

Ristić Katarina
Student Mirivnih studija 2004/05

Javnost rada Narodne skupštine Republike Srbije

Sadržaj:	Strana
Narodna skupština – predstavničko telo građana	3 - 4
Zakonski osnov javnosti rada NsRS	4 - 8
Putevi komunikacije građana sa njihovim predstavnicima	8 - 10

Narodna skupština – predstavničko telo građana

Narodna skupština Republike Srbije je kuća svih građana u kojoj oni, preko svojih predstavnika, aktivno učestvuju u uređivanju društva. S obzirom na to da je neposredno izražavanje stavova teško izvodljivo, građani biraju narodne poslanike u parlament.¹

U većini postojećih društava, koja su danas predstavničke demokratije parlament zaista jeste predstavničko telo građana jedne države, koji je zapravo organizovana diskusija sa funkcijom zakonodavca u političkom sistemu te države. No, nije se oduvek parlament mogao odrediti na ovaj način. Današnjem izgledu i funkciji parlamenta prethodile su staleške skupštine sa pretežno finansijskom(ograničenje fiskalnih prava monarha) i sudskom funkcijom², gde je monarh bio glavni zakonodavac. Tek je savremenija teorija i praksa koja je ispratila teorijske rasprave ustanovila funkciju i mesto kakvo parlament ima danas u jednom društvu. Prema teriji o parlamentu kao predstavničkom telu i osnovnom zakonodavcu, čiji je tvorac Monteskje, " Duh zakona " iz 1748 kaže: "Kada bi sam monarh donosio zakone, ne bi bilo slobode" i da "mnoštvo bolje obavlja zakonodavni rad nego jedan", te je iz tog razloga potrebno " predstavničko telo izabrano radi donošenja zakona" (knjiga XI, glava VI)³. Ovakva ideja ustavno je uobličena prvi put u Ustavu SAD (1787), a kasnije u Ustavu Francuske (1791).

Međutim, Francuska revolucija donela je još jednu veliku promenu i označila slom staleškog i početak narodnog prdstavništva, čija je suština u tome da poslanici u njemu ne predstavljaju samo svoje birače, nego čitav narod, sa osnovnom funkcijom da donose zakone. Formalni povod izbijanja revolucije⁴ bila je rasprava o načinu glasanja u tadašnjim staleškim skupštinama. Treći stalež je zahtevao da se predstavnička punomoćja overe na zajedničkoj sednici staleža, umesto glasanja po staležima, iz razloga što je

¹ Prema *Narodna skupština Republike Srbije, Kuća svih građana*, NsRS, Beograd;

² Plemstvo je lansiralo krilaticu *No taxation without representation*, Prema prof. Dr Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije*, str 259-681, Službeni glasnik Rs, Beograd, 1996;

³ Prema prof. Dr Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije*, str 259-681, Službeni glasnik Rs, Beograd, 1996;

⁴ Prema prof. Dr Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije*, str 259-681, Službeni glasnik Rs, Beograd, 1996;

građanski stalež imao šest stotina poslanika, a plemstvo i sveštenstvo oko tri stotine, pa pri zajedničkom glasanju sveštenstvo i plemstvo ne bi moglo da nadglasa građanski stalež, dok bi pri odvojenom glasanju odnos bio dva prema jedan. Pošto građanski stalež nije dobio zahtevano, konstituisao se kao Narodna skupština, kao skupština celog naroda, nacije, što je ujedno bio poziv naroda na pobunu protiv starog poretka, koja je počela jurišom na Bastilju.

Obzirom na evoluciju parlamenta, interesantno je ispitati gde mu se nalaze granice moći. Teorija, i praksa koja je ispratila, ustanovile su da je gornja granica povučena u korist ustava, donja u korist uredbe, a izvorna u korist naroda kao nosioca suverenosti. No, savremeni analitičari⁵ kažu da parlament više nije klasično zakonodavno telo i da je vlast koju on danas vrši više „vlast raspravljanja” nego tradicionalna „zakonodavna vlast”. Takva vlast raspravljanja sastoji se u osporavanju i prigovaranju aktima i merama egzekutive, kojoj parlament zapravo prenosi puls javnog mišljenja. Ipak, bez obzira na očigledno jačanje egzekutive i neposredniji kontakt građana i vlasti, ideja da parlament otelovljuje ljudske slobode ne dovodi se u pitanje, te parlament zadržava primat ustanove bez koje se danas ne može zamisliti demokratsko društvo.

Zakonski osnov javnosti rada Narodne skupštine RS

Prema članu 1 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije⁶, istim se uređuje organizacija i rad Narodne skupštine Republike Srbije i način ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika.

Naslov IX ovog Poslovnika, članovima 169-173 uređuje Javnost rada NsRS. Prvi stav člana 169 glasi: „Sednice Narodne skupštine i njenih odbora su javne”. Drugi stav utvrđuje slučajevne mogućnosti zatvaranja sednica za javnost⁷. Širokim tumačenjem prvog stava, teorijski je dozvoljeno svim građanima Srbije da prisustvuju sednicama Skupštine i

⁵ Npr. B. Jeanneau, u prof. Dr Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije*, str 259-681, Službeni glasnik Rs, Beograd, 1996;

⁶ *Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 32/02 – Prečišćeni tekst, 57/03;

⁷ “ Sednice Narodne skupštine i njenih odbora mogu biti zatvorene za javnost u slučajevima određenim zakonom, ako to predloži Vlada, odbori ili najmanje 20 narodnih poslника. Predlog mora biti obrazložen. O tom predlogu glasa se u Narodnoj skupštini bez pretresa.”;

njenih odbora, što je naravno, fizički nemoguće. Međutim, da se ove odredbe ne odnose na sve građane svedoče članovi 170-173 istog Naslova. Ovim članovima se uređuje položaj predstavnika štampe i sredstava javnog informisanja i njihovo pravo da budu potpuno informisani o radu Skupštine, kako bi takve informacije prenosili građanima. Ovim odredbama, građani su dobili još posrednika u ostvarivanju svojih prava da učestvuju u uređivanju društva u kome žive. Pored njihovih zvaničnih predstavnika, narodnih poslanika, imaju i posrednike u komunikaciji sa njima, predstavnike sredstava javnog informisanja. Ipak, da građani komuniciraju i direktno sa svojim predstavnicima potvrdićemo u narednim redovima ovoga rada.

Na osnovu člana 131 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, predsednik Skupštine gospodin Predrag Marković, dana 3. juna 2005. godine, podneo je Predlog zakona o Narodnoj skupštini Republike Srbije i predložio da se , u skladu sa članom 157. Poslovnika, donese po hitnom postupku. Ovakav zakon do sada ne postoji, a kao razlozi za njegovo donošenje navode se garancija stabilnosti u organizaciji i radu skupštine i jedinstveno uređenje statusa narodnih poslanika, kao i to da jedan stabilni deo parlamentarnog prava zahteva da bude uređen posebnim zakonom. Između ostalog, "organizacija i rad sudske i izvršne vlasti, uređeni su posebnim zakonima, te nema opravdanog razloga da organizacija i rad Skupštine ne budu uređeni posebnim zakonom, s obzirom da je Skupština, kao nosilac zakonodavne vlasti, najviši organ vlasti u državi⁸".

No, kakvi god da su razlozi za donošenje Zakona o Narodnoj skupštini, nas zanimaju odredbe predloga istog, koje uređuju Javnost rada NsRS. Članovima 2 i 3 Predloga Zakona o NsRS uređeno je ovo pitanje.

Prvi stav člana 2 glasi: "Rad Skupštine je javan". U drugom stavu sledi pojašnjenje šta javnost znači, odnosno kako se obezbeđuje: "Javnost se obezbeđuje: direktnim prenosima sednica Skupštine i omogućavanjem njihovog prenosa od strane sredstava javnog obaveštavanja, konferencijama za štampu, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Skupštine od strane posmatrača, domaćih i međunarodnih organizacija i zainteresovanih građana i na druge načine, u skladu sa ovim zakonom i Poslovníkom". Ovaj stav je zapravo potvrda da građani imaju posrednike u

⁸ U Predlog zakona o Narodnoj skupštini Republike Srbije, *Obrazloženje, II Razlozi za donošenje zakona*, predlog podneo Narodni poslanik Predrag Marković, u Beogradu 3. juna 2005. godine;

ostvarivanju svojih prava da učestvuju u uređivanju društva u kome žive, oličene u medijima.

Ipak, da ne bismo napravili zabunu, možda je najbolje da se vratimo na sam pojam javnosti i vidimo šta zapravo on razume. "Javnost je širi pojam od javnog mnjenja, jer se javno mnjenje obrazuje u središtu javnosti u kojoj se građani, publika, nesmetano okupljaju, slobodno izražavajući svoja mnjenja i mišljenja. Listovi, časopisi, film, radio i televizija organi su javnosti. Jirgen Habermas je javnost odredio kao privatne građane okupljene u publiku, čime je naslikano prožimanje javne i privatne sfere⁹." Prema ovakvom, a istorijski, filozofski i politički prihvaćenom shvatanju javnosti, građanima su legitimno dodeljeni posrednici u komunikaciji sa vlašću, iz čega proizilazi da su organi javnosti u potpunosti odgovorni za tokove, načine i pravce ove komunikacije. Kada ustanovimo ovakvu situaciju, nađemo pred dilemom da li su građanima potrebni narodni poslanici spremni da direktno komuniciraju sa njima i izlaze u susret njihovim zahtevima, ili su im neophodni organi javnosti razvijene kritičke svesti, koji se ponašaju u skladu sa principima ponašanja razvijenog i politički zrelog javnog mnjenja¹⁰. Prema uverenju koje gajim bez narodnih poslanika sa "ljudskim likom", a izuzetno sposobnih i posvećenih svom poslu, moguće je imati razvijeno demokratsko društvo, ali bez kritički svesnih organa javnosti, čini se da nije. Odgovornost zaista leži i na jednim i na drugima, ali im se posao koji treba da obavljaju u jednom društvu dakako razlikuju, sa, čini se, blagom prevagom odgovornosti za razvijeno civilno društvo, na organima javnosti. Jer, ako konstatujemo moralnu i političku obavezu vladara da poštuje glas javnog mnjenja, onda bismo morali da se zapitamo kakva sadržina i jačina tog glasa treba da bude. I zato bi se znatno češće moglo postavljati pitanje odgovornosti organa javnosti u kreiranju politike i demokratije u jednom društvu, nego što se to inače dešava. Cilj, svakako, nije da se u bilo kom smislu beneficira, ionako dovoljno beneficiran status predstavnika građana, već da se istakne odgovornost onih, koji retko sebe smatraju odgovornima. To i zbog toga što narodne poslanike biraju građani na neposrednim i tajnim izborima, a na organe javnosti

⁹Prema Ljubomir Tadić *Politikološki leksikon*, str. 88, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 1996;

¹⁰ "...Tek je liberalni filozof Džon Lok upozorio da tzv. zakon mnjenja i reputacije nije obavezni zakon države, već društveni zakon. On osporava državi potpuni monopol na zakonodavstvo i deo zakonodavne delatnosti prenosi na publiku koja izriče svoj moralni, ali javno i te kako relevantan sud. Takav zakon nije samo privatna stvar, već ima izvestan opšti karakter. ... Javno mnjenje je javno razmišljanje o osnovama društvenog uređenja koje treba da poštuje svaki prosvetljeni vladar. "

nekako budu osuđeni, bez mogućnosti da ih izaberu. Ti organi bi po pravilu trebali da budu veoma reprezentativni i svesni odgovornosti koju nose kao najsvesniji deo javnosti, kao isuviše bitan deo javnog mnjenja. No, obzirom da Nacionalna televizija prenosi sednice Skupštine, građani su ipak u mogućnosti da direktno prate ove prenose, naravno koliko im vreme to dopušta. Ipak, zaposleni građani se uglavnom o dešavanjima u zemlji informišu putem dnevnih informativnih emisija i novinskih izdanja, tako da ipak ostajemo pri tvrdnji o odgovornosti koju nose organi javnosti. Organima javnosti su dostupne i stenografske beleške Narodne skupštine, ali se oni u nedostatku interesovanja i svesti uglavnom služe saopštenjima za štampu i drugim obaveštenjima koje sastavlja odgovarajuća služba Skupštine, a odobrava predsednik, ili lice koje on ovlasti.

Član 2 Predloga zakona o Narodnoj skupštini, takođe predviđa i isključenje javnosti, kada to zahtevaju razlozi odbrane ili bezbednosti državne zajednice ili države članice, međutim javnost mora biti obavještena o predlogu dnevnog reda, datumu, vremenu i mestu održavanja sednice Skupštine. Ipak, iako je obavještenje obavezno, organi javnosti mogu ostati potpuno izvan dešavanja u Skupštini, o čemu će ovo telo i doneti odluku iz gore navedenih razloga. Intresantno je da je u ovakvim situacijama zaineresovanost organa javnosti za dešavanja iza zatvorenih vrata, nekako, najveća.

Član 3 Predloga zakona o Narodnoj skupštini kaže da se "zakoni, drugi propisi i opšti akti Skupštine objavljuju u "Službenom glasniku" Republike Srbije". "Službeni glasnik" je list koji je dostupan svakom pojedincu, ali ga najčešće koriste pravna lica, tj. njihova rukovodstva, kako bi svoje poslovanje usklađivala sa postojećim zakonodavstvom, jer im je u krajnjoj crti to obaveza. Pojedinci koji se redovno informišu o izmenama, dopunama ili donošenju novih zakona su najčešće naučni radnici, no to svakako ne znači da i drugima ove informacije nisu dostupne.

Od kako smo zakoračili u novo, informatičko doba, informacije ovog tipa nalaze se i na zvaničnom sajtu Narodne skupštine, no zakonskog osnova, za ovako značajan napredak po pitanju javnosti rada Skupštine, nema, ali se prema odredbama člana 3, pretpostavlja¹¹. Intresantno je da se pored usvojenih akata Skupštine, na zvaničnom sajtu nedavno, prvi put našao Nacrt zakona Odbora za ravnopravnost polova, pa su

¹¹ Takođe se pretpostavlja prema odredbama *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (Službeni glasnik RS, br 120/04);

građani pozvani da daju svoje komentare na ovaj nacrt. Na sajtu se takođe nalaze i izveštaji sa svih sednica Narodne skupštine i njenih odbora, istorijat, aktivnosti narodnih poslanika, zanimljivosti i forum na kome građani raspravljaju o radu Skupštine i Narodnih poslanika.

Putevi komunikacije građana sa njihovim predstavnicima

Narodni poslanik je predstavnik građana u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Narodni poslanici su predstavnici svih građana Srbije, kao jedne izborne jedinice, bez obzira na njihovu političku, nacionalnu ili versku pripadnost. Narodni poslanici moraju da budu dostupni građanima i upućeni u njihove probleme¹².

Bez obzira na reprezentativnost napisanog, u brošuri pripremljenoj za građane, interesantno je ispitati da li i na koji način narodni poslanici komuniciraju sa građanima. Dalje, u već citiranoj brošuri za građane, se navodi da "s obzirom na raznovrsnost problema sa kojima se građani susreću, narodni poslanici su često u situaciji da se i neposredno informišu o njima. U okviru svojih redovnih aktivnosti narodni poslanici obilaze građane, oslušuju njihove potrebe i zajedno sa njima pronalaze odgovarajuća rešenja". Verovatno brošura govori o idealnoj situaciji, a ne onoj koja postoji, jer ono što danas možemo razumeti u kontekstu redovnih aktivnosti jesu izborne kampanje, u kojima se prethodno navedeno i zaista dešava. Razlog, naravno, nije zabrinutost potencijalnih narodnih poslanika za probleme građana, nego za broj glasova na predstojećim izborima. No, i takva komunikacija je za svaki respekt i zaista govori u prilog demokratizacije našeg društva, jer su neposredni izbori osnovno sredstvo demokratije, a glasovi građana jedini izvor legitimiteta izabranih.

Još jedan od puteva komunikacije građana sa njihovim predstavnicima je preko Odbora Narodne skupštine. Odbori su radna tela Skupštine koja se formiraju zbog efikasnijeg rada. Po pravilu, ovi odbori bi trebalo da su izuzetno otvoreni za probleme, pitanja i predloge građana. Međutim, čak i pri izuzetnoj otvorenosti, što je trenutno retkost, sa građanima obično komuniciraju sekretari odbora i njihovi pomoćnici, a ne

¹² Prema *Narodna skupština Republike Srbije, Kuća svih građana*, NsRS, Beograd;

narodni poslanici. No, i to bi bilo izuzetno, da je zaista tako. Konstantu u komunikaciji sa građanima uspostavio je Kabinet predsednika Narodne skupštine, čije osoblje svakodnevno rešava probleme građana koji im se obraćaju, uglavnom ih upućujući na nadležne organe za rešavanje njihovih problema. Slobodno možemo konstatovati da je Kabinet predsednika donekle preuzeo ili pak uporedo radi sa posebnim Odborom za predstave i predloge¹³, čija je nadležnost pružanje pomoći građanima u rešavanju životnih problema. Po pravilu, građani direktno upoznaju članove odbora sa svojim zahtevima i predlozima, a odbor ih potom razmatra i predlaže Narodnoj skupštini i nadležnim organima mere za njihovo rešavanje. Pitanja koja najčešće interesuju građane su iz oblasti sporta, prosvete, javnog prevoza, poljoprivrede kao i mnoga druga.

Gotovo identična pitanja, posle tehnoloških napredaka u našoj zemlji, postavljaju se narodnim poslanicima i na zvaničnom sajtu Narodne skupštine. Poslanicima se najčešće obraćaju pojedinci, ali i grupe građana, kojima je neophodna podrška poslnika za rešavanje životnih pitanja. Međutim, retki su narodni poslanici, ali ih svakako ima, koje interesuje šta se zaista dešava i koji redovno odgovaraju građanima. Obično to umesto njih radi služba Skupštine ili, ređe, zaposleni u poslaničkim grupama.

Ipak, bez obzira na napred rečeno, bili bismo potpuno nepravedni ukoliko ne bismo prokomentarisali, ne tako dugu tradiciju otvorenosti, Narodne skupštine Republike Srbije i njenih odbora za građane.

Pre oko tri godine Narodna skupština je otvorila vrata studentima Beogradskog univerziteta, koji već treću godinu imaju priliku da u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori provode osam meseci na praksi u ovoj instituciji. Upravo kao jedan od njih, dobila sam priliku da to vreme provedem u Odboru za evropske integracije, upoznam se sa radom ovog odbora i primetim potpunu otvorenost njegovih članova i njihovog rada. U prilog tome govori i činjenica da su taj odbor 12. aprila ove godine posetili studenti Beogradske otvorene škole, koji su prethodno samo zatražili sastanak sa članovima tog odbora. Neke može i da čudi rešenost narodnih poslanika da odvoje vreme za ovakav "sastanak", ali su članovi ovog odbora proveli dosta vremena upoznajući studente sa njihovim radom i odgovarajući na ne mali broj pitanja.

¹³ Zakonski osnov mu je član 68 Poslovnika Narodne skupštine RS;

Dakako najveći iskorak, Narodna skupština napravila je pre oko godinu dana otvorivši vrata svim građanima koji žele da posete ovu instituciju. Program Dan otvorenih vrata promovisan je 31.maja 2004, kada su gosti Narodne skupštine bile delegacije najboljih učenika iz tri beogradske gimnazije. Prvi prijem građana organizovan je 3. jula 2004.godine i od tada u Skupštinu dolaze posetiooci svake poslednje subote u mesecu. Po običaju posetioce dočekuje predsednik Narodne skupštine Predrag Marković, a nakon razgovora sa njim građani obilaze zgradu parlamenta, u velikoj sali prate prezentaciju o radu Skupštine ili petnaestominutni film " Kuća svih građana", demonstraciju glasanja i razgovaraju sa sekretarom Skupštine i narodnim poslanicima. U okviru ovog programa, za godinu dana Skupštinu je posetilo više od 2000 posetilaca. Interesantno je da su za posetu parlamentu pored učenika i studenata, zainteresovane sve generacije građana.

Procedura za ovu posetu je više nego jednostavna i ispunjava se, kako je to simpatično objašnjeno na zvaničnom sajtu, u tri koraka. Za prvi korak građanima je potrebna želja da posete parlament, za drugi telefon sa koga će pozvati Informativnu službu, koja će im omogućiti da u trećem koraku budu pred vratima Skupštine.

Prema svemu gore navedenom jasno je da putevi komunikacije građana sa njihovim predstavnicima postoje, da su veoma različiti, interesantni, možda ne utabani, ali, svakako oprobani. Stoga, gotovo da se nameće pitanje: Ne izostaje li, možda, zainteresovanost građana da krenu tim putevima?