



OTVORENI PARLAMENT

O vama se radi.

Kako poslanici komuniciraju sa građanima? Obrasci i prakse komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije sa građanima

Izveštaj

Beograd, 2012. godine



Sadržaj

1. Uvod (svrha, metodologija, izvori)	2
2. Služba Narodne skupštine.....	2
2.1. Internet prezentacija	2
2.2. Pitanja i odgovori	3
2.3. Programi za posetioce	3
3. Pisma i predstavke	3
3.1. Odbor za predstavke	3
3.2. Međunarodna iskustva	5
4. Komunikacija odbora i građana.....	5
4.1. Javna slušanja i okrugli stolovi.....	5
4.2. Komunikacija sa udruženjima građana.....	6
4.3. Najvažnija iskustva.....	7
5. Poslanici, poslaničke grupe i Predsednik skupštine	8
5.1. Neposredna komunikacija poslanika i građana.....	8
5.2. Komunikacija poslanika i građana preko interneta	8
5.3. Međunarodna iskustva	9
6. Zaključci i preporuke	10
6.1. Stručna služba Narodne skupštine.....	10
6.2. Pisma i predstavke.....	10
6.3. Javna slušanja i okrugli stolovi.....	11
6.4. Poslanici.....	11



1. Uvod (svrha, metodologija, izvori)

Svrha ovog izveštaja je da ukaže na politike i prakse komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije sa građanima koje su bile na snazi do novembra 2012. godine. Izveštaj je napisan na osnovu analize dostupnih dokumenata o radu Narodne skupštine i njene Stručne službe, analize sadržaja internet prezentacije Narodne skupštine i analize upitnika koje su popunjavale stručne službe odbora Narodne skupštine. Na osnovu analize stanja identifikovali smo dobre i loše strane postojeće prakse i predložili moguće intervencije kojima bi se prevazišli uočeni nedostaci u radu parlamenta. Izveštaj se sastoji iz pet delova. U prvom delu analizira se rad Stručne službe i internet prezentacija Narodne skupštine. U drugom delu analizira se rad Odbora za predstavke. Treći deo posvećen je javnim slušanjima i okruglim stolovima kao mehanizmima saradnje parlamenta i građanskog društva. U četvrtom delu analiziramo mehanizme komunikacije građana i poslanika, dok u poslednjem delu izveštaja dajemo zaključke i preporuke.

2. Služba Narodne skupštine

Prema svim dostupnim podacima, Narodna skupština Republike Srbije i njena Stručna služba ulažu veliki napor da informacije o radu Narodne skupštine budu dostupne građanima.¹ U tom pogledu, nekoliko segmenata rada Stručne službe imaju poseban značaj. Na prvom mestu, to je internet prezentacija republičkog parlamenta, koju odlikuje veliko bogatstvo i preglednost informacija. Pored toga, vredni istaći i mogućnost da građani postavljaju pitanja stručnoj službi, kao i niz programa koji su namenjeni približavanju uloge, rada, ali i kulturno-istorijskog nasleđa skupštine građanima.

2.1. Internet prezentacija

Internet prezentacija Narodne skupštine Republike Srbije sadrži niz elemenata koji imaju za cilj da građanima približe rad skupštine. Oni se kreću o različitim izvorima informacija (sajt, bilteni, izveštaji), do mogućnosti da građani postavljaju pitanja o radu skupštine. Sam sajt je pregledan, bogat sadržajem i lak za upotrebu.

Sajt Narodne skupštine sadrži i podatke o tekućim aktivnostima Narodne skupštine i njenih odbora pod nazivom „Kalendar“. U ovom delu prezentacije detaljno su prikazane tekuće i buduće aktivnosti Skupštine i njenih odbora, spisak donetih zakona i akata, kao i onih koji se nalaze u proceduri. Informacije o radu odbora date su u sumarnom obliku, u vidu kratkih izveštaja i u tom smislu ne predstavljaju izvor detaljnih podataka o radu odbora. U ovom delu sajta nedostaju transkripti zasedanja odbora, kao i potpuni podaci o glasanju poslanika (na primer, iz prethodnog saziva).

Treba napomenuti da je dobra praksa da se ovi podaci dostavljaju u formi koja omogućava njihovu dalju obradu, pod čime najpre mislimo da ih kompjuteri mogu čitati (engl. *machine readable*).

Stručna služba izdaje Informator o radu Narodne skupštine, izuzetno detaljan dokument na preko 200 strana koji sadrži niz informacija o radu parlamenta. Te informacije kreću se od pitanja nadležnosti i

¹ Ovi naponi nisu ostali neprimećeni u široj javnosti. Krajem septembra 2012. godine, povodom Međunarodnog prava javnosti da zna, Narodna skupština dobila je posebno priznanje za najveći doprinos afirmisanju prava na pristup informacijama i transparentnost u radu, u kategoriji svih organa vlasti. Nagradu dodeljuje Poverenik za informacije od javnog značaja u saradnji sa nizom domaćih i međunarodnih organizacija.



sastava skupštine, uloge Stručne službe, preko podataka o finansijskom poslovanju Narodne skupštine, do finansijskih planova i politike i prakse javno dostupnih informacija.

2.2. Pitanja i odgovori

Kao što smo već rekli, sajt Narodne skupštine je veoma sadržajan i interaktivan. Na njemu se nalazi nekoliko formulara za postavljanje pitanja poslanicima. Građani mogu da pošalju pitanja i komentare Edukativnom centru, u čijoj se nadležnosti nalaze programi komunikacije sa građanima. Međutim, na samom sajtu Skupštine nisu postavljena najčešća pitanja i odgovori.

S druge strane, u odeljku sajta „Građani“ nalazi se formular za postavljanje pitanja kao i sekcija sa najčešće postavljenim pitanjima i odgovorima. Najveći broj pitanja odnosi se na troškove rada Narodne skupštine, što je verovatno u skladu sa dominantnim trendom izveštavanja medija o radu Narodne skupštine. Bilo bi vrlo korisno proširiti odeljak sa pitanjima i odgovorima (ukoliko postoji adekvatan sadržaj) i dodati i neka druga pitanja, odnosno, pitanja iz drugih oblasti koje su relevantnije za rad parlamenta. Ovaj deo prezentacije se ne ažurira redovno (tako da u periodu od septembra do novembra 2012. godine nije bilo značajnijih promena sadržaja).

2.3. Programi za posetioce

Internet prezentacija Narodne skupštine sadrži ilustrativnu turu kroz zgradu skupštine, kao i niz publikacija koje za cilj imaju da građanima približe ulogu i rad Narodne skupštine (na primer *Približimo institucije građanima*, *Tvoj glas-tvoja budućnost* itd.). U nameri da svoj rad, te političko i kulturno nasleđe približi građanima (posebno đacima i studentima), Narodna skupština organizuje posete i dane otvorenih vrata. Otvaranjem galerije s koje posetioci mogu da prate rad skupštine promenjen je i karakter ovih poseta, tako da sada dolaze posetioci koji žele da se upoznaju i sa radom skupštine, a ne samo sa njenim kulturnim nasleđem.

3. Pisma i predstavke

3.1. Odbor za predstavke

U periodu koji pokriva naša analiza, komunikacija građana i skupštine preko Odbora za predstavke i predloge bila je uređena Poslovnikom Narodne skupštine (Sl. Glasnik RS broj 20/12). U novom skupštinskom sazivu ukinut je ovaj odbor. U novoj organizaciji rada skupštine, predlozi i predstavke rešavaju se na pojedinačnim odborima, a naročito pred Odborom za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, koji je po opsegu pitanja kojima se bavi najbliži starom Odboru za predloge i peticije.²

² Poslovník Narodne Skupštine u članu 61 propisuje da Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta i druga pitanja iz oblasti: radnih odnosa i prava iz rada, bezbednosti i zdravlja na radu; zapošljavanja; prava na štrajk i sindikalno



OTVORENI PARLAMENT

O vama se radi.

U periodu 2008-2012. godine Služba Odbora za predstavke i predloge primila je i stručno obradila 1.942 predstavke i predloga građana, neposredno primila 1.594 građana na razgovor i obavila preko 4.800 telefonskih razgovora putem kojih su postavljena pitanja iz različitih oblasti i tražena uputstva i pravna pomoć.³ Samo tokom 2011. godine Odbor za predstavke i predloge dobio je 300 predstavlki i predloga i sve su obrađene (rešene). Sam Odbor za predstavke i predloge ne rešava predstavke, već ih prosleđuje nadležnim organima, a podnosiocu odgovaraju tako što šalju obaveštenja o postupanju po konkretnoj predstavlci. U ovom periodu poslato je ukupno 283 odgovora građanima, bez obzira na ishod predstavke.

Građani mogu da daju predstavke i putem interneta, ali ipak najviše koriste pismenu formu obraćanja Narodnoj skupštini za svoje predloge, predstavke i inicijative. Telefon kao sredstvo komunikacije se daleko manje koristi. Sa jednim brojem građana vrši se neposredni razgovori kako od strane predsednika odbora, tako i od strane službenika odbora.

Predstavke se stručno obrađuju od strane kvalifikovanih službenika odbora, sa čime se upoznaju predsednik i članovi odbora, nakon čega se uz odgovarajuće propratno pismo, dopis prosleđuje nadležnom organu, a drugi primerak se dostavlja podnosiocu uz obaveštenje kom organu je prosleđen na dalju nadležnost.

Odbor ne odgovara na anonimne dopise, te na dopise čiji je sadržaj besmislen, nejasan ili bez konkretnog zahteva za postupanje. Takođe, Odbor se ne bavi porukama podnosioca koji su se više puta obratili odboru i već dobili odgovore, kao i onih koji su uvredljive sadržine, sadrže neprimerene izraze i psovke upućene državnim funkcionerima i sl.

Predstavnici Odbora smatraju da građani upućuju korisne predloge i inicijative za rešavanje problema, kako njihovih ličnih tako i šire zajednice u kojoj žive. Neke od korisnih predloga iz 2011. godine su slučajevi privatizacije poljoprivrednih gazdinstava u Vojvodini i ostvarivanje prava na zaradu i druga primanja iz rada i po osnovu rada (penzije, socijalno osiguranje i dr.) zaposlenih u privatizovanim firmama. Jedan od ispitanika svedoči:

Ovi kanali su korisni i od posebnog su značaja zbog toga što državnim organima omogućavaju neposredan uvid u određenu problematiku, odnosno probleme pojedinca ili šire društvene zajednice.

Odbor za predstavke i predloge je ukinut u novom skupštinskom sazivu i njegove funkcije prenesene su na svaki sektorski odbor. Uprkos tome, neke od predloga za unapređenje rada ove parlamentarne funkcije koje su dali predstavnici nekadašnjeg Odbora za predstavke i predloge i dalje mogu unaprediti rad odbora i skupštine:

1. Jasnije definisati postupanje nadležnih državnih organa povodom podnetih predloga i inicijativa.
2. Potpisivanje formulara i drugih pismena kako bi se standardizovale forme obraćanja građana Narodnoj skupštini u cilju njihove lakše obrade.

organizovanje; sistema socijalne zaštite; sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, socijalnog osiguranja i zaštite vojnih osiguranika; kao i zaštite boraca, vojnih invalida, civilnih invalida i žrtava rata, članova njihovih porodica i članova porodica lica na obaveznoj vojnoj službi. Odbor razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta sa stanovišta socijalnog uključivanja i nadzire proces donošenja odluka i raspodelu budžeta u oblasti socijalnog uključivanja; daje sugestije, primedbe i ocene u vezi sa realizacijom politika; gradi partnerske odnose na svim nivoima radi efikasne, racionalne i blagovremene realizacije procesa društvenog uključivanja u cilju dostizanja evropskog standarda i pune društvene uključenosti svih građana i marginalizovanih grupa; angažuje se na institucionalizaciji i učešću predstavnika građana u procesu donošenja odluka. Odbor obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom i ovim poslovnikom. Odbor ima 17 članova.

³ Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, str.53



3.2. Međunarodna iskustva

U nemačkom Bundestagu postoji poseban odbor zadužen za peticije građana. Ovaj odbor je utemeljen na članu 45 nemačkog Ustava. Ovaj odbor generalno ima nadležnosti u sakupljanju informacija od pokrajinskih administracija i drugih institucija sa ciljem rešavanja problema navedenih u peticijama. Od 2005. peticije mogu biti popunjene i online, to su tzv. e-peticije. Ukoliko dostignu brojku od više od 50.000 potpisnika, podnosioci će biti saslušani pred Komitetom. Često je kritikovano što je javnost slabo obavještena o takvoj mogućnosti.

S druge strane, postoje i zemlje u kojima je mogućnost komuniciranja s poslanicima putem peticija i pisama ograničena ili je predviđena, ali nerazvijena u praksi, kao što je, na primer, slučaj s Francuskom.

4. Komunikacija odbora i građana

4.1. Javna slušanja i okrugli stolovi

Zakonom o Narodnoj skupštini predviđena su javna slušanja, a Poslovníkom Narodne skupštine bliže uređena. U periodu između 2008. i 2012. godine odbori Skupštine organizovali su 10 okruglih stolova i 29 javnih slušanja, a na ovih 39 zasedanja razmatrano je 9 zakona⁴. Najveći broj (više od polovine) odnosio se na pitanja iz oblasti socijalne politike (smanjenje siromaštva, interno raseljena lica, deca i mladi, rodna ravnopravnost, obrazovanje i sl.). Nijedan okrugli sto, ili javno slušanje, nisu bili posvećeni pitanjima poljoprivrede, ruralnog razvoja i zapošljavanja. Ovi podaci ukazuju na to da su okrugli stolovi više posvećeni širim društvenim i političkim pitanjima nego zakonima, te da se kao instrument više koriste od strane odbora koji se bave pitanjima iz oblasti socijalne politike.

Tokom saziva skupštine 2008-2012. godine održano je 29 javnih slušanja, a od toga je tokom 2011. godine održano 16 javnih slušanja:

1. Primena Nacionalnog akcionog plana za implementaciju Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1325 - Žene, mir i bezbednost - Odbor za odbranu i bezbednost.
2. Problematika završetka privatizacije u Srbiji u svetlu nastupa nove ekonomske krize - Odbor za predstavke i predloge.
3. Predstavljanje Izveštaja podgrupe o sprovođenju Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u segmentu inkluzije - Radna grupa za prava deteta uz podršku UNICEF-a.
4. Izrada socijalne karte za 200 porodica čiji su bliski srodnici kidnapovani ili nestali na Kosovu i Metohiji - Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja.
5. Interresorna saradnja i mehanizmi podrške žrtvama nasilja, povodom obeležavanja Međunarodnog dana borbe protiv nasilja nad ženama - Odbor za ravnopravnost.
6. Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa - Zakonodavni odbor uz podršku Misije OEBS u Srbiji.

⁴ Podaci preuzeti iz izveštaja „Izveštaj o radu službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, Beograd, Narodna skupština Republike Srbije, 2012. godina“, dostupnog na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf>



7. Zdravstvena zaštita adolescenata – u svetlu novih zakonskih odredbi - Radna grupa za prava deteta u saradnji sa Ministarstvom zdravlja i UNICEF-om.
8. Od siromaštva do održivosti: Ljudi u centru inkluzivnog razvoja, povodom obeležavanja Svetskog dana borbe protiv siromaštva - Odbor za smanjenje siromaštva.
9. Javno slušanje o Predlogu zakona o javnoj svojini - Odbor za finansije i Odbor za evropske integracije.
10. Javno slušanje o Predlogu zakona o energetici - Odbor za industriju.
11. Ostvarivanje prava izbeglih i prognanih lica u zemljama njihovog porekla - Odbor za rad, boračka i socijalna pitanja.
12. Javno slušanje o izazovima prisilnih migracija u Srbiji - Odbor za evropske integracije.
13. Javno slušanje o Predlogu zakona o finansiranju političkih aktivnosti - Odbor za pravosuđe i upravu.
14. Javno slušanje o Radnoj verziji predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika - Odbor za pravosuđe i upravu.
15. Saradnja Odbora za predstavljanje i predloge Narodne skupštine sa komisijama, tj. radnim telima lokalne samouprave koja se bave ovom tematikom - Odbor za predstavljanje i predloge.
16. Analiza postojećeg stanja u sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma i implementacije Dekade Roma, povodom obeležavanja Svetskog dana Roma - Odbor za međunarodne odnose u saradnji sa Pododborom za razmatranje pitanja u vezi sa unapređenjem položaja Roma i implementaciju Dekade Roma.

Već zabeležen trend veće zastupljenosti tema iz oblasti socijalne politike nastavljen je i u 2011. godini. Od 16 javnih slušanja, 9 je bilo posvećeno pitanjima siromaštva, obrazovanja, socijalne zaštite, migracija i sl.

Javnim slušanjima i okruglim stolovima prisustvuju, po pozivu, predstavnici NVO i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici republičke izvršne vlasti, pokrajinskih i opštinskih vlasti. Broj poslanika koji prisustvuju varira i zavisi od teme i tekućih aktivnosti u Narodnoj skupštini i kreće se od nekoliko poslanika do nekoliko desetina poslanika. Po pravilu, češće učestvuju članovi odbora koji organizuje javno slušanje ili okrugli sto.

Spoljašnji akteri učestvuju samo po pozivu i njihov odziv je po pravilu dobar. Međutim, odziv i građana i poslanika može biti manji kada se javno slušanje ili okrugli sto zakažu u kratkom vremenskom periodu, pa potencijalni učesnici ne mogu da prilagode svoje obaveze i dođu. Odziv građana je veći kada inicijativa za organizovanje javnog slušanja dođe od građana ili njihovih organizacija. U proseku, javnim slušanjima prisustvuje nekoliko desetina predstavnika NVO i međunarodnih organizacija.

4.2. Komunikacija sa udruženjima građana

Kao što smo videli iz prethodne analize, poslanici, poslaničke grupe i odbori u Narodnoj skupštini Republike Srbije komuniciraju u svom radu sa predstavnicima građana i sa udruženjima građana. Ta komunikacija odvija se kroz mehanizme kao što su okrugli stolovi i javna slušanja. Ne postoje jasna pravila koja određuju da skupštinska tela moraju da komuniciraju sa udruženjima građana, niti postoje pravila u vezi s tim koje organizacije će biti pozvane na javne događaje koje organizuje Skupština. U tom pogledu, srpski parlament ne razlikuje se od drugih skupština. Na primer, u praksi Evropskog parlamenta ne postoje jasna pravila u vezi sa komunikacijom sa udruženjima građana i ta praksa se može opisati kao kvazi-formalna.



Primer 1. Komunikacija NVO i Evropskog parlamenta

Članovi NVO se sastaju sa članovima Evropskog parlamenta (EP) radi promovisanja određenih interesa. Koordinacija između NVO i članova EP kroz parlamentarne međugrupe se čini kao najefikasniji i najkonzistentniji način uticaja na parlamentarce. Međugrupe formiraju članovi EP iz bilo koje političke grupe i bilo kog komiteta, sa ciljem obezbeđivanja neformalne razmene stavova u vezi sa pojedinačnim pitanjima i promovisanjem kontakta između parlamentaraca i civilnog društva. One mogu biti "registrovane" i "neregistrovane". Registracija zahteva podršku 3 političke grupe, podnošenje liste članova i utvrđivanje finansijske i materijalne podrške treće strane. EU ne pruža finansijsku podršku registrovanim međugrupama. Evropski parlamentarci mogu postati članovi međugrupa u zavisnosti od svojih interesa i pitanja u vezi sa kojima se na njima diskutuje.

Za one međugrupe koje su formirane u vezi sa pitanjima ljudskih prava i pitanjima socijalne politike, karakteristično je da sekretar ili koordinator dolazi iz zainteresovane NVO. On često utvrđuje agendu sastanaka zajedno sa kabinetom članova EP. Govornici su obično pozvani da održe prezentaciju, a oni obično bivaju pozvani na osnovu ličnog iskustva ili akademskog zvanja. Članovi Evropske Komisije mogu takođe biti pozvani da govore kada je neki predlog Komisije na dnevnom redu, a ređe se pozivaju članovi Saveta. Time NVO dobijaju mogućnost vršenja uticaja na različite stranke koje učestvuju na sastancima.

U praksi parlamenata zemalja u regionu postoji niz mehanizama kojima se produbljuje saradnja udruženja građana i parlamenta. Među njima se posebno izdvajaju sledeća:

1. Baza udruženja građana. Udruženja građana se registruju u bazi podataka, daju podatke o svom radu, ciljevima i poljima ekspertize i preko registra daju savetodavne predloge za poboljšanje rada parlamenta i unapređenje zakonskih dokumenata. Prema dostupnim podacima, nije jasno do koje mere je ovaj mehanizam razvijen i primenjen i kakva su iskustva u praksi.
2. Memorandumi o saradnji. Crnogorski parlament sklopio je memorandum o saradnji sa mrežom NVO. U okviru parlamenta radi i kancelarija za saradnju sa NVO. Budući da je reč o novoj inicijativi sprovedenoj u okviru projekta koji finansira EU, nije jasno koliko je ovaj mehanizam uspešan.

4.3. Najvažnija iskustva

Prema rečima ispitanika, javna slušanja mogu se unaprediti boljim planiranjem i blagovremenim zakazivanjem, tako da učesnici imaju više vremena za pripremu. Analiza takođe ukazuje na potrebu da se pažljivo biraju učesnici, tako da oni predstavljaju sve relevantne društvene aktere i grupe. Iskustva pokazuju da javna slušanja imaju bolje efekte kada svi učesnici pripreme materijal unapred i kada se on distribuira učesnicima pre održavanja javnog slušanja. Takođe, naglašeno je da je važno fokusiranje na temu i nastojanje da se na kraju slušanja dođe do konstruktivnih zaključaka i predloga, kao i da se izrade mehanizmi za praćenje realizacije zaključaka i preporuka.

U nekim odborima smatraju da su javna slušanja jednako važan kanal komunikacije poslanika i javnosti kao i okrugli stolovi, radionice i seminari. Javna slušanja smatraju se važnim jer omogućavaju da se čuju stavovi građanskog društva, da se poboljša zakonodavna aktivnost i kontrolna uloga parlamenta i doprinese boljem razumevanju rada Narodne skupštine i njenoj otvorenosti ka građanima i stručnoj javnosti. Najavljujući nastavak ove prakse, predstavnici jednog odbora izjavljuju sledeće:

Javna slušanja doprinose približavanju parlamentarne procedure građanima, otvorenosti i transparentnosti. Učešćem predstavnika civilnog društva u



javnom slušanju stavlja se veći akcenat na potrebe i mišljenja građana i jača poverenje u parlament.

5. Poslanici, poslaničke grupe i Predsednik skupštine

5.1. Neposredna komunikacija poslanika i građana

U Narodnoj skupštini Republike Srbije postoje različite prakse neformalne komunikacija između poslanika i građana. Mnogi poslanici, pogotovo oni iz unutrašnjosti, izjavljuju da imaju mehanizme direktnog komuniciranja sa biračima. Oni periodično organizuju takozvane otvorene dane, kada njihovi birači i građani mogu da im se obrate sa idejama, predlozima ili sa konkretnim problemima. Direktna komunikacija sa građanima obično se odvija preko stranačke infrastrukture, u opštinskim odborima, i u nekim slučajevima je, po svedočenju poslanika, redovna (na primer, kancelarija je otvorena subotom koja je pazarni dan).

Poslanici najčešće drže konsultacije sa građanima iz njihovog kraja, ali postoje i drugačiji primeri. U nekim strankama poslanici su zaduženi za određeni broj opštinskih odbora bez obzira iz kog kraja dolaze. Prema nalazima istraživanja, ne postoji jedinstvena praksa, a komunikacija nije redovna. Kao što je bilo za očekivati, poslanici ukazuju da ovi mehanizmi manje služe da se dobiju konkretne ideje od građana ili da se sa građanima proveri valjanost određenih zakonskih rešenja ili javnih politika, već više kao jedan od mehanizama pomoći građanima.

Za uspostavljanje bliske i redovne komunikacije građana i poslanika postoje najmanje dve prepreke. Prvo, Srbija ima proporcionalni izborni sistem, tako da pojedinačni poslanici ne predstavljaju izborne okruge, pa je uspostavljanje mehanizama komunikacije teško (a može biti i proizvoljno). Drugo, ne postoje osnovne pretpostavke za uspostavljanje redovne komunikacije između poslanika i građana ili birača iz njihove izborne jedinice, jer poslanici nemaju svoje kancelarije niti osoblje koje servisira njihovu komunikaciju sa građanima. U uslovima ovakvih ograničenja, ovaj izveštaj mnogo više pažnje posvećuje elektronskoj komunikaciji.

5.2. Komunikacija poslanika i građana preko interneta

Komunikacija sa poslanicima, poslaničkim grupama i Predsednikom Skupštine odvija se preko formulara na sajtu Narodne skupštine. Na sajtu se ne mogu naći podaci o ovoj prepisci, niti najčešća pitanja i odgovori. Zbog toga, ne može se zaključivati o intenzitetu i sadržaju ove komunikacije, niti o otvorenosti poslanika, poslaničkih grupa i Predsednika skupštine za komunikaciju sa građanima.

U prethodnom parlamentarnom sazivu (2008-2012) od ukupno 250 poslanika, samo 64 imalo je javno dostupne i-mejl adrese. Početkom decembra 2012. godine, građani su mogli da kontaktiraju preko 200 poslanika. Tim Otvorenog parlamenta ne raspolaže podacima o tome koliko građani i poslanici zaista koriste ovaj kanal komunikacija (ilustracije radi, u oktobru mesecu smo slali upit na tada dostupnih 29 adresa poslanika i dobili 4 odgovora).

Tokom 2009. i 2010. godine otvoreno je pet kancelarija za komunikaciju narodnih poslanika sa građanima. Kancelarije su otvorene u Leskovcu, Novom Pazaru, Beogradu, Valjevu i Zrenjaninu. Na sajtu Skupštine ne mogu se naći podaci o radu ovih kancelarija.



5.3. Međunarodna iskustva

Uporedni pregled parlamentarnih praksi pokazuje da u mnogim zemljama postoji mogućnost direktne komunikacije građana i poslanika. Negde je ta komunikacija usmerena na građane koji žive u izornoj jedinici u kojoj je poslanik izabran, a negde ne. U Francuskoj, poslanici su predstavnici nacije, zbog čega su obavezni da učestvuju u zvaničnim događajima u okviru svoje izborne jedinice. Poslanik sluša svoje sugrađane, koje posećuje, ili koji dolaze njemu ili njoj u posetu. Poslanik pokušava da pronade rešenja za njihove probleme utičući na vlast. Poslanici prenose iskustva sa građanima Skupštini, sa ciljem kritikovanja ili podržavanja zakona, te poboljšanja njihove primene. Poslanici imaju svoje internet stranice, a koriste i blogove i društvene mreže.

Slična praksa postoji i u Nemačkoj. Građani obično imaju priliku da se sastanu sa predstavnikom izabranim u svojoj izornoj jedinici. Članovi parlamenta imaju veb-sajtove sa ažuriranim informacijama u vezi sa njihovim aktivnostima u Bundestagu i narednim terminima za sastanke. Često se u kabinetima članova parlamenta održavaju događaji poput malih koncerata i javnih predavanja u vezi sa političkim ciljevima koje dotični poslanik zastupa. Kabineti obično imaju osoblje koje građani mogu kontaktirati da bi objasnili svoj problem, iako poslanik nije prisutan. Ovo osoblje se plaća iz budžeta koji je predodređen za troškove poslanika. Oni takođe mogu biti kontaktirani putem i-mejla ili telefonom. Ukoliko građani imaju određene specifične probleme, mogu kontaktirati poslanike koji su stručni u datoj oblasti, npr. članove određenih skupštinskih odbora.

Primer Hrvatske može biti relevantan za Srbiju. Internet stranica svakog zastupnika sadrži i informaciju o kontaktu: po pravilu telefonski broj i adresu elektronske pošte. Budući da zastupnici nemaju sopstvene kancelarije ni asistente, obično su to kontakti njihovih klubova zastupnika ili radnog tela u kome je zastupnik aktivan. Osim toga, zastupniku je moguće uputiti poruku - i anonimno, ako tako pošiljalac želi - putem veb obrasca na saborskim stranicama. Građani mogu zastupnicima slati i pisma na adresu Hrvatskoga sabora naznačujući ime i prezime zastupnika. Poslanički klubovi imaju internet adrese na koje im građani mogu pisati.

Analiza praksi u parlamentima razvijenih demokratija pokazuje da Predsednik parlamenta obično nije u neposrednom kontaktu sa građanima.



6. Zaključci i preporuke

Zaključci i preporuke izneseni u ovom dokumentu nastali su na osnovu analize odgovora poslanika, zaposlenih u skupštini i zvaničnih dokumenata. Pored toga, oni se oslanjaju i na već potpisane dokumente kojima su naše vlasti preuzela obaveze u pogledu otvorenosti rada i javnosti podataka.⁵

6.1. Stručna služba Narodne skupštine

Prema do sada dostupnim podacima, Narodna skupština Republike Srbije ulaže velike napore da svoj rad učini javnim. U tom pogledu, posebno se ističe internet prezentacija, informator, te drugi programi koje vodi Stručna služba Narodne skupštine. Preko internet prezentacije moguće je kontaktirati Stručnu službu, a evidencija o najčešćim pitanjima i odgovorima ukazuje na to da se građani najviše interesuju za finansijske aspekte rada Narodne skupštine. Evidencija o drugim vrstama upita ili ne postoji ili nije predstavljena.

Preporuke :

1. U potpunosti evidenciju o prepisci na internet prezentaciji Narodne skupštine (najčešća pitanja i odgovori).
2. Unaprediti izveštaje o radu odbora detaljnim transkriptima i učiniti ih dostupnim javnosti.
3. Uz detaljni prikaz zakona, na internet prezentaciju postaviti i predložene amandmane.
4. Stručna služba i poslanici da zahtevaju od Vlade da svoje planove rada unapred dostavlja, kao i da zakone dostavlja blagovremeno, kako bi svi dokumenti bili na vreme dostupni javnosti.

6.2. Pisma i predstavke

Narodna skupština dobija značajan broj pisama, predloga i predstavki od građana. Prema mišljenju zaposlenih koji se bave ovim pitanjima, građani upućuju korisne predloge i inicijative za rešavanje problema, kako njihovih ličnih tako i šire zajednice u kojoj žive.

Preporuke :

1. Jasnije definisati obaveze nadležnih državnih organa povodom podnetih predloga i inicijativa.
2. Standardizovati forme obraćanja građana Narodnoj skupštini u cilju njihove lakše obrade.
3. Izgraditi i primeniti mehanizme za praćenje reakcija državnih ili javnih organa i službi na predstavke.

⁵ Na primer, Partnerstvo za javnu upravu, inicijativa koju je potpisala Vlada Republike Srbije na inicijativu nekadašnjeg Ministarstva za telekomunikacije i informaciono društvo.



6.3. Javna slušanja i okrugli stolovi

U prethodnom sazivu organizovano je 10 okruglih stolova i 29 javnih slušanja, a više od polovine bavilo se pitanjima iz oblasti socijalne politike. Neke od važnih društvenih i političkih tema nisu bile predmet javnih slušanja i okruglih stolova. Vrlo često, odziv i građana i poslanika nije na očekivanom nivou jer se ovi događaji organizuju i zakazuju u kratkom roku. Odziv građana je veći kada inicijativa za organizovanje javnog slušanja dođe od građana ili njihovih organizacija. Javna slušanja i okrugli stolovi više služe da se predstave zakonski predlozi nego da se dobiju ideje i predlozi od građana i njihovih organizacija.

Preporuke:

1. Blagovremeno zakazivati javna slušanja tako da svi učesnici imaju dovoljno vremena za pripremu.
2. Birati relevantne učesnike koji reprezentuju različite aktore i društvene grupe i mogu da daju konstruktivan doprinos javnom slušanju.
3. Standardizovati sve materijale i obavezati sve učesnike (kao i organizatore) da na vreme pripreme svoje materijale, kako bi mogli da se distribuiraju.
4. Organizovati javna slušanja i okrugle stolove tako da se na kraju dođe do konstruktivnih zaključaka i predloga. Izraditi i usvojiti mehanizme za praćenje realizacije zaključaka i preporuka.

6.4. Poslanici

Do sada najslabija karika u komunikaciji između Narodne skupštine i građana bili su upravo poslanici. Sve veći broj poslanika ima elektronsku poštu, ali na sajtu skupštine i u javno dostupnim izveštajima ne postoje podaci o radu Poslaničkih kancelarija.

Preporuke:

1. Postaviti na sajt evidenciju prepiske kao i najčešća pitanja i odgovore.
2. Razmotriti pitanje javnosti ili tajnosti komunikacije poslanika i građana, usvojiti nedvosmislen zaključak i primenjivati ga dosledno. Zbog javne prirode poslaničke uloge, tajnost komunikacije ograničiti eventualno na identitet pošiljalaca, a ne na sadržaj komunikacije.