

OTVORENOST⁴⁷⁹ PARLAMENTA REPUBLIKE SRBIJE

Sažetak:

Studija o otvorenosti srpskog parlamenta zasnovana je na proceni relevantnog pravnog okvira, analizi parlamentarnih praksi u komunikaciji sa javnošću i rezultatima osam strukturiranih intervjua obavljenih sa odgovarajućim učesnicima naročito zainteresovanim za transparentnost Parlamenta. Ako građani nemaju istinitu, potpunu i blagovremenu informaciju, ne mogu da donesu odgovarajuću odluku u vreme političkih izbora. Bez dovoljno informacija, građanin ne može da javne zvaničnike smatra odgovornim i razvijace se korupcija.

Srpski parlament je relativno otvoren, dok su njegovi poslanici relativno zatvoreni prema javnosti, osim ako ne gostuju u TV kampanjama za nastupajuće izbore, koji se u Srbiji održavaju mnogo češće nego što je to redovan politički ciklus. To je razlog što poslanici uvek moraju da vode kampanje, pri čemu ostaju na distanci od glasača koji bi ih mogli zapitati za prošla obećanja i konkretne preduzete mere.

Ključne reči: otvorenost, slobodan pristup informacijama, Narodna skupština, zakonodavni proces.

UVOD

Cilj ove studije je analiza normativnih preduslova i postojeće prakse koja se odnosi na otvorenost i odgovornost u radu vrhovnog predstavničkog organa u pravnom poretku Republike Srbije.

Studija je zasnovana na analizi relevantnog pravnog okvira, parlamentarne prakse u komunikaciji sa javnošću, podacima dobijenim iz osam strukturiranih intervjua, sprovedenih sa relevantnim akterima koji su naročito zainteresovani za otvorenost Parlamenta, kao i na relativno skromnim povratnim informacijama, dobijenim od strane lica i organizacija iz civilnog sektora.

Dodatni faktor za razmatranje bila je činjenica da je stepen poverenja javnosti u Srbiji u pogledu ove institucije veoma nizak, iako je taj podatak, po rečima jednog

478 Asistent, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: dejan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

479 Pod otvorenošću Parlamenta podrazumeva se i transparentnost rada Parlamenta, ali se ovim pojam ne iscrpljuje, već uključuje i odnos prema građanima i medijima u pogledu samog pristupa zgradi, dokumentima i poslanicima.

narodnog poslanika „...pre indikacija da su narodni poslanici u svom poslu transparentni, nego da nisu.“⁴⁸⁰

Dobra vladavina (*good governance*) je uvek poželjan model, a čini se da tranziciona društva u posebnoj meri postaju svesna njenog značaja. Ovakva tvrdnja je zasnovana na pretpostavci da se u procesu tranzicije donose brojne odluke u ubrzanim procedurama, sa retkim i skromnim javnim raspravama, definišući društvene odnose za buduće dekade.

U slučaju nedovršenih demokratija je najočiglednija poenta ciničnog zapažanja da su građani suvereni samo jednom u četiri godine, kada glasaju na biralištima, odričući se tom prilikom svoje suverenosti u korist političkih partija. U kojoj su meri nosioci vlasti odgovorni za svoje odluke i postupke zavisi od dostupnosti informacija o tome šta oni čine, kao i od postojanja institucionalnih mehanizama za reagovanje na *lošu administraciju*.

U nekonsolidovanim demokratijama uvek postoji rizik da će organi vlasti prekršiti principe vladavine prava.

Usvajanje Ustava iz 2006. godine jasan je primer kršenja demokratskih principa, imajući u vidu skoro potpuno odsustvo javne rasprave o sadržini Ustava i njegovim ključnim pravnim rešenjima. Sena Kosovske krize bila je ključna za ostvarivanje konsenzusa u pogledu budućeg ustavnog dizajna Republike Srbije.

Odnos zakonodavne i izvršne vlasti prema vršenju direktne demokratije preko zakonodavne inicijative veoma je ilustrativan za pitanje transparentnosti organa vlasti. Koalicija organizacija civilnog društva sakupila je preko 70.000 potpisa kao potporu inicijative za izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o tajnosti podataka, i predala inicijativu u Parlament 7. decembra 2007, što je obavezalo Predsednicu Narodne skupštine da inicijativu prosledi svim poslanicima, odgovarajućim skupštinskim odborima i Vladi, shodno članovima 137 i 138 poslovnika Narodne skupštine. Odgovarajuća reakcija je izostala, iako je bilo obavezno da validna narodna inicijativa nađe svoje mesto na agendi sledećeg skupštinskog zasedanja (rok je 60 dana od prijema, uz mogućnost produženja roka za dodatnih 30 dana).

U ovom procesu nije bilo nikakvog razvoja sve do intervencije Zaštitnika građana i Poverenika za slobodan pristup informacijama, kada je Predsednica skupštine obećala da će se predložene inicijative naći na dnevnom redu Narodne skupštine na Prolećnom zasedanju.

Jedno od glavnih pitanja vezanih za Parlament Republike Srbije u poslednjih nekoliko godina jeste koliko je uopšte relevantna ova institucija. Ovo se može učiniti vrlo čudnom dilemom imajući u vidu da se parlamenti smatraju stubovima demokratskih procedura. Narodna skupština Republike Srbije usvaja oko stotinu zakona godišnje, u pokušaju da usaglasi zakonodavstvo sa novim ustavom, kao i da izvrši harmonizaciju srpskog zakonodavnog okvira sa *acquis communautaire*.

Narodni poslanici rade i u kasnim večernjim satima, u „beskrajnim“ debatama i naporima vladajuće većine da obezbedi i očuva kvorum tokom dana za glasanje, a ipak

480 Poslanik Meho Omerović je izrazio ovaj stav tokom javne rasprave o temama relevantnim za pripremu Predloga zakona o Narodnoj skupštini i Predlogu poslovnika Narodne skupštine (19. jun 2009).

poverenje građana u svoje predstavničko telo ostaje između 10 i 20%, što je najniže ostvarenje od svih institucija u Srbiji, uz periodične komentare iz redova Vlade da Narodna skupština blokira proces evropskih integracija.

Glavna premisa na kojoj je zasnovana tvrdnja da Parlament Srbije nije tako relevantan sastoji se u činjenici da se poslanici efektivno ne biraju od strane građana koji čine izbornu telo, već od strane političkih partija. Proporcionalni sistem raspodele mandata koji se primenjuje u Srbiji omogućava da političke partije formiraju izborne liste za koje se glasa, ali kojima nisu vezane nakon izbora u pogledu redosleda predloženih kandidata, već su potpuno autonomne u odlučivanju ko će i do kada od predloženih kandidata biti poslanik ispred političke partije ili koalicije. Iako poslanički mandat formalno pripada poslaniku, a ne političkoj partiji, postoji groteskna ustavna odredba praćena praksom potpisivanja blanko ostavki od strane poslanika, poveravajući poslanički mandat političkoj partiji. Član 102 Ustava, regulšući status narodnih poslanika glasi: „*Narodni poslanik je slobodan da pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.*“

Izborni proces u Srbiji trenutno funkcioniše na taj način da sve političke partije popune izborne liste sa 250 kandidata, postavljajući na vrh liste najpopularnije članove partije, kao i popularne ličnosti iz javnog života i uticajne ličnosti iz provincije. Nakon izbora mandati se dodeljuju od strane vođstva partija, ovog puta u skladu sa drugačijim kriterijumima, pri čemu je lojalnost jedan od dominantnijih.

Prema analizi Centra modernih veština u Srbiji ima 75 opština koje nisu predstavljene u Narodnoj skupštini. Građani, odnosno glasači nisu u situaciji da znaju ko ih predstavlja u Skupštini, ili smo svi mi vlasnici idealnog dela 1/250 svih poslanika. Najiskrenije bi bilo reći da su svih 250 poslanika u vlasništvu političkih partija.

ZAKONODAVNI PROCES U SRBIJI

Zakonodavni proces počinje inicijativom jednog od ovlašćenih predlagača nabrojanih u članu 137 Ustava. Predlog zakona mora biti u formi u kojoj se zakon usvaja, praćen obrazloženjem koje se sastoji od: ustavnog osnova, razloga za usvajanje zakona, objašnjenja glavnih rešenja, predviđanja sredstava neophodnih za implementaciju zakona, kao i obrazloženje opšteg interesa da zakon ima retroaktivno dejstvo, ukoliko se takvo dejstvo zakona predlaže, kao i zasnovanost datog zakona na zakonodavstvu EU i međunarodno pravu.

Predsednik Narodne skupštine obavezan je da odmah nakon prijema predloga zakona prosledi isti svim poslanicima, odgovarajućim odborima i Vladi (osim u slučaju kada je upravo Vlada predlagač). Predlog zakonodavnog akta ne može biti uvršten u dnevni red skupštinskog zasedanja u roku od 15 dana od predaje inicijative, ali mora biti uvrštena u roku od 60 dana, osim ako ne postoje vanredne okolnosti koje bi opravdale dodatno odlaganje koje ipak ne sme trajati duže od 30 dana, uz obavezu Predsednika Narodne skupštine da obrazloži takvo odlaganje.

Pre razmatranja na plenarnom skupštinskom zasedanju predlog zakona se razmatra od strane nadležnog skupštinskog odbora i Vlade, koji mogu predložiti Skupštini usvajanje ili neusvajanje predloženog zakonodavnog akta. Predlog zakona će se razmatrati od

strane Skupštine čak i bez ovih mišljenja. Skupština razmatra predloženi zakon u načelu, a zatim i u pojedinostima, uz obavezan razmak od najmanje 24 časa između ove dve sesije. Predlagač zakona je ovlašćen da povuče predlog sve dok traje rasprava.

Poslanici će glasati o predlogu zakona i drugim opštim aktima u načelu i u pojedinostima u danu za glasanje. Ako je predloženi akt usvojen u načelu, prećiće se na glasanje o amandmanima.

Što se tiče načina donošenja odluka, u Skupštini se odluke donose većinom glasova poslanika, na sednici kojoj prisustvuje većina poslanika. Ukoliko je reč o materiji koja je nabrojana u članu 105 (2): referendum i narodna inicijativa, uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, razvojni i prostorni planovi, javni dug, teritorija autonomnih jedinica i jedinica lokalnih samouprava, kao i zaključivanje i ratifikacija međunarodnih ugovora, odlučuje se većinom glasova od ukupnog broja poslanika.

U posebnim slučajevima zakon može biti usvojen i u hitnom postupku. Hitnom postupku se može pribeci samo u slučajevima usvajanja zakona koji regulišu pitanja i odnose koji su rezultat nepredviđenih okolnosti, u situaciji kada bi nedonošenje zakona po hitnom postupku dovelo do negativnih posledica po život i zdravlje ljudi, nacionalnu bezbednost, kao i funkcionisanje institucija.

Akti koje usvaja Skupština, a koji su nabrojani u članu 134 (zakoni, budžet, razvojni planovi, prostorni planovi, završni račun, Poslovnik, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke, zaključci i autentična tumačenja objavljuju se u Službenom glasniku Republike Srbije, a za to je zadužen Sekretar Skupštine.

Pre publikacije usvojenih zakona, Predsednik Republike vrši promulgaciju svojim ukazom.

Opšte je pravilo da objavljeni zakon stupa na snagu osmog dana od svoje publikacije u Glasniku.

U 2007. godini Skupština je provela 112 dana u zasedanju, a usvojeni su 81 zakon, 42 odluke i 4 druga opšta akta. Ukupno je bilo predloženo 1318 amandmana. U 2008. godini bilo je 90 dana zasedanja, što je rezultiralo sa 48 zakona, 47 odluka i 1 drugi opšti akt, a bilo je predloženo 1424 amandmana.

PRAVNI OKVIR ZA TRANSPARENTAN RAD NARODNE SKUPŠTINE

Pravni okvir za transparentan rad Narodne skupštine je relativno novijeg datuma i, kao što je to uobičajeno u slučajevima tranzicionih demokratija, u značajnoj meri je usaglašen sa dobrim evropskim standardima koji su formulisani u okviru međunarodnih organizacija poput Saveta Evrope i OEBS-a.

Ovaj pravni okvir čine sledeći pravni akti:

- Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik br. 98/06)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Službeni glasnik br. 120/04, 54/07)
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (Službeni glasnik br. 48/94, 11/98)
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije (Službeni glasnik br. 53/05)
- Uputstvo za objavljivanje Informatora o radu državnih organa (Službeni glasnik br. 57/05)

- Pravilnik o osnovnim principima rada ponačanja i oblačenja lica zaoslenih u Narodnoj skupštini (2006)
- Odluka Administrativnog odbora o unutrašnjem redu u zgradi Narodne skupštine (1994).

USTAV REPUBLIKE SRBIJE

Ustavom iz 2006. godine je uveden novi pristup u pogledu transparentnosti rada državnih institucija. U članu 3 (2) stipulisano je da se *vladavina prava ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću iI povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.*

Moderno je shvatanje da je jedino informisan građanin kadar da ostvaruje efektivno svoja prava i drži odgovornim nosioce javnih funkcija.

Shodno članu 51 Ustava, *„svako ima pravo da istinito, potpuno iI blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.“*

Da bi se obezbedio odgovarajuć ambijent za ostvarivanje prava na informaciju država koja želi da bude priznata za državu vladavine prava mora garantovati slobodu medija. U pravnom poretku Repulike Srbije sloboda medija je garantovana članom 50 Ustava, kojim se obezbeđuje sloboda osnivanja medija i zabrana cenzure, uz mogućnost ograničenja slobode samo kada je to u skladu sa pravnim standardom „neophodno u demokratskom društvu“. Nedavni amandmani na Zakon o javnom informisanju (Službeni glasnik br. 43/03, 51/05) mogli bi suštinski ugroziti pravo na informaciju, naročito u pogledu cenzure.

ZAKON O PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je u skladu sa članom 51 Ustava, nakon duge i odlučne inicijative civilnog sektora u vidu nevladinih organizacija i medija. Zakon reguliše pristup informacijama od javnog značaja koje su na raspolaganju javnim vlastima, u cilju obezbeđivanja interesa javnosti da zna o javnim poslovima, kao preduslov za slobodno, demokratsko i otvoreno društvo. Za potrebe sprovođenja zakonskih odredbi i kao garant prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ustanovljen je Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Pravo na slobodan pristup informacijama sastoji se od četiri različita prava:

- pravo da se, na zahtev, bude informisan da li organ vlasti poseduje određenu informaciju;
- pravo na pristup dokumentu koji sadrži traženu informaciju;
- pravo da se, na zahtev, dobije kopija dokumenta koji sadrži traženu informaciju, uz plaćanje troškova kopiranja u skladu sa Vladinom uredbom;
- pravo da se, na zahtev, dobije kopija dokumenta putem pošte, e-mejla ili faksa.

Organ vlasti ima obavezu da bez odlaganja i u roku od 15 dana od prijema zahteva odgovori po zahtevu. Kada za to postoje opravdani razlozi, javni službenik može obavestiti tražioca informacije o sprečenosti da u roku obezbedi informaciju i ponudi novi rok, koji ne može da pređe 40 dana.

Tražilac informacije ima pravo žalbe Povereniku u slučaju negativne odluke ili odsustva odgovora („ćutanje uprave“). Na žalost, treba istaći da je jedna od glavnih slabosti ovog zakona izražena u članu 22 (2) gde se navodi da protiv odluke Narodne skupštine, Predsednik Republike, Vrhovnog suda Ustavnog suda i Javnog tužioca nije dozvoljeno pravo žalbe Povereniku, već je na raspolaganju jedino vođenje upravnog spora.

Zakon predviđa i set mera čiji je cilj da se obezbedi bolji ambijent za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Od javnih vlasti se očekuje određena proaktivnost, odnosno publikovanje informacija o svo radu u obliku periodičnih informatora, ali i na druge načine (npr. internet strana).

ZAKON O REFERENDUMU I NARODNOJ INICIJATIVI

Ćlan 2 Ustava deklarise da *suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom iI preko svojih izabраниh predstavnika*. Osim toga, Ustav direktno garantuje pravo na peticiju u članu 56, utvrđujući pravo svakoga da *sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge držanim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kad ga traži*.

U članu 107 Ustav daje pravo da 30000 glasaća može da predloži zakonodavni ili drugi opšti pravni akt. Poslednji put kada su građani Srbije imali priliku da sprovedu direktnu demokratiju bilo je tokom referenduskog procesa za potvrđivanje novog Ustava u 2006. godini.

ZAKON O NARODNOJ SKUPŠTINI

Usvajanje Zakona o Narodnoj skupštini je predviđeno članom 110. Iako postoji Predlog zakona o Narodnoj skupštini koji je podneo 21 poslanik Demokratske stranke Srbije (6. mart 2009), u toku su pripremne radnje (*travail préparatoire*) za izradu Zakona o Narodnoj skupštini I odgovarajućeg Poslovnika o radu. 18. i 19. juna je u Maloj plenarnoj sali skupštinskog zdanja održana javna rasprava o temama relevantnim za pisanje Predloga zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika o radu Narodne skupštine.

Javna rasprava je bila utemeljena i dotakla je ključna pitanja i probleme vezane za poziciju i funkcionisanje Parlamenta, kao što su vlasništvo nad poslaničkim mandatom, prenosi skupštinskih sednica, imunitet i prihodi poslanika, formulisanje godišnjeg plana rada i dr.

POSLOVNIK O RADU NARODNE SKUPŠTINE

IX deo Poslovnika o radu posvećen je otvorenosti u radu Narodne skupštine, određujući da su skupštinska zasedanja, kao i zasedanja skuštinskih odbora javni (ćlan 173 (1)), ali da mogu biti zatvoreni za javnost u slučajevima stipulianim zakonom, na osnovu obrazloženog predloga Vlade, odbora ili 20 poslanika, uz odobrenje skupštinske većine (ćlan 173 (2)).

Komunikacija sa medijima je regulisana članovima 174-177, koji omogućavaju predstavnicima štampe slobodan pristup zasedanjima i sednicama skupštinskih odbora, u cilju informisanja javnosti o aktivnostima ovih tela. Predstavnici medija mogu takođe da koriste službene beleške i stenograme sa sednica i zasedanja, kao i druga dokumenta koja se odnose na aktivnosti Narodne skupštine.

Narodna skupština je obavezna da obezbedi adekvatne radne uslove za predstavnike medija.

Član 177 predviđa saopštenja za javnost kao jedan od oblika komunikacije sa javnošću, pri čemu ova saopštenja moraju biti odobrena od strane Predsednika narodne skupštine.

U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sekretar Narodne skupštine je izdao Instrukcije za postupanje po zahtevima za pristup javnim informacijama i mere sprovođenja transparentnosti rada, regulišući procedure za efektivno ispunjavanje zakonskih obaveza i određujući prostorije i ovlašćena lica gde zainteresovane osobe mogu podneti zahtev za pristup informacijama od javnog značaja ili praktično pristupiti dokumentima.

U cilju korišćenja prava na pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu Narodne skupštine, zainteresovano lice treba da podnese pismeni zahtev na adresu Narodne skupštine putem e-mejla (infopristup@parlament.rs), putem telefona/faksa ili lično u Pisarnici Narodne skupštine. Formalni zahtev treba da sadrži identifikaciju organa vlasti od koga se traži informacija, podaci neophodni za identifikaciju tražene informacije, kao i ime i adresa tražioca informacije. Tražilac informacije nije u obavezi da iznese razlog zašto traži datu informaciju, a ima pravo da predloži i način na koji bi trebao da dobije informaciju.

Parlament neće pružiti zahtevanu informaciju ako bi to moglo ugorziti život, zdravlje, sigurnost ili drugo dobro lica, ometa ili opstruiše otkrivanje krivično dela, vođenje sudskog postupka ili izvršenje presude, kao i pravičnost suđenja.

Parlament će takođe odbiti da pruži informaciju ukoliko je ona zakonski proglašena državnom, službenom ili poslovnom tajnom, čije bi objavljivanje prouzrokovalo ozbiljnu pravnu ili drugu posledicu, povredilo pravno zasnovan interes koji preteže nad interesom da se pristupi informaciji. Pristup informaciji će isto tako biti odbijen ukoliko bi to dovelo do povrede prava na privatnost i ugled (osim u slučaju kada je reč o javnoj ličnosti koja je svojim ponašanje isprovocirala zahtev za pristup informaciji).

Ukoliko ovlašćeno lice Parlamenta odbije pristup informaciji, dužan je da izda rešenje sa obrazloženjem i poukom o pravnom leku.

Sva skupštinska zasedanja se prenose preko nacionalne televizije, bez obzira na dužinu trajanja sednica. Postoji i interna televizija u zgradi Skupštine, na raspolaganju predstavnicima medija, poslanicima i zaposlenima u Skupštini. Saopštenja za štampu izdaju Predsednik narodne skupštine, šef poslaničke grupe ili poslanik. Postoji i zasebno Odeljenje za odnose sa javnošću koje priprema saopštenja i najave u vezi sa događajima u Narodnoj skupštini. Ove najave i obaveštenja mogu se naći i na internet stranici Narodne skupštine.

Svaki je poslanik ovlašćen da drži konferenciju za štampu u skupštinskim prostorijama.

Još jedan važan podzakonski akt jeste Odluka o unutrašnje redu u zgradi Narodne skupštine, koju je usvojio Administrativni odbor 1994. godine. Posete Narodnoj

skupštini mogu se organizovati na poziv Predsednika ili Sekretara Narodne skupštine, ili registracijom zainteresovane organizovane grupe. Član 12 ove Odluke stipulira da dozvole za individualne ili kolektivne posete i prisustvo skupštinskim sednicama izdaje Sekretar, u sporazumu sa Predsednikom Narodne skupštine. Osobe koje dobiju dozvolu da budu prisutne tokom skupštinske sednice smeštaju se na galeriju.

OTVORENOST NARODNE SKUPŠTINE U PRAKSI

Iz prethodne analize pravnog okvira koji se odnosi na otvorenost Parlamenta može se izvesti zaključak da postoje dobre osnove za moderan model transparentnog i odgovornog Parlamenta. S druge strane, prilično je vidljivo da postoje potreba i prostor za unapređenje. Pravnik uvek ocenjuje kvalitet normativnih rešenja pre nego se pređe na pitanje tumačenja i primene odredaba. Iz te perspektive od velike je važnosti oceniti praksu vezanu za otvorenost Parlamenta. U tom cilju su analizirani i testirani pojedini aspekti problema, uz pribavljanje mišljenja aktera, a obrađena su sledeća pitanja:

DIREKTNI PRENOSI SKUPŠTINSKIH ZASEDANJA

Praksa direktnih prenosa svih skupštinskih zasedanja bez izuzetka je dobro ukorenjena i nema indicija da će se taj pristup promeniti. U prošlosti je bilo uobičajeno da opozicija insistira na direktnim prenosima. Postoji običaj, odnosno nepisano pravilo da ako nema direktnog prenosa neće biti ni skupštinske sednice. Nacionalna televizija je odgovorna za prenose iz Velike plenarne skupštinske sale. Ovo je praksa na osnovu odredaba Poslovnika o radu i Preporuke Republičke radiodifuzne agencije (2007) da bi Radio televizija Srbije (RTS) trebalo da prenosi sva skupštinska zasedanja u skladu sa interesom javnosti da zna.

U ovom pogledu povemeno se javlja jedna anomalija koja je retkost u uporednom parlamentarizmu, a posledica je činjenice da RTS, osim što se finansira iz mesečne naplate računa svim korisnicima električne energije, funkcioniše i kao komercijalna televizija. RTS je kupio skupe licence za prenos raznih događaja poput teniskih turnira, atletskih mitinga i fudbalskih utakmica. Obzirom da su TV rejtinzi ovakvih prenosa značajno veći od rejtinga prenosa skupštinskih sednica, uredništvo ima običaj da prednost da, na primer, polufinalu Roland Gaross-a umesto da prenosi raspravu u Parlamentu, čime efektivno odlučuje i da li će se sednica zaustaviti. Ovakva praksa je isprovocirala značajnu raspravu o ovom pitanju, uključujući i pritisak na Direktora RTS-a, ali se čini da smo bliži ustanovljenju parlamentarnog kanala sa nacionalnom pokrivenošću, mada su finansijski aspekti glavna prepreka ovom rešenju.

OBJAVLJIVANJE INFORMATORA O RADU PARLAMENTA

U skladu sa članom 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Parlament je objavio ekstenzivan Informator o radu na svojoj internet stranici i, makar u pogledu forme ispunio svoju zakonsku obavezu.

U Informatoru su jasno opisane nadležnosti i dužnosti Parlamenta i njegove administracije, sa jasno prikazanom organizacionom strukturom, uključujući veoma jasan šematski prikaz. Budžetski podaci su takođe veoma dobro prikazani, uključujući i podatke koje su uobičajeno predmet povećanog interesovanja medija i javnosti – prihodi i beneficije koje imaju poslanici.

Informator o radu Parlamenta precizira ko su ovlašćene osobe da odgovaraju na zahteve za pristup informacijama. Jasno je opisana i procedura za traženje informacija i pravni lekovi na raspolaganju. Informator sadrži i pregled podnetih zahteva i njihov ishod. Takođe je prikazano i koja su bila uobičajena pitanja, odnosno zahtevi. U Informatoru se može videti i da li je zahtev podelo privatno, pravno lice ili mediji. Prema podacima u Informatoru u 2007. godini bilo je 10 zahteva, a u 2008. godini 94. Uobičajena pitanja su se ticala izbornih lista, datuma zasedanja, mesta sedenja poslaničkih grupa, prihoda poslanika, ukupno vreme koje je neki poslanik proveo u Parlamentu, izveštaj o imovnom stanju pojedinih poslanika i dr.

Informator sadrži opis zakonodavnog procesa, informacije o radu odbora i statistiku aktivnosti poslaničkih grupa. Postoji i pregled parlamentarnih aktivnosti, njegova međunarodna saradnja, kao i pregled zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu ovu materiju.

Poverenik za slobodan pristup informacija od javnog značaja, Rodoljub Šabić, koji je bio jedan od intervjuisanih osoba u pripremi ove studije, ocenio je ovaj Informator kao jedan od boljih primera ispunjavanja zakonskih obaveza.

KVALITET INTERNET STRANE NARODNE SKUPŠTINE

Internet strana Narodne skupštine (www.parlament.rs) je moderna internet strana i omogućava većinu servisa koje jedan takav instrument može ponuditi. Kao slabija strana bi se moglo navesti da je ova internet stranica nešto manje interaktivna od nekih parlamentarnih internet stranica u regionu (npr. Parlament Rumunije). Stranica pruža detaljne informacije o sastavu Parlamenta, ali nije moguće naći ni jedan slučaj da postoje kontakti poslanika (telefon ili e-mail). Postoje i podaci o svim aktima usvojenim od 2001. godine, uključujući I tekst. Osim toga, dostupna je i lista predloga zakona koji su u proceduri. Za obe grupe dokumenata postoji program za pretraživanje, koji olakšava nalaženje željenog dokumenta. Kao ozbiljan problem može se izdvojiti činjenica da ne postoji informacija o statusu opšteg pravnog akta koji je u proceduri, pre nego je usvojen.

Kao što je već navedeno, ovo je bio jedan od glavnih pitanja u skandalu iz 2007. godine, kada se izgubio svaki trag narodnoj inicijativi za izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja I Predlog zakona o tajnosti podataka.

Internet stranica sadrži pregled različitih parlamentarnih aktivnosti, iako bi bilo dobro da se na toj stranici objave i zapisnici sa plenarnih zasedanja I sednica skupštinskih odbora, kao i izveštaji kako je koji poslanik glasao povodom svakog predloga zakona ili amandmana.

Internet strana Narodne skupštine sadrži veoma dobru prezentaciju o istorijatu i umetničkim vrednostima skupštinskog zdanja.

PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA OD STRANE PREDSTAVNIKA MEDIJA

Već je navedeno da Poslovnik o radu obezbeđuje pravo predstavnicima štampe i drugih medija, u skladu sa Odlukom o internom redu u zgradi Narodne skupštine, da imaju pristup skupštinskim zasedanjima i sednicama odbora, u cilju informisanja javnosti o njihovom radu. Takođe se garantuju adekvatni uslovi za rad novinara koji prate parlamentarne aktivnosti. Prema informacijama dobijeni od strane nekoliko novinara koji prate dešavanja u Parlamentu, postoji veoma dobar odnos i praksa skupštinskih tela u komunikaciji sa medijima. Procedura za akreditaciju je jednostavna, a dozvole se obnavljaju godišnje. Parlament obezbeđuje veoma dobre uslove za medije, a nema prepreka da zainteresovani novinar dobi određene materijale, tapisnike ili stenogramе. Jedna od intervjuisanih novinara posvedočila je o svom iskustvu sa praćenja sednice Odbora za odbranu i bezbednost. Nikada nije bilo problema, a u nekim prilikama, kada je bilo zahteva za zatvorenom sednicom, morala je da sačeka da prođe određena tačka dnevnog reda, nakon čega je bila uredno pozvana.

PRISTUP GRAĐANA ZGRADI NARODNE SKUPŠTINE, SKUPŠTINSKIM ZASEDANJIMA, SEDNICAMA SKUPŠTINSKIH ODBORA I POSLANICIMA

Iako se od strane Predsednika Narodne skupštine može čuti da zainteresovani građani mogu da posmatraju skupštinska zasedanja sa galerije, nema pravnog osnova za to u normativnim aktima. Moguće je da predsednik ili Sekretar Narodne skupštine diskreciono omoguće to pravo. Ima određenih primera akademaca-istraživača da im je bilo omogućeno da promatraju skupštinska zasedanja, kao što ima izveštaja da su specijalni gosti u okviru međunarodne saradnje bili u sličnoj poziciji. Nema prakse da su građani prisutni na galeriji tokom zasedanja, a to bi bilo protivno Poslovniku o radu. Takva privilegija je rezervisana za predstavnike medija. Građani može da se prijavi za dozvolu od strane Sekretara za pristup biblioteci i dokumentima koji nisu klasifikovani kao tajni. Testirajući praksu u pogledu otvorenosti Parlamenta za građane, pokušali smo da u više od 10 navrata da kontaktiramo osobe koje su određene kao ovlašćene da postupaju povodom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (g-đa Aleksandra Rašo i g-din Nebojša Pavlović) koristeći ponuđeni telefonski broj, ali nije bilo odgovora.

Takođe smo poslali 2 e-mejlа, na koja nismo dobili odgovor. Ovi pokušaji su se događali periodično tokom juna, jula i avgusta 2009. godine.

Postoji ustanovljena praksa pristupa građana Parlamentu na organizovan način, kroz program „Dan otvorenih vrata“. Ovaj je program jasno najavljen i na internet stranici u Informatoru o radu narodne skupštine, a opisan je kao jednostavan postupak iz tri koraka (dobre volje građanina da poseti Parlament, telefonski poziv i dolazak u zakazano vreme). Parlament ima profesionalnog kustosa koji nudi edukativnu turu kroz monumentalnu zgradu Parlamenta. U inicijalnoj fazi ovog projekta bilo je uloženo mnogo više entuzijazma, donekle zbog napora koji je ulagao prethodni Predsednik parlamenta, u čije je vreme ova praksa i uvedena. Naše iskustvo je da su zvaničnici u Parlamentu veoma otvoreni prema posetiocima. U dve prilike bili smo u situaciji da organizujemo posetu studenata Fakulteta političkih

nauka, a iz svedočenja intervjuisanih aktivista iz civilno sektora može se zaključiti da ostoji dobra praksa periodičnog okupljanja stručnjaka, istraživača i praktičara za potrebe pružanja stručnih mišljenja o pitanjima od interesa za Parlament ili prezentovanja predloga zakona koji su nastali pod okriljem međunarodnih organizacija ili nevladinih organizacija.

Proces lobiranja nije regulisan u pravno poretku Republike Srbije. Građani nemaju pristup sednicama skupštinskih odbora gde bi mogli imati nekakav uticaj na zakonodavni proces. S druge strane, kao što se moglo zaključiti iz prvog dela ove studije, poslanici i nemaju realnu moć, tako da je lobiranje primarno usmereno prema političkim partijama, ministarstvima i javnim preduzećima.

JAVNO MNJENJE O PARLAMENTU U SRBIJI

„Zakoni su kao kobasice. Bolje je ne videti kako se prave.“

Otto von Bismarck

- Samo 2% građana Srbije veruje da Parlament nije korumpiran, dok 30% ispitanika veruje da je veoma korumpiran (Transparency International, jun 2009);
- Po mišljenju Vladimira Goatija, predsednika Transparentnost Srbija, u Srbiji nemamo 250 poslanika u Parlamentu već poštare koji prenose mišljenja svojih političkih partija. Ako bi se tako nastavilo, zasedanja će postati suvišna, već bi se lideri političkih partija mogli sastajati i donositi odluke kao upravni odbori.
- Prema istraživanju Stratedžik marketinga iz novembra 2008, Parlament je na dnu liste institucija prema tome koliko građana ima pozitivno mišljenje o njima, sa samo 8% (sudstvo 10%, Vlada 13%, Vojska 26%, Predsednik Republike 43% i Crkva 52%).

ZAKLJUČAK

Ukoliko građani nemaju istinitu, kompletnu i blagovremenu informaciju, oni nisu u stanju da donesu inteligentnu odluku kada dođu u situaciju da donesu politički izbor. Bez dovoljno informacija građanin ne može nosioce javnih funkcija držati odgovornim, a korupcija ima dobar ambijent da procveta. Sa 99% građana Srbije koji nikada nisu kročili u skupštinsko zdanje, uz činjenicu da niko od nas ne zna koji nas poslanik predstavlja, skupa sa činjenicom da tokom direktnih televizijskih prenosa skupštinskih zasedanja vidimo poslanike kako najveći deo vremena provode obstruirajući ili vređajući jedni druge, čitajući novine i dopisujući se SMS porukama, ne preostaje am ništa drugo nego da se složimo sa ciničnom Bizmarkovom izjavom. S druge strane, Parlament je institucija u koju smo pohranili svoju suverenost. To je institucija u kojoj se donose zakoni koji određuju većinu važnih pitanja u vezi našeg bivstvovanja.

Otvorenost srpskog Parlamenta je udžbenički primer razvoja situacije u konsolidujućoj demokratiji. Usvaja se veliki broj zakonskih akata koji odgovaraju evropskim vrednostima i standardima, najčešće na inicijativu i uz substancijalnu pomoć međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija posvećenih širenju najbolje prakse. Uvodimo nove institucije i mehanizme, ali i dalje većina njih ne uspeva ili to čini ispod očekivanja. Da li

je to zato što politički lideri nisu iskreni u svojim reformskim nastojanjima, ili je prosto nemoguće transformisati se preko noći. Čini se da su oba iskaza tačna. Parlament Srbije je relativno otvoren, a poslanici su relativno zatvoreni prema javnosti, osim ako nisu gosti u nekoj televizijskoj emisiji kampanji za naredne izbore, koji se u Srbiji dešavaju nešto češće nego je to predviđeno regularnim izbornim ciklusom. To je razlog zašto oslanici moraju stalno biti u kampanji, umesto da se više posvete svojim biračima, koji bi ih mogli upitati o prošlim obećanjima i konkretnim preduzetim merama.

Parlament Srbije poštuje slovo Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali ne poštuje duh zakona. Nema dovoljno proaktivnosti i inicijative da se olakša pristup informacijama i principijelno omogući otvorenije i odgovornije vršenje vlasti. Naravno, Parlament u Srbiji nije izuzetak u ovom pogledu u odnosu na predstavnička tela drugih tranzicionih zemalja, kao što nije manje otvoren od drugih institucija u Srbiji. Kvalitet Parlamenta u Srbiji je direktno uslovljen kvalitetom izbornog sistema i opštim stanjem političke kulture u srpskom društvu. Ohrabrujuće je što postoji visok nivo poštovanja predstavnika medija, imajući u vidu njihovu posebnu ulogu u demokratskoj formaciji društva. Uvođenje parlamentarnog televizijskog kanala bi bio veoma dobra ideja, naročito ukoliko bi to uključivalo nešto više od prenosa sednica. Građani bi trebalo da znaju više o svojim poslanicima, kao i o procesu donošenja zakona.

Dejan Pavlović

OPENNESS OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract:

The study on the openness of the Serbian Parliament is based on the assessment of the relevant legal framework, analysis of the parliamentary practices in communication with the public, and the input from the eight structured interviews conducted with the relevant stakeholders particularly interested in the transparency of the Parliament. If the citizens do not have true, complete and timely information, they can not exercise their judgment when it comes the time for the political choices. Without sufficient information, a citizen can not hold public officials accountable, and corruption would prosper.

Serbian Parliament is relatively open, while the deputies are relatively closed towards the public, unless they are guests in some TV show campaigning for the forthcoming elections, which are taking place in Serbia much more often than the regular political cycle is. That is why deputies always have to run campaigns, while remaining distant from the voters who could ask them for past promises and concrete measures taken.

Key words: openness, free access to information, National Assembly, legislative process.