenu kompaniju za istraživanje tržišta i ispitivanje javnog mnjenja, u partnerstvu sa kompanijom MORI iz Ujedinjenog Kraljevstva. Od samog početka rada 1995. godine, Marta Lagos je bila izvršna direktorka Latinobarometra, koji je svake godine sprovedio ankete javnog mnjenja u 18 latinoameričkih zemalja.

Kao autorka velikog broja publikacija iz oblasti ispitivanja javnog mnjenja, član je tima za Ispitivanje svetskih vrednosti (*World Values Survey*) i učestvuje u radu odbora koji organizuje uporedno proučavanje izbornih sistema (CSES – *Comparative Study of Electoral Systems*). Pored toga, gospođa Lagos je bila konsultant za pitanja anketa javnog mnjenja i izborne procese u tranziciji u 23 zemlje, kao i u međunarodnim organizacijama kao što su IDB, UNDP, Svetska banka, UN i EU.

Marta Lagos Cruz Coke je magistrirala u oblasti ekonomije na Univerzitetu Hajdelberg u Nemačkoj.

PROFESORKA CHRISTINA MURRAY

Šef Katedre za javno pravo i direktorka Centra za istraživanje prava, rasnih i rodnih pitanja Univerziteta u Kejptaunu

Christina Murray je profesorka na predmetu Ustavno pravo i ljudska prava na Univerzitetu u Kejptaunu. U periodu između 1994. i 1996. godine bila je član sedmočlanog panela stručnjaka koji je pružao savete Ustavotvornoj skupštini Južne Afrike u pripremi nacrta „konačne verzije“ Ustava Južne Afrike. Od tada je pružala savete velikom broju državnih organa u Južnoj Africi u vezi s primenom novog sistema vlasti na više nivoa i radila je pri nacionalnom parlamentu Južne Afrike, kao i pri zakonodavnim telima njenih devet pokrajina. Osim Južne Afrike, u novije vreme je radila i na ustavima u Južnom Sudanu, Indoneziji i Keniji. Predavala je i pisala o ugovornom pravu, ljudskim pravima (naročito o pitanjima vezanim za rodnu ravnopravnost i afričko običajno pravo), međunarodnom pravu i ustavnom pravu.

GOSPODIN CYRIL NDEBELE

Bivši predsednik Narodne skupštine Zimbabvea

Cyril Ndebele je bio, tokom pregovora o nezavisnosti, član političkog pokreta koji se borio za nezavisnost Zimbabvea i član pravnog tima Patriotskog fronta (PF) Afričke nacionalne unije Zimbabvea (ZANU – *Zimbabwe African National Union*). Bio je na vodećim pozicijama u Patriotskom frontu ZANU, uključujući i članstvo u Politbirou. Bio je poslanik od 1990. do 2000. godine i predsednik nekoliko važnih odbora (Odbora za prava poslanika, Zakonodavnog odbora, Odbora za poslovnik o radu). Predsednik Skupštine bio je od 1995. do 2000. godine. Kao predsednik, gospodin Ndebele je dao doprinos uvođenju parlamentarnih reformi usmerenih ka pretvaranju parlamenta u efikasniju participativnu demokratsku instituciju.

Cyril Ndebele je bio jedan od osnivača Parlamentarnog foruma Južnoafričke zajednice za razvoj (SADC – *South African Development Community*) i ekspert na više međunarodnih sastanaka o funkcionalanju parlamentarne demokratije.

Po sticanju pravnog obrazovanja, gospodin Ndebele se bavio pravom u Ujedinjenom Kraljevstvu i Zimbabveu. Bio je pravni zastupnik i branilac u Vrhovnom sudu Zimbabvea.

GOSPODIN ADBELWAHAD RADI

Predsednik marokanskog Predstavničkog doma

Abdelwahad Radi je jedan od osnivača političke stranke *Union nationale des forces populaires*, a kasnije i *Union socialiste des forces populaires*. Bio je na više odgovornih funkcija u stranci, a na funkciji prvog zamenika sekretara nalazi se od 2003. godine. Takođe je bio suosnivač velikog broja organizacija civilnog društva i sindikalnih organizacija. U periodu od 1983. do 1984. godine bio je ministar za međunarodnu saradnju.

Gospodin Radi je prvi put izabran za poslanika 1963. godine. Od 1977. godine je više puta uzastopno biran za poslanika, a od 1997. godine je predsednik Predstavničkog doma. Gospodin Radi je vatreći pobornik parlamentarne diplomatičke i bio je na rukovodećim mestima u velikom broju regionalnih parlamentarnih organizacija. Gospodin Radi je član Izvršnog odbora IPU.

GOSPOĐA LORETTA ANN ROSALES

Poslanica filipinskog Predstavničkog doma

Poslanica Loretta Rosales, poznata aktivistkinja za ljudska prava, predstavlja marginalne i neadekvatno predstavljene debove filipinskog društva. Za vreme represivnog režima bivšeg filipinskog predsednika Ferdinanda Markosa, Loretta Rosales je zbog svojih ilegalnih aktivnosti u više navrata hapšena.

Kao izvršna direktorka Instituta za političke i izborne reforme tokom 1994. godine, poslanica Rosales je aktivno lobirala za donošenje zakona o sistemu stranačkih lista 1995. godine, kao što je bilo predviđeno filipinskim Ustavom iz 1987. godine. Od 1998. godine ona je poslanica filipinskog Predstavničkog doma, u kome je bila predsednica Odbora za ljudska prava i kopredsednica Odbora za reformu biračkog prava i izbornog sistema.

GOSPOĐA SANJAASUREN OYUN**Poslanica Parlamenta Mongolije**

Sanjaasuren Oyun je bila poslanica opozicije u Parlamentu od 1998. godine, a trenutno je predsednica Odbora za Milenijumske ciljeve razvoja i politiku smanjenja siromaštva. U politiku je ušla nakon ubistva svog brata Zoriga, ministra za razvoj infrastrukture, inače jednog od glavnih prodemokratskih lidera u Mongoliji.

Kao lider stranke Republikanske volje građana, ona je reformu uprave zasnivala na čistoj politici, transparentnosti i borbi protiv korupcije. Takođe je osnovala Zorigovu fondaciju, nevladinu organizaciju čija je misija unapređenje demokratije i uspostavljanje vladavine prava u Mongoliji.

Gospođa Oyun je doktorirala u oblasti geohemije izotopa na Univerzitetu Kembridž.

GOSPOĐA DULCE MARIA SAURI RIANCHO**Senatorka Meksika**

Dulce Maria Sauri ima veliko iskustvo u zakonodavstvu i javnoj upravi. Bila je guvernerka Jukatan (1991–1994. god.), a od 1982. godine u više navrata je birana za poslanicu oba doma meksičkog Kongresa. Takođe je bila predsednica Institucionalne revolucionarne stranke (PRI) od decembra 1999. do marta 2002. godine.

Od 1. decembra 2000. godine gospođa Sauri je bila predsednica Odbora Senata za odnose sa inostranstvom za azijske i pacifičke zemlje. Takođe je član Odbora za odnose sa inostranstvom, Odbora za odnose sa inostranstvom za zemlje Severne Amerike i Odbora za finansije i javne zajmove.

Organizacije za jačanje zakonodavstva

Sledi spisak nekih od organizacija koje se bave jačanjem parlamentarnih institucija.

Parlamentarna udruženja

Interparlamentarna unija

Interparlamentarna unija (IPU – *Inter-Parliamentary Union*) jeste međunarodna organizacija parlamenta suverenih država. Osnovana je 1889. godine. Unija je centralno mesto za vođenje parlamentarnog dijaloga u svetu i njen rad je posvećen miru i razvijanju saradnje među ljudima, kao i čvrstom uspostavljanju predstavničke demokratije.

Interparlamentarna unija sprovodi Program tehničke saradnje, u okviru koga pruža pomoći nacionalnim parlamentima, posebno zemalja u razvoju, za unapređenje organizacije njihovog rada i jačanje infrastrukture. U okviru tog programa, koji je pokrenut početkom sedamdesetih godina, Interparlamentarna unija (1) pruža savetodavne usluge i (2) nudi projekte pomoći.

Taj program je usmeren na jačanje samih parlamentarnih institucija i na pružanje pomoći izabranim poslanicima i zaposlenima u parlamentu. Interparlamentarna unija u svoj rad sistematski uključuje aspekte rodne ravnopravnosti i ljudskih prava. Naravno, neki projekti su posebno usmereni na veće uključivanje žena u parlamentarni proces.

Veb sajt: <http://www.ipu.org>

Parlamentarna skupština Frankofonije

Parlamentarna skupština Frankofonije (APP – *Assemblée parlementaire de la Francophonie*) okuplja poslanike iz 73 parlamenta ili interparlamentarnih organizacija sa pet kontinenata. Njen rad je uglavnom usmeren na promovisanje i odbranu demokratije, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava, promovisanje francuskog jezika u svetu i kulturnu raznolikost. U tesnoj saradnji sa Agencijom Frankofonije, Skupština preduzima i realizuje aktivnosti u oblasti interparlamentarne saradnje i izgradnje demokratije. Njene aktivnosti su usmerene na jačanje osećaja solidarnosti među parlamentarnim institucijama i promovisanje demokratije i vladavine prava, naročito u zajednici zemalja francuskog govornog područja. Program „Noria“ je pokrenut 2002. godine s ciljem da se zadovolji potreba za izgradnjom kapaciteta parlamenta zemalja francuskog govornog područja sa Juga, i to za oblasti proizvodnje, upravljanja i širenja internih informacija zakonodavne prirode korišćenjem informacionih i komunikacionih tehnologija. Ovaj program je nastao kao nastavak programa PARDOC, koji je koristio dokumentacione službe parlamenta zemalja francuskog govornog područja.

Veb sajt: <http://apf.francophonie.org>

Udruženje parlamenta zemalja Komonvelta

Udruženje parlamenta zemalja Komonvelta (CPA – *Commonwealth Parliamentary Association*) sastoји се од ogranaka parlamenta i zakonodavnih tela zemalja Komonvelta које су се обавезале на поштovanje parlamentarne demokratije.

Misija Udruženje parlamenta zemalja Komonvelta је промоција унапређења парламентарне демократије путем увећања зnanja, boljeg razumevanja демократског управљања и изградње информисане парламентарне zajednice, која ће бити sposobна да даље унапреди демократско определjenje земаља Komonvelta i saradnju između njihovih parlamenta i zakonodavnih tela.

Veb sajt: <http://www.cpahq.org>

Nacionalna konferencija državnih zakonodavnih tela

Nacionalna konferencija državnih zakonodavnih tela (NCSL – *National Conference of State Legislatures*) пруžа техничку помоћ демократским земљама и земљама са демократијом у nastajanju широм света и има за циљ jačanje zakonodavnih institucija. Користећи искуство које је стекла у Сјединjenим Америчким Državama, Nacionalna konferencija пруžа помоћ у институционалним пitanjima као што су zakonodavni postupak, парламентарне procedure, сastav i nadležnosti odbora, организација službi, obuka iz области етике, обука u области liderства i odnosa sa biračima.

Nacionalna konferencija državnih zakonodavnih tela спровела је велики број различитих пројеката u областима одговорности, грађanskог васпитања, етике, federalizma, управљања zakonodavnim poslovima, обуке нових посланика i transparentnosti u radu vlade. Ona je takođe организовала велики број radionica, које често обухватају целокупно zakonodavno тело i које обично drže članovi skupština saveznih država SAD, službenici zaposleni u zakonodavnim telima i/ili službenici Nacionalne konferencije.

Veb sajt: <http://www.ncsl.org/public/internat/Technical.htm>

AWEPA, Udruženje poslanika evropskih parlamentara za Afriku

AWEPA (*Association of European Parliamentarians for Africa*) је udruženje poslanika чији је рад usmeren na подршку добром функционisanju parlamenta u Africi i zastupljenost Afrike u političkim agendама Европе. AWEPA preduzima aktivnosti за razvijanje ljudskih resursa zajedno sa poslanicima i drugim izabranim predstavnicima i aktivnosti за институционалну изградњу kapaciteta u parlamentima i decentralizovanim organima vlasti.

To uključuje паžnju na:

- ključnu ulogu коју efikasni parlamenti imaju u ostvarivanju демократије, ljudskih права i mirnog управљања sukobima;
- ostvarivanje rodne ravnopravnosti на свим нивоима политичког odlučivanja;
- razmenu искустава између afričkih i evropskih parlamentata;
- izgradnju parlamentarnih мreža на nacionalном, regionalном i međuregionalnom нивоу, kao foruma за interakciju политичког i nevladinog delovanja.

Veb sajt: <http://www.awepa.org>

Međunarodne organizacije

Organizacija američkih država (OAS)

Program podrške jačanju zakonodavnih institucija (PAFIL – *Program to Support the Strengthening of Legislative Institutions*) Organizacije američkih država (OAS – *Organization of American States*) sarađuje sa parlamentima već nekoliko godina u cilju jačanja njihove uloge u predstavničkoj demokratiji i procesima integracije.

Ovaj program je podržao napore nacionalnih i regionalnih parlamenta kroz saradnju, harmonizaciju i inicijative za usklađivanje zakona, posebno u vezi sa pitanjima od interameričkog interesa, kao što su trgovina drogom, korupcija, terorizam, prirodne katastrofe – što su, inače, problemi koji iziskuju da postoji neka makar minimalno saglasna i usklađena zakonska rešenja.

Veb sajt: <http://www.ddpa.oas.org/opd/pafil/default.htm>

Program Ujedinjenih nacija za razvoj

U okviru razvoja prakse demokratskog upravljanja, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP – *United Nations Development Programme*) daje podršku parlamentima usmerenu ka tome da oni imaju kapacitete, resurse i nezavisnost neophodnu za efikasno obavljanje najvažnijih funkcija.

U izradi programa i pružanju savetodavnih usluga usmerenih ka tome da se kapaciteti parlamenta iskoriste za pokretanje promena i promovisanje Milenijumskih ciljeva razvoja, strateško polazište UNDP-a je parlamentarni razvoj. Danas podršku ove organizacije uživa više od 50 parlamenta širom sveta. U okviru UNDP-ove prakse demokratskog upravljanja, parlamentarni razvoj je jedna od oblasti koja se najbrže razvija i u kojoj se broj projekata u odnosu na prethodnu deceniju udesetostručio.

UNDP pruža paket jedinstvene tehničke pomoći čiji je cilj jačanje tri glavne funkcije parlamenta: zakonodavne, kontrolne i funkcije obezbeđivanja adekvatne predstavljenosti. Ova organizacija ulaže napore u izgradnju kapaciteta poslanika i stručnih službi zakonodavnih tela, u promovisanje institucionalnih reformi i u jačanje odnosa parlamenta sa izvršnom i sudskom granom vlasti, kao i sa civilnim društvom.

Veb sajt: <http://www.undp.org/governance/sl-parliaments.htm>

Institut Svetske banke

Program Instituta Svetske banke za jačanje parlamenta namenjen je osnaživanju kapaciteta parlamenta da efikasnije ispunjavaju svoje obaveze, naročito u pogledu sprovođenja politike vlade i budžetske kontrole.

Ciljevi programa obuhvataju:

- jačanje kapaciteta parlamenta za kontrolu raspodele i korišćenja javnih sredstava;
- pomoći parlamentima kako bi bolje predstavljali interes građana u političkom procesu, posebno u kontekstu Strategije za smanjenje siromaštva;
- podršku parlamentarnim mrežama za učenje u oblasti ključnih političkih pitanja vezanih za razvoj;
- podršku sprovođenju vodećih istraživanja o ulozi parlamenta i promovisanju njihovih rezultata kada ta istraživanja mogu da doprinesu boljem koncipiranju programa Svetske banke za podršku parlamentima.

Veb sajt: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Nevladine organizacije

Centar za razvoj zakonodavnog postupka, Filipini

Centar za razvoj zakonodavnog postupka je nevladina organizacija sa sedištem na Filipinima koja ima za cilj pružanje pomoći u razvijanju kapaciteta nacionalnih i lokalnih zakonodavnih tela, kao i u obezbeđivanju većeg učešća građana u zakonodavnom postupku. Centar obezbeđuje obuku, istraživanja u oblasti politike i pruža informacije u vezi sa jačanjem zakonodavnog postupka, zagovaranjem, rodnom i javnom politikom, te lokalnim upravljanjem u pacifičkom regionu Azije.

Veb sajt: <http://www.cld.org>

Međunarodni republikanski institut

Međunarodni republikanski institut je osnovan aprila 1983. godine kao privatna, nestračka i neprofitna organizacija koja svoj rad posvećuje unapređivanju demokratije u svetu.

Međunarodni republikanski institut sprovodi veliki broj različitih međunarodnih programa u cilju promocije i jačanja demokratskih idea i institucija. Programi Instituta imaju strukturu koja je prilagođena pojedinačnim potrebama učesnika u programu iz zemlje domaćina. Ovi programi obuhvataju obuku s temama građanske odgovornosti, zakonodavnog postupka, namenjenu novoizabranim državnim funkcionerima, kao i tehnike organizovanja političkih stranaka i izbornih kampanja.

Veb sajt: <http://www.iri.org>

Institut kralja Prajadipoka, Tajland

Institut kralja Prajadipoka je nezavisna javna organizacija čiji rad nadzire tajlandski parlament. Institut se bavi akademskim radom u vidu istraživanja, obuke i širenja informacija o demokratiji i dobrom upravljanju. Institut kralja Prajadipoka takođe pruža konsultantske usluge u vezi sa političkim temama i upravljanjem na nacionalnom i lokalnom nivou. Institut organizuje konferencije na kojima podstiče širenje političkih informacija, kako za javnost tako i za stvaraoce politike i vladu. Jedna od glavnih ciljnih grupa Instituta jesu poslanici.

Veb sajt: <http://www.kpi.ac.th>

Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove

Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (NDI – *National Democratic Institute for International Affairs*) neprofitna je organizacija čiji je rad posvećen jačanju i širenju demokratije u svetu.

Programi NDI pružaju podršku profesionalnom razvoju zakonodavnih tela, podržavaju veće učešće javnosti u zakonodavnom procesu, bave se borbot protiv korupcije i promovišu principe transparentnosti i odgovornosti u postupku stvaranja nacionalne politike. Programi se takođe bave organizacijom parlamenta, uključujući i parlamentarnu kontrolu, interne poslovnike o radu, javni pristup informacijama, načine efikasnog angažovanja službe parlamenta i ulogu kokusa političkih stranaka. Programi ovog instituta takođe promovišu veće učešće građana u zakonodavnom odlučivanju, tako što podržavaju održavanje javnih slušanja, sastanaka u gradskoj upravi i bolju komunikaciju između izabranih funkcionera i njihovih birača.

Veb sajt: <http://www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp>

Parlamentarni centar, Kanada

Parlamentarni centar je kanadska neprofitna organizacija koja se posvećuje poboljšanju efikasnosti predstavničkih skupština i mehanizmima dobrog upravljanja u Kanadi i svetu.

Centar je osnovan 1968. godine sa ciljem da se ojačaju kapaciteti kanadskog parlaminta, a danas je agencija na globalnom nivou koja pruža podršku demokratskim institucijama i u Aziji, Africi, Latinskoj Americi, Istočnoj Evropi i na Bliskom istoku. Centar priprema programe, sprovodi ih i upravlja njima, sprovodi i objavljuje istraživanja, te stvara i razvija parlamentarne mreže. Centar deluje kao posrednik i koordinator, negujući partnerstvo i obezbeđujući pristup čitavom nizu stručnih znanja.

Veb sajt: <http://www.parlcent.ca>

Državni univerzitet u Njujorku

Centar za međunarodni razvoj na Državnom univerzitetu u Njujorku (SUNY/CID – *Centre for International Development at the State University of New York*) podržava ostvarivanje efikasnijeg rada zakonodavnih tela, lokalnih vlasta i sudskog sistema, a takođe pomaže grupama građana i nevladinim organizacijama da ostvare bolju interakciju s vladama. Ovaj centar je takođe koordinirao nekoliko konferencija s temom jačanja zakonodavnih tela, koje su poslužile i kao forumi na kojima su ljudi iz prakse, zakonodavci i ljudi iz akademskih institucija usavršavali svoja istraživanja i praksu poboljšanja rada zakonodavnih tela.

Veb sajt: <http://www.cid.suny.edu>

Centar za razvoj zakonodavstva, koji takođe radi u okviru Državnog univerziteta u Njujorku, posvećen je izgradnji demokratskih kapaciteta. Od 1970. godine Centar za razvoj zakonodavnog postupka radio je u preko dvadeset parlamenta Afrike, Latinske Amerike, Istočne Evrope, Bliskog Istoka, kao i u drugim delovima islamskog sveta. Ovaj centar obavlja svoju misiju kroz programe koji obuhvataju istraživanje problema demokratizacije i pisanje o tome, procenjivanje zakonodavnih potreba, koncipiranje programa za izgradnju kapaciteta parlamenta i vrednovanje njihovih rezultata.

Veb sajt: <http://www.albany.edu/cld/>

Indeks

Napomena: **podebljani** brojevi strana upućuju na slike.

adekvatna predstavljenost u parlamentu 7, 10, 13–41

društvena 19–26, 30–35

fer i inkluzivne procedure parlamenta 26–41

izborne procedure 13–26

pojedinačni poslanici 30–31

politička 13–18, 28–30

uključenost stranaka 28–29

Afrička unija 21, 171, 176 *v. i pojedine zemlje*

Argentina 75–76, 110

Australija 29, 31, 45, 61, 62, 98–99, 189

Austrija 110, 124

autonomija parlamenta 117–121

kontrola budžeta 119

kontrola poslovanja 120–121

Avganistan 173

Azerbejdžan 174

Bangladeš 23

banke 132, 141, 162, 165

,„barometar“ ankete 109–113

Belgija 34, 110, 165, 170

Belorusija 80

Benin, Republika 174

bezbednost 43, 44

oružane snage 110, 131, 137–138, 150

zakonski propisi o borbi protiv terorizma 139

bilateralni odnosi *v. interparlamentarna saradnja*

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija 80, 91

Bobbio, Norberto 1

Bocvana 57, 63, 110

Bolivija 110

Brazil 52–53, 77–78, 110, 165

budžeti

kontrola nad radom vlade 140–146

parlamentarni 119

razvojni projekti za izborne jedinice 73

rodno budžetiranje 88–89, 143

Bugarska 110

Burkina Faso 174, 190

Centar za međunarodno ekološko pravo 166

civilno društvo 5, 6, 10, 63, 78, 165

efikasnost parlamenta 117, 130

organizacije 52–53, 82, 96, 143, 162

posebni forumi / domovi 85–86, 92

rodna ravnopravnost 87–88, 160

uključenost u parlamentu 7, 81, 85, 87–88, 188

Češka Republika 80, 110

Čile 58, 70, 110, 135, 188

Danska 66–67, 75, 110, 117, 123, 169–170

deca 19–20, 32, 53, 64–67, 102, 161 *v. i obrazovanje*

Demokratska Republika Kongo 174

demokratski sistemi

paradoks XXI veka 1–2

principi 3–6, 183

razvijeni 189–190

uloga vladinih institucija 4–5

diplomacija 172–175

diskriminacija *v. rodna ravnopravnost*

Donji dom *v. Kanada, domovi, Ujedinjeno Kraljevstvo*

donji domovi *v. domovi*

domovi 7, 19

digitalni 124–125

dvodomni parlamenti 46, 55, 88, 168, 189, 190

forumi za civilno društvo 85–86, 92

gornji 26, 35, 125, 146–147

paralelni 31

dostupni parlamenti 7, 10, 69–93

građani i zakonodavni postupak 79–87

kontakt građana i njihovih predstavnika 69–74

ostvarivanje zaštite prava 74–87

saradnja NVO–parlament 87–89

uloga političkih stranaka 90–92

državni službenici 33, 123, 129, 133, 170

dugovi, nacionalni 161, 162, 164

eduksacija 61, 62–67, 161, 165

efikasni parlamenti 7, 11, 115–182

efikasnost naspram moći 115, 155

kontrola nad radom vlade 127–146

multilateralni poslovi 157–167

- na međunarodnom nivou 155–181
- na nacionalnom nivou 115–152
- parlamentarna saradnja 172–179
- regionalna integracija 167–172
- samoorganizovanje 116–121
- zakonodavni postupci 122–126
- Egipat 187
- Ekvador 47, 58, 92, **110**
- El Salvador **110**
- elektronska pošta 69, 73–74
- elektronski parlamenti 124–125
- Estonija 63, **110**
- etničke zajednice *v. manjinske i marginalne zajednice*
- Evropska unija (EU) 52, 168–172, 174, 178, 195 *v. pojedine zemlje*
- Evropski parlament 166, 171
- Farska ostrva 66–67
- federalne države 7, 26, 78, 125, 146–147, 168
- Fidži 25–26, 190
- Filipini 104, **110**, 120
 - dostupnost parlamenta 77, 84–85
 - kontrola nad radom vlade 129
 - međunarodni poslovi 165, 176
 - predstavljenost u parlamentu 14, 17
- finansiranje, stranke 104–109
- Finska 65, 75, 96, **110**, 123–124, 170, 194–196
- forumi 58, 85, 90, 92, 195–196
- Francuska 28, 33, 55, 96, **110**, 174
 - efikasnost, nacionalna 119, 142, 145, 147
 - međunarodni poslovi 161, 170, 171, 178
- funkcije parlamenta 5
- Gabon 186
- Gana **110**
- globalizacija 156
- gornji domovi 26, 125, 146–147 *v. i domovi*
- gradani 4, 5
 - članstvo u političkim strankama 90–93
- javno finansiranje kampanja 18, 107
- kontakt sa poslanicima 69–72
- načini za zaštitu prava 74–79
- praćenje javnog mnjenja 109–113
- političke inicijative **10**, 90–93
- saradnja NVO i parlamenta 87–89
- učešće u zakonodavnom postupku 79–87
- Grčka 108, **110**, 117, 124, 125–126
- Grenland 66–67
- Gruzija 174, 178
- Gvatemala **110**
- Gvineja 174
- Gvineja Bisao 173
- HIV (sida) 161
- Holandija 44, 92, **110**, 160, 189, 192, 193
- Honduras **110**, 162
- Hong Kong **110**
- horizontalna odgovornost 95–98, 107
- Hrvatska 188
- imenovanja u izvršnoj vlasti 135
- imuniteti poslanika 37–41
- Indija 31, 57, 73, 178
 - efikasnost parlamenta 118, 120, 130, 147
 - parlamentarne reforme 189, 193
 - predstavljenost u parlamentu 16, 25, 27–28, 35, 40
- individualni poslanici 30–31, 134
- Indonezija 57, 165, 176
- integracija, regionalna 167–172
- interparlamentarna saradnja 175–176
- Interparlamentarna unija (IPU) 17, 58–59, 111, 117
 - efikasnost parlamenata 119, 137, 148–149
 - ljudska prava poslanika 36, 37, 38, 40
 - međunarodni poslovi 148, 159, 166, 180–181
 - parlamentarna saradnja 172, 173, 175, 176, 177
 - parlamentarne reforme 185, 190
 - tehnička pomoć 177
 - žene 19, 22, 32
- interesi, javni 100–101
- internet 51, 54
 - biblioteke parlamenata 116, 117
 - elektronska pošta, korišćenje 69, 73–74
 - evidencija o načinu glasanja poslanika 96
 - veb sajтовi parlamenata 58–62
- Irak 9, 21, 138, 173
- Iran 173
- Irska 75, 95, 100, **110**, 133–134, 174
- Island 65, 81
- Italija 1, 25, 29, 31, 91, **110**
 - efikasnost parlamenta 122, 124
 - međunarodni poslovi 174, 176, 178
 - parlamentarne reforme 190
 - transparentnost parlamenta 61, 62–63
- izbor kandidata 23

- izbori, parlamentarni 59
evidencija o načinu glasanja poslanika 96
finansiranje i vođenje kampanja 104–109
javno finansiranje 18, 107
kvote za kandidate 23, 25
pravila i procedure 13–18
pravo glasa 14, 18, 19, 192
slobodni i fer 13–15
učešće birača 18, 64
vrste 8, 15–17, 69
- v. *i* izbori, parlamentarni
izborne jedinice 15, 59, 190
i predstavljenost manjinske zajednice 24–25
kancelarije 69–72
Izrael 30, 119, 190, 194
Jamajka 47
Japan **110**, 164–165
javna slušanja
šta omogućavaju 82–85
procedure 74–82
javni forumi 85, 90, 92
javni interesi 100–101
javno minjenje 16, 58, 109–112 *v. i* izbori, parlamentarni
jednakost prava, **10** *v. i* ljudska prava
manjinske i marginalne zajednice 34–35
žene 19–23, 31–34, 88–89, 160–161
Jermenija 174
jezici **10**
jednakost prava manjina 34
učešće građana u zakonodavnom postupku 84
upotreba u parlamentu 34–35
Južna Afrika 57–58, **110**, 116
dostupnost parlamenta 83–84, 86, 87
efikasnost parlamenta 120, 126, 127–128, 128–129, 146, 147
međunarodni poslovi 160, 171–172, 175
parlementarne reforme 189
register interesa 101–102
rodna pitanja 32, 88–89, 160
transparentnost parlamenta 43, 45, 52, 63, 64
Kambodža 176, 178
Kamerun 33, 174
kampanje, stranačke 104–109 *v. i* izbori, parlamentarni
Kanada 18, 97–98, 99–100, 108–109, 118–119, 189
Kancelarija generalnog revizora 131, 145, 146
Kenija **110**
Kina 70, **110**, 165
Kipar 28, 44–45, 174
Kiribati 26–27, 63
kodeks ponašanja 96, 98–109
finansiranje stranaka i kampanja 104–109
javni naspram privatnih interesa 100–101
prisustvo poslanika 103–104
register interesa 101–103
Kolumbija **110**
komunikacije *v. mediji*
kontrola nad radom vlade 127–146, 180
i nevladine javne agencije 131–132
imenovanja u izvršnoj vlasti 135
kontrola budžeta i finansijska kontrola 140–146
kroz odbore / komisije 128–131, 135–136, 146
kroz poslanička pitanja i „interpelacije“ 133–135
politika bezbednosti 137–140
političke pomoći 164–165
kontrola *v. kontrola nad radom vlade*
korupcija 96, 100–101, 131, 146
Kosta Rika 91–92, **110**
kvote 23, 25
Lesoto **110**
Letonija 61, 80, **110**, 171, 193–194
Liban 85, 187–188, 190–191
Liberija 174
lica koja traže azil 139
Litvanijska 28, 30, **110**
lobiranje **10**, 73, 82
Luksemburg 96–97, **110**
ljudska prava 49, 173, 177, 183, 190 *v. i* rodna ravноправност, ombudsman
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima 14, 46
međunarodni poslovi 158–160
odbori / komisije za prava 52–53, 74–75, 77–79, 131, 187
Mađarska 25, 54, 67, 80, **110**, 125, 171
Magrepska unija 176.
Malavi **110**
Malezija 176
Mali 69, 80, **110**, 150, 174, 192
Malta 70, 76, 145
manjinske i marginalne zajednice 86
jednakost prava u parlamentu 34–35
zastupljenost u parlamentu 24–26

- manjinske kvote 25
 manjinske stranke 28–29, 128, 134
 Maroko 21, 173
 Mauricijus 25
 Mauritanija 162
 mediji 6, 78, 86, 132 *v. i* internet
 pravna regulativa 50–53
 pristup parlamentu 44–46
 sloboda informisanja 46–48
 sloboda izražavanja 48–50
 televizija (TV) 51, 52–53, 54–58
 međunarodna pomoć 164–165
 Međunarodni institut za demokratiju i izbornu podršku (IDEA) 105–107
 Međunarodni monetarni fond (MMF) 143, 162, 165
 međunarodni poslovi *v. multilateralni poslovi*
 međunarodni razvoj 117, 161–165
 međunarodni ugovori 159, 166
 Meksiko 14, 55–56, 88, 110, 155, 165
 mešoviti izborni sistem 16–17
 Milenijumski ciljevi razvoja (MDG) 161, 162, 163, 165
 Mjanmar 176
 mladi 51, 64–67, 86, 90
 moć, parlamentarna 115, 155
 Monako 17
 Mongolija 63, 110
 Mozambik 110, 173
 multilateralni poslovi, 155–167 *v. i* saradnja
 ljudska prava 158–160
 međunarodni razvoj 117, 161–165
 rodna ravnopravnost 160–161
 trgovina 165–167
 muška pristrasnost 19–20
 Nacionalna integracija 146–152
 Nacionalni demokratski institut za međunarodne poslove (NDI) 74, 103, 105–107, 135–136, 162, 163
 Namibijska 77, 110
 narodne skupštine 84, 86 *v. i* javni forumi
 Nemačka 39, 82, 110, 137–138, 169, 179
 nevladine organizacije (NVO) 5, 73, 85, 86, 162
 kontrola nad radom vlade 31–132
 multilateralni poslovi 159, 161
 rodno budžetiranje 88–89
 saradnja sa parlamentom 87–89
 zakonodavni postupci 80–82
 Niger 163
 Nigerija 110
 Nikaragva 110, 162
 Norveška 29, 65–66, 129, 131, 141
 Novi Zeland 25, 36–37, 75, 80, 82–83
 novinari *v. mediji*
 Obala Slonovače 45, 174, 190
 odbori/komisije
 anketne 28, 135–136
 budući razvoj 193–196
 javne finansije 28, 144–145, 146
 ljudska prava 38, 40, 159, 160–161, 187
 mešovita stranačka predstavljenost 28–29
 za evropske poslove (EAC) 169, 171
 poslovi 11, 29, 120
 protiv korupcije 131, 146
 reformske procedure 188, 191
 smanjenje siromaštva 162–163
 za spoljne poslove 165, 173, 174
 odbori za javne račune 28, 144–145, 146
 okruženje 161, 165
 Oman 14, 187, 192
 ombudsman 75–77, 131, 159
 opozicione stranke 29, 116, 128
 oružane snage 110, 131, 137–138, 150
 Ostrvo Man 174
 otkrivenost, pravila 18, 48, 49, 130, 136
 otvoreni parlamenti *v. transparentni parlamenti*
 Pakistan 174
 Panama 110
 Paragvaj 110
 parlament Andskog pakta 176 *v. i pojedine zemlje*
 parlament koji polaže račune 7, 10, 95–113
 horizontalna i vertikalna odgovornost 95–98, 107
 javno mnjenje i 109–113
 kodeks ponašanja 98–109
 korupcija 96, 100–101, 131, 146
 opoziv poslanika 97–98
 polaganje računa od strane poslanika 96–97
 parlamenti *v. i* dostupni parlamenti, parlamenti koji polažu račune, efikasni parlamenti, poslanici, predsednički sistemi, adekvatna predstavljenost u parlamentu, transparentni parlamenti, parlamenti po vestminsterskom modelu
 atributi 7–8, 10–11, 183
 autonomija 117–121
 dvodomni 46, 55, 88, 168, 189, 190

- elektronski 124–125
funkcije 5
interparlamentarna saradnja 175–176
izborna pravila i procedure 13–18
javno mnjenje 109–113
kadrovska opremljenost 116–117,
118–119, 177, 178
kontrolna funkcija 127–146
reforme 184–196
regionalno prema nacionalnom 168
resursi i tehnički kapaciteti 35–37
smernice za učešće javnosti 86–87
uključenost stranaka 28–29
uloga 1–2
Parlamentarna skupština Frankofonije 175,
176, 177
parlamenti po vestminsterskom modelu 28, 120
 parlamentarna kontrola 128, 140–141
 reforme, parlamentarne 189–190
Peru **110**
peticije **10**, 74–75, 98, 138
planiranje budućnosti 193–196
pluralistički sistemi 15, 16
političke stranke 6, **110**
 članstvo građana 90
 disciplina u 39–41, 127–128
 finansiranje i vodenje kampanja 104–109
 izlazak iz stranke („prelet(anje)“) 40–41
Poljska 46, 66, 82, **110**, 168–169
ponašanje, standardi *v. kodeks ponašanja*
porezi 5, 107, 109, 165
poslanici 59, 175 *v. i parlamenti*
 elektronska pošta 69, 73–74
 individualni poslanici ili poslanici koji ne
 obavljaju drugu funkciju 30–31, 134
 kontakt sa građanima 69–72
 odnosi sa medijima 44, 101
 opoziv 97–98
 plate 85, 101
 polaganje računa 29, 96, 96–97
 poslanici 30–31, 134
 prava 30–31, 37–41
 prisustvo 103–104
 registar interesa 101–103
 uloga u lokalnom razvoju 72–73
 vs. diplomate 172–173
Portugalija 56, 75, 92, **110**, 190
poslanici koji ne obavljaju drugu funkciju
30–31, 134
postkomunističke države 115–116
postupak glasanja *v. izbori*
postupanje po pritužbama 74–79 *v. i kontrola*
nad radom vlade
prava 4, **10** *v. i rodna ravnopravnost; ljudska*
prava
 da traže zaštitu prava 74–79
 manjinske i marginalne zajednice 34–35
 narodne inicijative 90–93
 poslanika 28–41, 37–39
 pravo glasa 14, 18, 19, 192
 sloboda informisanja 46–48, 130
 sloboda izražavanja, govora 40, 48–50, 56
 veto 34, 91
predsedavajući 26–28, 31, 45, 59, 63, 66,
120–121, 157, 186
predsednički sistemi 7, 115–116
 kontrola nad radom vlade 134–135
 kontrola poslovanja 120–121
 parlamentarna kontrola 127
 struktura građenja karijere u 119
 vs. parlamentarni sistemi 117–118
predstavnici *v. poslanici*
predsednici *v. predsedavajući*
predstavke, odbor
 koji omogućava 82–85
 procedure 74–82
Predstavnički dom *v. domovi*
privatni interesi 100–101. *v. i korupcija*
privatni poslanici 30–31, 134
procedure za nadzor 125–126, 163
Program Ujedinjenih nacija za razvoj
 (UNDP) 20, 165, 178
 nacionalne integracije 148–149
 parlamentarne reforme 190
 smanjenje siromaštva 162, 163
proširivanje prava glasa 14, 18, 19, 192
radna tela parlamenta 60
razvijene zemlje 116
razvoj, međunarodni 117, 161–165
redovno prisustvo poslanika 103–104
referendumi 90–92
regionalna integracija 155–156, 167–172
regionalni parlamenti 168 *v. i pojedine*
zemlje
reforme, parlamentarne 184–196
 izvori 184–186
 olakšice i prepreke 190–193
 primeri 186–190

- Republika Koreja 17, 23, 54, **110**, 124–125, 145
 Republika Moldavija 81
 rezervisana mesta u parlamentu 23, 25
 rodna ravnopravnost *v. i* ljudska prava; prava afirmativna akcija 22–23
 multilateralni poslovi 160–161
 procedure koje obezbeđuju 31–34
 zastupljenost žena u parlamentu 19–23, 184
 ženske NVO 88–89
 rodno budžetiranje 88–89, 143
 Ruanda 21
 Rumunija 47, 96, **110**, 178
 Ruska Federacija 85–86, **110**
 Samoa 120
 saradnja 155
 interparlamentarna 175–176
 međunarodna diplomacija 172–175
 NVO i parlamenta 87–89
 tehnička pomoć 176–179
 Saudijska Arabija 29
 Senegal 29, **110**, 134, 142
 Sijera Leone 174
 Singapur 176
 siromaštvo 161–165
 sistem stranačkih lista 16–17
 Sjedinjene Američke Države 56, 73–74, 104, 136, 155, 179
 slobode **10**, 43 *v. i* prava
 izražavanja, govora 40, 48–50, 56
 slobodan pristup informacijama 46–48, 130
Slovačka 110
 Slovenija 25, 47, 80, 91, **110**, 118, 170
 služba parlamenta 116–117, 118–119, 177
 spoljni poslovi *v. multilateralni poslovi*
 Srbija i Crna Gora 28
 standardi ponašanja *v. kodeks ponašanja*
 strategije za smanjenje siromaštva (SSS) 162–164
 sudske funkcije 4, **11**, 38, 100, 108, **110**
 sukob/konflikt
 interesa, 100–103
 rešavanje 148–152
 Svetska banka 141, 162, 165
 Svetska trgovinska organizacija 165–167
 Sv. Kits i Nevis 66, 84–85, 97, 191
 škole, uključivanje *v. praćenje u obrazovanju*
- Španija **110**
 Šri Lanka 70
 štampa *v. mediji*
 Švajcarska 91
 Švedska 63, 75, **110**, 112, 165
 kontrola nad radom vlade 129, 137, 141–142
 međunarodni poslovi 178–179
 parlamentarne procedure 30–31, 40
 rodna ravnopravnost 33, 161
 Tajland **110**, 165, 176
Tajvan 110
 Tanzanija, Ujedinjena Republika 89, **110**
 tehnička pomoć 176–179
 terorizam 139, 157
 transparentni parlamenti 7, **10**, 43–67
 finansiranje stranaka i vođenje kampanja 107
 prema javnosti 53–67
 prema novinarima i medijima 44–53
 trgovina 165–167 *v. i* multilateralni poslovi
 Trinidad i Tobago 160–161
 Tunis 21, 80
 Turska 9, 65, 80, 112, 138, 191
 učešće javnosti 53–67
 informativni centri 62–63
 mladi 61, 64–67, 161, 165
 smernice za poslanike 86–87
 veb sajtovi parlamenta 58–62
 udruženja
 Udruženje parlamenta zemalja Komonvelta (CPA) 41, 49–50, 52, 175, 177
 Udruženje generalnih sekretara parlamenta (ASGP) 118, 119, 185
 Udruženje poslanika evropskih parlamenta za Afriku (AWEPA) 177
 Udruženje jugoistočnih azijskih zemalja (ASEAN) 176
 Uganda 57, 89, 97–98, **110**, 143
 Ujedinjene nacije (UN) *v. i* Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)
 Cardoso panel 156–157
 Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava 159, 161
 parlamentarna dimenzija 157–167, 179–182
 rodna ravnopravnost 23, 161
 slušanja u parlamentu 181
 Svetski samit 2005. 1, 7, 183

- Ujedinjeno Kraljevstvo 16, 45, **110**, 190
Gernzi i Džersi 174
kodeks ponašanja 101, 103
kontrola nad radom vlade 130, 132
parlamentarne procedure 30, 31, 32
raspored vremena za zakonodavni postupak 122–123
Severna Irska 75, 174, 190
Škotska 174, 190
Vels 174, 190
Ukrajina 9, 76–77, 147–148, 150–151, 188
Urugvaj **110**, 160
ustavne reforme 108, 149–151, 178 *v. i*
reforme, parlamentarne
uži izbor 23
veb sajtovi parlamenata, 58–62, 80, 92, 125
Venecuela **110**
vertikalna odgovornost 95–98, 107
veto, pravo na 34, 91
Vijetnam 178, 186–187
vođenje kampanja 18, 107
vremensko ograničenje posebnih ovlašćenja 126
zakoni *v. zakonodavstvo*
zakonodavstvo 59
 kvalitet 123–124
 ljudska prava 46–50, 78, 190
 narodne inicijative 90–93
 o borbi protiv terorizma 139
 pogodnosti interneta 124–125
 pravna regulativa rada medija 50–53
 predstavke odborima / javna slušanja 79–85
 raspored vremena 122–123
 sloboda informisanja 46–48
 sloboda izražavanja 48–50
 sprovođenje i praćenje primene zakona 125–126
 uloga gornjeg doma 125
 zaštita „onih koji otkucavaju“ 135–136
 žene 87–89
zakonski propisi o borbi protiv terorizma 139
Zambija 70–71, **110**, 133, 134, 188–189, 191
zamenici predsednika *v. predsedavajući*
zdravlje, javno 76–77, 132, 156, 161, 165
Zelenortska Republika **110**, 173
Zimbabve 28, 71–72, 142–143, 148–150, 191
žene
 jednakost prava 22–23, 31–34, 160–161
 rodno budžetiranje 88–89, 143
 u parlamentu 19–24, 31–34
ženski
 doprinos zakonodavnom postupku 20, 87–89
 grupe i organizacije 87–89
 kokusi 33
 parlamenti 88
 učešće u parlamentu 22–24, 31–34
 zastupljenost u parlamentu 19–24, 184
World Wide Web *v. internet*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.53(035)
321.7(035)

БИТЕМ, Дејвид
Parlament i demokratija u XXI veku :
vodič ka dobroj praksi / autor i urednik David Beetham ; prevod sa engleskog Zorana
Delević Rakić ; stručna redakcija Slobodan Vukadinović. - Beograd : Program
Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, 2013 (Beograd
: Publikum). - XVIII, 215 str. : ilustr. ; 23 cm

Prevod dela: Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. - Tiraž 400. -
Str.
VII-VIII: Predgovor drugom srpskom izdanju / Slobodan Vukadinović. - Str. XIII:
Predgovor / Pier Ferdinando Casini. - Str. XIV-XV:
Uvodna reč / Anders B. Johnsson. - Dodaci:
str. 197-208. - Registar.

ISBN 978-86-7728-203-5

а) Парламентаризам - Приручници б)
Демократија - Приручници
COBISS.SR-ID 202450700