



OTVORENI PARLAMENT

O vama se radi.

KAKO POSLANICI DONOSE ZAKONE?

Analiza zakonodavne aktivnosti u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Sadržaj

1	Uvod.....	3
1.1	Cilj analize.....	3
1.2	Metodologija	4
2	Proces pripreme zakona	6
2.1	Uloga ministarstava.....	7
2.2	Drugi akteri (zainteresovana javnost)	9
2.3	Proces pripreme zakonskog predloga.....	11
2.4	Javna rasprava	12
3	Zakoni u Skupštini	15
3.1	Zakonodavna delatnost.....	16
3.2	Stručne konsultacije	18
3.3	Birači i zainteresovane strane.....	19
3.4	Konsultacije u poslaničkom klubu i uloga stranke i poslanika	21
4	Rad na zakonu u parlamentu.....	24
4.1	Rasprave o zakonima	24
4.2	Analiza toka rasprave	25
4.3	Pisanje i predlaganje amandmana	28
4.4	Obrasci glasanja	30
5	Zaključak.....	33
6	Preporuke	35
	Prilozi.....	40
6.1	PRILOG 2: Vodič za intervju sa poslanicima	40
6.2	PRILOG 3: Vodič za intervju sa predstavnicima ministarstava i drugih aktera	41

1 Uvod

Ovaj izveštaj su sačinili stručnjaci SeConS-a u okviru projekta „Otvoreni parlament“ koji sprovodi koalicija organizacija civilnog društva (CRTA, YUCOM, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Zaječarske inicijative i SeConS – grupa za razvojnu inicijativu). Projekat treba da doprinese otvorenoj komunikaciji između Narodne skupštine Srbije i građana, kao i naporima ove najviše zakonodavne institucije da približi i više otvori svoj rad prema javnosti.

Najvažniji ciljevi projekta su:

- Detaljno upoznavanje građana sa radom republičkog parlamenta,
- Promena dominantnog stava građana da je Skupština mesto sukobljavanja isključivo stranačkih interesa, a ne institucija koja radi u interesu građana.

U okviru projekta sprovedeno je posebno istraživanje obrazaca i praksi ponašanja i delovanja narodnih poslanika prilikom usvajanja zakona, kao empirijska osnova za druge aktivnosti poput praćenja rada, predlaganja i zastupanja promena usmerenih na veću transparentnost, odgovornost i otvorenost parlamenta.

1.1 Cilj analize

Potrebno je napomenuti da, iako je fokus istraživanja bio na obrascima ponašanja poslanika i praksama pri usvajanju zakona u parlamentu, istraživanje nije zanemarilo ni procese pripreme zakona. To znači da su njime obuhvaćeni i procesi izrade Nacrta zakona, kao i procesi koji se odnose razmatranja zakona od trenutka kada uđe u parlamentarnu proceduru, preko orijentisanja i odlučivanja poslanika na individualnom i stranačkom nivou kako da se prema zakonu postave, do ishoda iskazanog u rezultatima glasanja.

Ovako postavljeno istraživanje imalo je za cilj da ponudi odgovore na sledeća pitanja:

- Kako se oblikuju Nacrti i Predlozi zakona, odnosno, koji akteri u tom procesu učestvuju i u kojoj meri su narodni poslanici uopšte uključeni u tu fazu zakonodavne aktivnosti?
- U kojoj meri su narodni poslanici uključeni u razmatranje zakonskih predloga onda kada se zakon nađe u skupštinskoj proceduri?
- Na osnovu kojih pretpostavki, na koji način poslanici formiraju mišljenje i stavove u vezi sa predlozima zakona?
- Kako se ponašaju u raspravama o predlozima zakona i na koji način glasaju?

Da bi se na postavljena i druga pitanja dobili odgovori, koncipirano je kompleksno istraživanje koje je kombinovalo različite metode prikupljanja podataka i analize.

1.2 Metodologija

Istraživanje o obrascima i procesima donošenja odluka u parlamentu sadrži nekoliko komponenti i sprovedeno je kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Ono je obuhvatilo:

1. Istraživanje pripreme predloga zakona,
2. Istraživanje obrazaca glasanja na uzorku zakonodavne aktivnosti, i
3. Istraživanje procesa i determinanti preko kojih poslanici formiraju stav u vezi sa zakonskim aktima i opredeljuju se za opcije pri raspravi i glasanju.

Prva i treća komponenta utemeljene su na kvalitativnoj metodologiji prikupljanja podataka i analize i odnose se na samo dva zakona: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Druga komponenta predstavlja kvantitativno istraživanje na slučajnom uzorku od 26 zakona usvojenih u 2009. i 2011. godini (po 5% zakona usvojenih 2009. i 2011. godine), a odabranih metodom slučajnog izbora među svim zakonima usvojenim u ove dve godine.

Cilj prve komponente istraživanja bio je da se ustanove obrasci i procesi kroz koje se oblikuje zakonski predlog. Konkretan cilj bio je da se identifikuju društveni i politički interesi koji stoje iza pojedinog zakonskog predloga i koji su uticali na njegov sadržaj i načini kako se ti interesi artikuliraju. Analiza je sprovedena na osnovu niza dubinskih, polu-strukturisanih intervjua sa predstavnicima ključnih institucija i pojedincima stručnjacima koji su učestvovali u procesu pripreme zakonskog predloga. Istraživanje je sprovedeno uz pomoć metode „snežne grudve“ (engl. snow-balling method) kod koje se prvi ispitanik bira na osnovu stepena uticaja i važnosti. Nakon toga, ispitanik upućuje dalje istraživače na druge aktere koji su bili od važnosti za proces pisanja zakona. U toku ove komponente istraživanja sprovedeno je osam intervjua.

Cilj druge komponente istraživanja bio je da se identifikuju obrasci glasačkog ponašanja poslanika, odnosno u kojoj meri se njihove glasačke opcije podudaraju ili razilaze sa glasačkim opcijama partije i poslaničkog kluba kojima pripadaju. Pored toga, ova komponenta istraživanja trebalo je da ukaže na neke obrasce ponašanja pri skupštinskim raspravama u vezi sa zakonima iz uzorka, te da ukaže na to u kojoj meri se rasprave razvijaju oko suštinskih zakonskih rešenja i zašto, odnosno u kojoj meri su u funkciji stranačkih sukobljavanja i nadmetanja, bez jače povezanosti sa sadržinskim rešenjima u zakonskim predlozima. Ova komponenta istraživanja obuhvatila je kvantitativno istraživanje rezultata glasanja u ukupno 28 situacija, a u slučaju 26 zakona¹ koji su bili predmet rasprave i glasanja u 2009. i 2011. godini (kod 2 zakona praćeno je glasanje u načelu i u celini, dok je kod 24 praćeno samo glasanje u celini), kada su usvojena i dva zakona koja su u središtu naše pažnje i na kojima se proučavaju dublji procesi oblikovanja i usvajanja zakona. Istraživanje rezultata glasanja sprovedeno je analizom transkripata skupštinskih zapisnika, transkripata sa rasprava i analizom listinga sa skupštinskih glasanja.

Treća komponenta istraživanja usmerena je na identifikovanje obrazaca odlučivanja, pregovaranja i konsultovanja unutar i van parlamenta, u trenutku kada je zakonski predlog formulisan i dostavljen skupštini i poslanicima. Cilj je bio da se identifikuju obrasci pregovaranja, konsultovanja i rada na zakonskom predlogu (sa posebnim fokusom na proces pisanja amandmana), sa idejom da se otkrije kako se različiti društveni i politički interesi prelamaju kroz rad skupštine i poslanika. S druge strane, želeli smo da ukažemo i na različite

¹ Lista zakona priložena je u prilogu 1.

aspekte rada same skupštine i mere u kojoj njeni organi podržavaju poslanike u nastojanjima da se detaljno posvete radu na zakonskim predlozima. Istraživanje je sprovedeno metodom dubinskih polu-strukturisanih intervjua sa šest poslanika koji pripadaju najvećim parlamentarnim strankama i jednim poslanikom nestranačkom ličnošću.

2 Proces pripreme zakona

Proces pripreme zakonskih predloga analiziraćemo na primerima Zakona o zapošljavanju i Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Paralelno ćemo izlagati analizu za oba zakona, kako bi čitaoci lakše mogli da uoče sličnosti i razlike između ova dva zakona i dva sektora koje oni regulišu. U prvom odeljku ćemo izložiti rezultate istraživanja koji se odnose na ulogu ministarstva, u drugom odeljku se bavimo drugim akterima, treći odeljak bavi se procesom pripreme zakona, a poslednji odeljak javnom raspravom. Najpre ćemo izlagati rezultate koji se odnose na Zakon o zapošljavanju, a nakon toga na Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Pre početka analiza u dva kratka pasusa daćemo osnovne podatke o kontekstu u koje su doneti ovi zakoni.

Predlog Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti Skupština je primila 17. februara 2009. godine, a 26. februara Vlada je predložila da se on stavi u proceduru po hitnom postupku. Predlog Vlade stavljen na glasanje 5. marta 2009. na Prvoj sednici Prvog redovnog zasedanja i nije prihvaćen (za - niko, protiv 126 poslanika, bez uzdržanih, tri poslanika nisu glasala, ukupno 129). Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije (reč je o tadašnjem poslovniku, u međuvremenu donet je novi koji predviđa istu mogućnost) predviđa da narodni poslanik može da predloži spajanje rasprave. Ukupno vreme rasprave u načelu za poslaničke grupe iznosi 5 sati.

Poslanica DS Nada Kolundžija predložila je 30. marta 2009. na početku Četvrte sednice Prvog redovnog zasedanja da se obavi zajednički načelni pretres o Predlogu zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Predlogu zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Predlog je prihvaćen (za - 127 poslanika, 4 nije glasalo, od ukupno 131). Tako su poslaničke grupe za oba zakona imale 5 sati na raspolaganju.

Za predstavnika Vlade u Narodnoj Skupštini bio je određen Mlađan Dinkić, Ministar ekonomije i regionalnog razvoja, ali je umesto njega Vladu predstavljala Verica Kalanović, Ministar za Nacionalni investicioni plan. O Predlozima zakona je raspravljano u načelu 15. i 16. aprila, dok je pretres Predloga zakona u pojedinostima bio 4. maja 2009. S obzirom na to da su Predlozi zakona (Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom) bili predmet glasanja Narodne skupštine u objedinjenoj raspravi, vreme za poslaničke grupe za ova dva zakona bilo je objedinjeno vreme. Pretresu u pojedinostima nije prisustvovao predstavnik Vlade.

Predlog Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju podnet je Skupštini 24. decembra 2008. godine, sa predlogom da se donese po hitnom postupku. Za predstavnika Vlade u Narodnoj Skupštini određen je Saša Dragin, Ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Skupština je o predlogu Vlade da se po hitnom postupku stavi na dnevni red Predlog zakona odlučivala 5. marta 2009. na Prvoj sednici Prvog redovnog zasedanja i predlog odbila (za - 4, protiv 121, uzdržanih nije bilo, nisu glasala tri od 128 narodnih poslanika). Na otvaranju Šeste sednice Prvog redovnog zasedanja (13. maj) Skupština je prihvatila (za 127, nije glasao 1 poslanik) predlog narodnog poslanika Vlatka Ratkovića da se obavi zajednički načelni pretres o Predlogu zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju i još 14 predloga zakona². Ukupno vreme rasprave u načelu za

² Predlog zakona o bezbednosti hrane, Predlog zakona o zdravlju bilja, Predlog zakona o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, Predlog zakona o sredstvima za zaštitu bilja, Predlog zakona o vinu, Predlog zakona o rakiji i drugim alkoholnim pićima, Predlog zakona o etanolu, Predlog zakona o javnim skladištima za poljoprivredne proizvode, Predlog zakona o genetički modifikovanim organizmima, Predlog zakona o izmenama i dopunama

poslaničke grupe iznosilo je pet časova (20 minuta po zakonu). O zakonu u načelu je raspravljano 15. maja, a u pojedinostima 25. maja. Odlukom o objedinjavanju vremena objedinjeno je i vreme koje je na raspolaganju poslaničkim grupama za raspravu u pojedinostima. Na set zakona o poljoprivredi podneto je 1260 amandmana³.

2.1 Uloga ministarstava

Zakon o zapošljavanju iz 2009. godine pisan je pod okriljem Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (MERR). Intervjui i analiza dokumenata ukazuju na to da ministarstva imaju ograničene kapacitete da se upuštaju u debate o praktičnim politikama i u svom radu se često oslanjaju na spoljašnje stručnjake. Spoljašnji stručnjaci uglavnom sprovode analize, rade kao stalni ili povremeni savetnici (saradnici), učestvuju u radu različitih radnih grupa, zastupajući stavove u skladu sa svojim kompetencijama i uverenjima, kao i u skladu sa interesima samog ministarstva⁴. Takav je bio slučaj i sa ovim zakonom.

Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o zapošljavanju činili su predstavnici MERR, sindikata i udruženja poslodavaca i dva univerzitetska profesora (jedan sa Ekonomskog i jedan sa Pravnog fakulteta). Radna grupa je radila tako što su se njeni članovi podelili po oblastima i tako, u užim grupama ili samostalno, pripremali delove zakona. Nakon toga, cela radna grupa je prolazila zajedno sve delove zakona, član po član.

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju pripreman je u okvirima nekadašnjeg Sektora za ruralni razvoj Ministarstva poljoprivrede koji je u međuvremenu ugašen i pripojen Sektoru za agrarne politike i međunarodnu saradnju. Jedan deo osoblja koje je radilo na zakonu više nije zaposlen u Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, a mnogi od zaposlenih nisu bili zainteresovani da učestvuju u istraživanju. Iz tih razloga, bilo je veoma teško identifikovati sve ključne aktere koji su učestvovali u pripremi zakona. Bilo je teško dobiti spisak i kontakte ljudi koji su bili članovi radne grupe, kao i formalne dokumente o njihovom angažovanju. Na osnovu ovih činjenica zaključujemo da Ministarstvo poljoprivrede karakteriše nedovoljan institucionalni kontinuitet i slabo institucionalno pamćenje⁵.

Zakona o reproduktivnom materijalu šumskog drveća, Predlog zakona o stočarstvu, Predlog zakona o dobrobiti životinja, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Predlog zakona o zaštiti prava oplemenjivanja biljnih sorti.

³ Svaki predlagač amandmana ima dva minuta za obrazloženje ali po ovom osnovu trajanje pretresa u pojedinostima ne može biti duže od 10 sati

⁴ U pogledu angažovanja i plaćanja stručnjaka, zabeležili smo različite prakse. U nekim ministarstvima sagovornici su se žalili da nemaju sredstva da plate stručnjake, a da često zavise od njihove pomoći. Nasuprot tome, neka ministarstva plaćaju rad u radnim grupama za pripremu zakona (tako što stručnjake angažuju samo ministarstvo ili međunarodna organizacija koja podržava rad na datom zakonu). Sprovedeni intervjui ukazuju na mogućnost formiranja manje ili više trajnih mreža saradnje i podrške (koje nekada imaju odlike policy mreža) između stručnjaka i činovnika iz ministarstava i spoljašnjih saradnika (na primer, stručnjaka sa univerziteta ili instituta). Sagovornici često potenciraju značaj neformalnih veza koje postoje između njih i spoljašnjih stručnjaka. Te neformalne veze nadomeštavaju nedostatak formalnih kanala komunikacije i saradnje.

⁵ Između ostalog, to je posledica čestih smena ministara (prema našoj evidenciji, u poslednjih deset godina bilo je čak sedam ministara poljoprivrede), ali i drugih faktora (tokom intervjuja, identifikovali smo sledeće: nedovoljni ljudski resursi, stalne smene prioriteta usled političkih i ekonomskih interesa uticajnih grupa itd.).

Radnu grupu za pripremu zakona činili su samo zaposleni u Ministarstvu poljoprivrede. Radna grupa se nije oslanjala na stručnjake van Ministarstva niti na predstavnike i stručnjake iz međunarodnih organizacija. Ministarstvo poljoprivrede ima dobre odnose sa resornim ministarstvima okolnih zemalja i mnoga rešenja u ovom zakonu su preuzeta iz postojećih zakonskih dokumenata.

U ovom zakonu nema kontradiktornih rešenja iako je sve neselektivno prepisivano iz zakona okolnih zemalja (Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012)

Na sam sadržaj zakona veliki uticaj imala je i politika ruralnog razvoja EU. Ovaj zakon predstavlja jedan od institucionalnih preduslova da naša zemlja koristi fondove EU namenjene ruralnom i, po svoj prilici, pisan je upravo da zadovolji ovaj cilj. S druge strane, mnogi ispitanici naglašavaju da postoje rešenja koja odgovaraju isključivo domaćim prilikama i da su naši sopstveni interesi takođe uticali na tekst zakona.

Zaključci:

- Resorna ministarstva imaju presudnu ulogu u procesu pripreme zakona. Međutim, ona često imaju manjak kapaciteta u oblasti analize i kreiranja javnih mera, pa se oslanjaju na spoljašnje resurse (stručnjake).
- Resorna ministarstva suočavaju se i sa problemima institucionalnog pamćenja i kontinuiteta i ovi faktori negativno utiču na kreiranje i sprovođenje zakona i javnih politika.

2.2 Drugi akteri (zainteresovana javnost)

Pored resornog ministarstva, među zainteresovanim akterima za oblasti rada i zapošljavanja su najvažniji sindikati⁶. Njihovo članstvo opada i ograničeno je na javni sektor i donekle multinacionalne kompanije⁷. Budući da je položaj radništva pogoršan tokom 1990-tih (visokom nezaposlenošću, propadanjem privrede, raširenom sivom ekonomijom itd.), nedostatak društvene moći koja bi proizašla iz „široke baze“, sindikati su nadoknađivali političkim angažmanom. Tako su ministri rada u republičkim vladama u periodu od 2001. do 2008. godine bili predstavnici sindikata⁸. Kao što ćemo kasnije videti, uprkos tradiciji sindikalnog organizovanja, pa čak i pregovaranja sa sindikatima, njihova uloga u pripremi Zakona o zapošljavanja nije bila preterano velika.

Drugi važan akter iz javnog sektora je Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ). Ova služba je u svom radu odgovorna resornom ministarstvu (u periodu 2008-2012. godina to je Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja), ali je istovremeno i velika stručna i birokratska organizacija sa sopstvenim interesima. Analiza procesa ukazuje da je u mnogim aspektima promena zakona i javnih politika NSZ delovala samostalno⁹.

Sledeći važan akter su poslodavci. Predstavnici poslodavaca učestvovali su u brojnim zakonskih inicijativama, a imaju i svog predstavnika u Socijalno-ekonomskom savetu, gde daju komentare na zakone. Interese poslodavaca u Socijalno-ekonomskom savetu, kao i u mnogim radnim grupama za izradu zakona i strategija, predstavlja Unija poslodavaca. Međutim, ova organizacija okuplja mala i srednja preduzeća i ima mali politički uticaj. Svi ispitanici ukazuju na značajnu ulogu multinacionalnih kompanija, pogotovo onih okupljenih oko Foruma stranih investitora i velikih domaćih kompanija okupljenih oko kluba Privrednik (koji ne učestvuju u radu Socio-ekonomskog saveta kao formalnom okviru usaglašavanja društvenih interesa poslodavaca, radnika i države).

To su uglavnom vaninstitucionalni uticaji. Jedan od razloga zašto se jedan broj tih poslodavaca ne učlanjuju u udruženja ili zašto strani investitori ne ulaze u domaća udruženja poslodavaca (a po zakonu mogu) je upravo zato što njima ne treba niko da bi im otvorio vrata u ministarstvu, oni to mogu sami (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).

Nalazi istraživanja ukazuju da sindikati i udruženja poslodavaca imaju ograničene kapacitete da prate, analiziraju i predlažu javne politike.

⁶ Društvo Srbije odlikuje nedovoljna zainteresovanost za pitanja rada i zapošljavanja, tako da se ovim pitanjima jedino bave sindikati. Tradicionalno, NVO se drže dalje od ovog polja i uključuju se jedino kada je reč o nekim konkretnim deprivilegovanim grupama (kao što su Romi).

⁷ U Srbiji postoje tri velika sindikata i nekolicina manjih. Sredinom 2010. godine u sindikate je bilo učlanjeno oko 30% radnika, a taj broj je duplo manji među najmlađim radnicima. Većina članstva radi u javnom sektoru i delimično u privatizovanim preduzećima, dok je obuhvat radnika u malim i srednjim preduzećima neznatan (Stojiljković, Zoran i Srećko Mihailović, *Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji posle dvadeset godina tranzicije*, Beograd: Swiss Labour Assistance, 2010. godina, str.42)

⁸ Sindikati takođe aktivno učestvuju i izbornim procesima, tako da su dva velika sindikata danas na listama stranaka za izbore 2012. godine (ASNS je uz Preokret, Savez samostalnih sindikata uz DS).

⁹ Na primer, NSZ se zalagala da se u Zakonu u zapošljavanju zadrži odredba da su poslodavci obavezni da joj prijavljuju svako novo radno mesto koje se otvara. Taj stav NSZ tumačen je željom da se uloga NSZ u svakom aspektu politike zapošljavanja zadrži, ali i kao težnja da se ne smanjuje obim administrativnog posla koji bi oslobodio prostor za povećanu obavezu rada sa korisnicima.

Kada je reč o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju, identifikovanje zainteresovanih aktera bilo je nešto teže zato što je reč o „krovnom“ zakonu koji nije direktno uticao na pojedinačne interese proizvođača, preduzetnika ili njihovih asocijacija. Ovaj zakon daje okvir za sve agrarne politike i politike ruralnog razvoja, ali ne precizira nijednu konkretno. Po rečima naših sagovornika iz Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, neki drugi zakoni su uključivali mnogo više različitih i međusobno suprotstavljenih aktera.

Zakon o rakiji je dobar primer. Ovaj zakon je uticao na brojne male proizvođače, na velike proizvođače, tiče se intelektualne svojine, Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije i zato su svi oni bili uključeni u izradu ovog zakona. Ministarstvo je bilo tu da moderira sve te različite interese.

(Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012)

Poljoprivredni proizvođači kao takvi nisu organizovani u neku stalnu mrežu za zagovaranje. Njihove koalicije su privremene i ograničene na konkretna pitanja koja se u tom trenutku rešavaju. Tokom intervjuja uočena je još jedna važna karakteristika udruženja poljoprivrednika (osim, na primer, uzgajivača malina i svinja) – svi su iz Vojvodine i svi su pod jakim političkim uticajem i mnogo više odgovaraju na političke interese stranaka (na primer, pokretanje protesta tokom predizborne kampanje), nego na autohtone interese poljoprivrednika. Zadružni savez, kao krovna organizacija, ima mali uticaj na javne politike i još manje veze sa neposrednim proizvođačima.

Od udruženja poljoprivrednih proizvođača, mnogo trajniji i uticajniji akter su veliki proizvođači i privrednici. Iako smo tokom intervjuja malo saznali o njihovom stvarnom uticaju na formulisanje zakona, stiče se utisak da je njihov uticaj veliki i da se neformalni kanali saradnje, komunikacije i uticaja ne vide na nivou stručnjaka i savetnika u ministarstvu ili da oni o tome nisu voljni da govore.

Pored ministarstva i aktera iz privrede, sledeći važan akter jeste Privredna komora. Predstavnici Privredne komore učestvuju u procesu pisanja zakona iz oblasti poljoprivrede zato što ova organizacija ima kapacitet da okupi brojne privrednike, male i velike. Privredna komora na samo da učestvuje u izradi zakona, već učestvuje, a često i organizuje javne rasprave i predstavljanja zakona. Sagovornici iz Ministarstva poljoprivrede navode da se svi zakoni usaglašavaju sa predstavnicima Evropske komisije i Kancelarije za evropske integracije i da su ti procesi dugotrajni i administrativno zahtevni. To se posebno odnosi na obrazloženja kojima pokazuju da su predložena rešenja u skladu sa zakonodavstvom EU.

Zaposleni u Ministarstvu poljoprivrede dele uverenje da je uloga Ministarstva da moderira procese donošenja politika, da sasluša sve zainteresovane strane i da donosi odluku u skladu sa onim što percipira kao opšte dobro ili interes građana. Intervju u ovom ministarstvu, kao i u drugim delovima državne uprave, svedoče da oko gotovo svih zakona postoje oštri sukobi i da se oni razrešavaju uglavnom u samom ministarstvu.

Od toga koliko je ozbiljno pitanje zavisi i to ko će ga razrešiti. Ako je neko veliko političko pitanje, ono može da stigne i do ministra ili pomoćnika ministra. A za neka stručna pitanja, to možemo i mi stručnjaci.

(Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012)

Zaključci:

- Zakoni se često pripremaju uz slabo učestvovanje šire javnosti i zainteresovanih aktera.
- Zainteresovani akteri često koriste neformalne kanale uticaja, a ne institucionalne mehanizme za pregovaranje i konsultovanje, kao što su Socijalno-ekonomski savet ili javne rasprave.

2.3 Proces pripreme zakonskog predloga

Zakon o zapošljavanju iz 2009. godine sačinjen je uz učešće malog broja aktera. Najvažniji i najuticajniji među njima bili su MERR, NSZ i stručnjaci koje su oni pozvali. U radnoj grupi za izradu Nacrta zakona nisu učestvovali predstavnici socijalnih partnera, niti međunarodnih organizacija, ali je savetodavna podrška dobijana od predstavnika Međunarodne organizacije rada (engl. *International Labor Organization*) koji su u Srbiji bili angažovani na drugim projektima¹⁰.

Najveći uticaj na konačnu formulaciju Nacrta zakona o zapošljavanju imalo je samo ministarstvo, odnosno, njegovi rukovodioci. S jedne strane, to je posledica jasne podela nadležnosti (horizontalne, ali po svedočenju aktera i vertikalne i hijerarhijske strukture državne uprave) i male zainteresovanosti društvenih aktera za ovu oblast. Kao što smo rekli, sindikati i poslodavci nisu učestvovali u radu radne grupe i izradi zakona, nevladin sektor se ne bavi time (osim organizacija osoba sa invaliditetom, a i one se opet bave samo pitanjima u vezi sa statusom osoba sa invaliditetom). Jedan ispitanik objašnjava to na sledeći način:

Uprava je hijerarhijski organizovana i sve mi možete, sve je OK i sve je konstruktivno dok onaj ko je glavni ne kaže dosta. Intimno, vi to prihvatili ili ne, ne radi se o mojoj državi, u pitanju je država....ako je onaj ko je odgovaran kaže ne ovako ćemo, tu nema dalje (Intervju, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, mart 2012).

Nije jasno do koje mere učestvovanje u procesu konsultacija može da utiče na sam tekst zakona. Čini se da su predlozi zakona koji se razmatraju u radnim ili ranim fazama već uveliko definisani i zaokruženi tekstovi. Relativnost angažovanja u radnim grupama i na konsultacijama ilustruje sledeći stav:

Učestvujete u radnoj grupi, tu ste, deset puta se sastajete i dajete svoje primedbe, ali se ništa ne usvaja. To je pitanje efekata. Nisu bitni samo akteri, već kako uredite proces. Ako je on puka formalnost, to nije dovoljno (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).

¹⁰ Za razliku od ovog, međunarodne organizacije imale su veliki uticaj na prethodne zakone iz oblasti rada i zapošljavanja. Na primer, u procesu kreiranja Zakona o radu iz 2001. godine najvažniju ulogu imali su predstavnici tadašnjeg Ministarstva rada i zapošljavanja i Svetske banke, dok je Međunarodna organizacija rada (MOR) bila isključena iz pripreme zakona.

Intervjui ukazuju da su mreže i koalicije stvarale i vršile pritisak u pravcu izmena javnih politika i zakona tamo gde je postojao uzak, konkretan i neposredan finansijski interes. Tokom istraživanja dobili smo svedočanstva o lobiranju ili pritisku da se u zakon o radu unese obaveza firmi da isplaćuju topli obrok u obliku bonova koji bili plaćani međunarodnim firmama koje se time bave i nameravali su da uđu u naše tržište. Slično lobiranje zabeleženo je i u oblasti privremenog i povremenog rada (*temporary work*).

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju napisala je radna grupa koja je radila u okvirima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Intervjui sprovedeni u Ministarstvu poljoprivrede ukazuju da šira javnost nije učestvovala u pripremi zakona, niti se dublje ili značajnije uključivala u javnu raspravu. Budući da je reč o opštem, krovnom zakonu, on ne nudi konkretna rešenja i konkretne mere, te je i stepen zainteresovanosti javnosti bio manji.

Kao i kod Zakona o zapošljavanju, i ovde je teško identifikovati velika ideološka pitanja ili okvire oko kojih su se vodile rasprave. Naprotiv, ovaj Zakon je, prema rečima ljudi koji su radili na njegovoj izradi, „legalizovao jedno postojeće stanje i klasifikovao državne mere“. To je urađeno u skladu sa standardima EU, kako bi zemlja mogla da koristi sredstva EU i pripremila se za implementaciju politika ruralnog razvoja. S druge strane, neki drugi zakoni na koje su nam ispitanci skrenuli pažnju, uključivali su procese lobiranja oko konkretnih pitanja koja su se ticala uskih interesa zainteresovanih aktera (na primer, Zakon o rakiji, Zakon o zadrugama).

Zaključci:

- Zakon o zapošljavanju i Zakon o poljoprivredi donet je pod odlučujućim uticajem resornog ministarstva. Predstavnici važnih društvenih aktera kao što su sindikati i udruženja poljoprivrednika, nisu učestvovali u donošenju zakona.
- I kada učestvuju u izradi zakona, ovi akteri imaju teškoća da predstavne svoje interese i poglede i ugrade ih u tekst zakona. Često je participativnost shvaćena samo kao formalni zahtev u procesu pripreme zakona.
- Akteri iz civilnog društva (na primer, sindikati, udruženja poljoprivrednika, NVO koje se bave ruralnim razvojem) imaju jaku političku pozadinu i često predstavljaju interese svojih političkih „mentora“, a ne članstva ili klijenata.

2.4 Javna rasprava

Na javnu raspravu o Zakonu o zapošljavanju bili su pozvani predstavnici sindikata i poslodavaca koji su zapošljavali radnike preko NSZ, ali je ona trajala kratko i bila je održana samo u Beogradu. Podaci o dužini trajanja javne rasprave se razlikuju i kreću se od sedam do deset dana. Jedan od učesnika ovako svedoči:

Zakon o zapošljavanju urađen je uglavnom u ministarstvu, imao je vrlo kratku javnu raspravu od sedam dana, maltene je bila više predstavljanje pojedinim institucijama nego javna rasprava. U tom pogledu učestvovali su i sindikati i poslodavci, na nešto što je već gotovo davali su svoje primedbe, i oni su bili izuzetno nezadovoljni jer maltene ništa od toga nije prihvaćeno suštinski (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).

Kao i u slučaju parlamentarne procedure (o čemu će kasnije biti više reči) i ovde je prisutna tendencija da republička vlada, time što ne poštuje različite odredbe u vezi sa rokovima za rasprave, stavlja svoje partnere u neravnopravan položaj. Zakoni iz oblasti rada (koji se bave oblastima kao što su radni odnosi, mirno rešavanje sporova, štrajk i sl.) prolaze tripartitne konsultacije (u trouglu vlada, sindikati i poslodavci). Socijalno-ekonomski savet najmanje se bavi zakonima iz ekonomske oblasti, na primer, Zakon o zapošljavanju nije bio na socijalno-ekonomskom savetu, odnosno, on je dostavljen kada je bio u formi predloga vlade, što je protivzakonito, jer Savet raspravlja o zakonima u formi nacrtu, pre nego što bivaju upućeni na odlučivanje na sednici republičke vlade. Savet je dao negativno mišljenje i tražio povlačenje jer je povređena procedura, ali to se nije dogodilo.

Razne proceduralne odredbe onemogućavaju konsultovanje u vezi sa zakonskim predlozima, tako da oni reflektuju šire društvene interese i unaprede javnost rada vlade i drugih republičkih organa. Tako, na primer, prema poslovniku vlade postoji rok od 20 dana za davanje mišljenja o sistemskim zakonima, a o onima koji nisu sistemski - 10 dana. Prema svedočenju ispitanika, to je kratko vreme za konsultovanje i davanje mišljenja i to je jedan razlog zbog koga konsultovanje ne funkcioniše najbolje. Ako članice Socijalno-ekonomskog saveta žele da daju komentar ili saglasnost na neki zakon, one moraju da prime zakon preko Saveta, da ga upute svojim služabama koje će ga analizirati i oceniti i onda da te komentare predstave na Socijalno-ekonomskom savetu. Obično nema vremena za tako složenu proceduru. Situaciju ilustruju i ove izjave:

Neka evropska iskustva idu do 4 meseca. Mi za 20 dana ne možemo da sazovemo sednicu, da stručna služba da mišljenje. Mi smo tražili da se produži rok. Ovako kratki rokovi miniraju proces konsultovanja. Izmene zakona o zapošljavanju, dobili smo dva dana pre nego što je otišao na telefonsku sednicu vlade. To je zloupotreba socijalnog dijaloga. Na stranu što je bilo preko 400 telefonskih sednica vlade što je demokratski deficit jedne institucije (Intervju, Socijalno ekonomski savet, mart 2012).

Javna rasprava o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju bila je organizovana i na njoj su učestvovali stručnjaci iz akademske javnosti, predstavnici udruženja i proizvođači i prerađivači. Učesnici u istraživanju ocenjuju da je rasprava bila transparentna, kao i u drugim slučajevima u resoru poljoprivrede (na primer, navodi se da su dokumenta u principu dostupna na sajtu Ministarstva poljoprivrede). S druge strane, organizatori javne rasprave su istovremeno vodili računa o tome koga i kada pozivaju, gde se pozivaju i mediji, a gde ne, kako bi, po rečima naših ispitanika, obezbedili pozitivnu medijsku prezentaciju. Svi ispitanici rezimiraju uticaj javne rasprave na sledeći način:

Više je bilo sugestija nego osporavanja. Nakon svega, niko ne postavlja pitanje da li se primenjuje to što je napisano (Intervju, Ministarstvo poljoprivrede, juni 2012)

Zaključci:

- Javna rasprava o Zakonu o zapošljavanju trajala je kratko i bila je održana samo u Beogradu. Iz tog razloga, ona nije značajnije doprinela unapređenju kvaliteta zakonskog predloga niti njegovoj demokratskoj legitimizaciji.
- Vlada često ne poštuje odredbe koje omogućavaju transparentnost rada, na primer, one koje se tiču rokova za dostavljanje zakona na razmatranje pred

Socijalno-ekonomski savet.

- Postoje indicije da učestvovanje u radnim grupama ne donosi nužno i reprezentovanje interesa i unapređenje teksta zakona. To često predstavlja jedan formalni zahtev procesa pripreme zakona koji se upravo tako i tretira – formalno, a ne suštinski.

3 Zakoni u Skupštini

Analiza zakonodavnog procesa od trenutka ulaska predloga zakona u parlament odnosila se na skupštinski saziv 2008-2012. godine, pa je potrebno reći nešto osnovno o njegovim karakteristikama.

Tokom ovog skupštinskog saziva funkciju narodnog poslanika obavljalo je 295 lica. Tokom rasprava o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao i u vreme glasanja o 24 ostalih zakona iz uzorka, 268 lica je obavljalo funkciju narodnog poslanika. Njihova struktura prema stranačkoj pripadnosti prikazana je u narednoj tabeli.

Tabela 1. Stranačka pripadnost narodnih poslanika

Stranka	Broj poslanika	Udeo u ukupnom broju (%)
Demokratska stranka	68	25,4
Srpska radikalna stranka	61	22,8
G17 plus	30	11,2
Demokratska stranka Srbije	21	7,8
Srpska napredna stranka	19	7,1
Liberalno demokratska partija	13	4,9
Socijalistička partija Srbije	10	3,7
Nova Srbija	9	3,4
Jedinstvena Srbija	5	1,9
Partija ujedinjenih penzionera Srbije	5	1,9
Liga socijaldemokrata Vojvodine	5	1,9
Srpski pokret obnove	4	1,5
Savez Vojvodanskih Mađara	4	1,5
Sandžačka demokratska partija	3	1,1
Zajedno za Šumadiju	2	0,7
Ostali ¹¹	9	3,2

Izvor: Narodna skupština Srbije

U prethodnom sazivu skupštine postojalo je jedanaest poslaničkih klubova, a postojala su i dva samostalna poslanika. Pregled strukture poslaničkih klubova dat je u tabeli broj 2.

¹¹ Kategorija ostali obuhvata pojedince koji su bili jedini stranački poslanici ili nestranački poslanici – pojedinci: Pokret veterana, Socijaldemokratska unija, Socijaldemokratski savez, Socijalno liberalna partija Sandžaka, Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka, Demokratska levica Roma, Partija za demokratsko delovanje, Demokratski savez Hrvata u Vojvodini.

Tabela 2. Struktura prema poslaničkim klubovima

Poslanički klub	Broj poslanika	Udeo u ukupnom broju (%)
Napred Srbija	21	7,8
SRS	58	21,6
Za evropsku Srbiju	83	31,0
LDP	14	5,2
DSS	20	7,5
SPS	16	6,0
Nova Srbija	9	3,4
Poslanička grupa manjina	8	3,0
PUPS	4	1,5
G17 plus	1	0,4
Ujedinjeni regioni Srbije	32	11,9
Samostalni poslanici/e	2	0,7

Izvor: Narodna skupština Srbije

Sudeći prema narednim podacima, poslanici su obavljali veoma intenzivnu zakonodavnu aktivnost tokom ovog saziva.

3.1 Zakonodavna delatnost

U periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, Narodna skupština Republike Srbije održala je ukupno 98 sednica. Od ukupnog broja održanih sednica, 39 je bilo u redovnom zasedanju, 38 u vanrednom zasedanju, 11 posebnih sednica, 9 sednica na kojima su predstavnici Vlade odgovarali na poslanička pitanja i jednu konstitutivnu sednicu.

U ovom periodu, Narodna skupština zasedala je ukupno 518 dana, od čega 326 u redovnom zasedanju, 167 u vanrednom, 11 dana posebnih sednica, 9 dana sednica za odgovaranje na pitanja i 5 dana konstitutivnih sednica. Na osnovu ovih podataka sa velikom verovatnoćom možemo zaključiti da je Narodna skupština Republike Srbije zakonodavnu aktivnost obavljala ukupno 453 dana u redovnim i vanrednim zasedanjima. Na ovih 77 sednica u redovnom i vanrednom zasedanju bilo je ukupno 984 tačaka dnevnog reda, što znači da je na svakoj sednici u proseku bilo gotovo 13 tačaka dnevnog reda i da je za svaku tačku dnevnog reda u proseku bilo odvojeno nešto više od dva dana rada.

Od početka ovog saziva Narodne skupštine do 24. februara 2012. godine na sednicama odbora razmotreno je ukupno 1.588 predloga zakona (isti predlog zakona razmatrala su najmanje dva odbora – Zakonodavni i nadležni odbor). Narodna skupština donela je 807 zakona i 217 drugih akata, a podneto je i razmatrano ukupno 22.251 amandman (od tog broja, 502 amandmana podneli su odbori Narodne skupštine). Ovih 807 zakona razmatrano je na 77 sednica, što znači da je na svakoj sednici u proseku bilo oko 10 zakona. Redovne i vanredne sednice trajale su ukupno 453 dana, što znači da je za svaki zakon, Narodna skupština na raspolaganju imala nešto manje oko pola radnog dana za raspravu i glasanje. Ako dodamo ostale akte kojima se skupština bavila, vreme raspoloživo za diskusiju i glasanje pada na manje od pola dana. Ovi podaci govore o velikom pritisku pod kojim je Narodna skupština radila. Sami poslanici izveštavaju da su često

imali tek po nekoliko minuta za raspravu o pojedinom zakonu, da su tačke dnevnog reda objedinjavane itd. kako bi Skupština radila efikasnije.

Postupak donošenja zakona uređen je poslovníkom Narodne skupštine. Prema članu 150 Poslovníka, pravo predlaganja zakona i drugih opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, kao i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti.

Po prijemu, predsednik Narodne skupštine predlog zakona dostavlja narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi, ako ona nije predlagač, kao i Zaštitniku građana ili Narodnoj banci Srbije, ako zakon uređuje materiju iz njihove nadležnosti (čl.152). Nadležni odbor i Vlada, ako nije predlagač zakona, mogu da predlože Narodnoj skupštini da prihvati ili ne prihvati predlog zakona u načelu (čl.155).

Mišljenja se moraju dostaviti u roku ne kraćem od pet dana pre početka sednice Narodne skupštine na kojoj se predlog zakona razmatra. Ako nadležni odbor ili Vlada ne dostave svoj izveštaj, odnosno, mišljenje o predlogu zakona, predlog zakona će se razmatrati i bez tog izveštaja, odnosno mišljenja.

Nadležni odbor najpre raspravlja o zakonu u načelu, a potom u pojedinostima (to jest, o amandmanima). Nakon završetka pretresa, nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj, koji sadrži mišljenje i predloge odbora, kao i izdvojeno mišljenje člana odbora. Odbor određuje izvestioca, koji ima pravo da obrazlaže izveštaj odbora na sednici Narodne skupštine (čl.156).

Na sednici Narodne skupštine najpre se vodi načelni pretres. Narodna skupština može da odluči da obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno. Od završenog načelnog pretresa, do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, mora da prođe najmanje 24 časa i u tom periodu nadležni odbor može podneti amandman (čl.157). Ukupno vreme za raspravu raspodeljuje se prema snazi poslaničkih klubova, s time da predsednici poslaničkih klubova ili njihovi ovlašćeni predstavnici imaju dodatnih petnaest minuta. Svaki podnosilac amandmana ima dva minuta vremena da obrazloži svoj amandman, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset časova (čl.158).

Narodna skupština odlučuje o predlogu zakona u načelu, o amandmanima na predlog zakona i o predlogu zakona u celini u danu za glasanje. Ako je predlog zakona prihvaćen u načelu, Narodna skupština odlučuje o amandmanima. Ako na predlog zakona nisu podneti amandmani, Narodna skupština o tom predlogu zakona odlučuje samo u celini. Nakon odlučivanja o amandmanima, Narodna skupština pristupa glasanju o predlogu zakona u celini (čl.160).

Poslanici ocenjuju da donošenje zakona po hitnom postupku predstavlja prepreku za detaljnu javnu raspravu o zakonu. Slično mišljenje ima i Evropska komisija koja u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu kritikuje demokratski deficit ove institucije¹². S druge strane, Narodna skupština donela je relativno veliki broj zakona po hitnom postupku. Prema podacima iz odgovora na Upitnik Evropske Komisije o pristupanju¹³, u periodu od juna 2008. godine do decembra 2010. godine, Narodna skupština usvojila je ukupno 520 zakona, od kojih je 193 ili

¹² Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu, dostupan na adresi http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

¹³ Odgovori na Upitnik Evropske komisije, dostupni na sajtu Kancelarije za pridruživanje Evropskoj Uniji, na adresi <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>

37% doneto po hitnom postupku. Prema izveštaju domaćih vlasti, najčešći razlog da zakoni budu doneti po hitnom postupku bio je u cilju usklađivanja sa propisima EU, prema dinamici koju je utvrdila Vlada.

Zaključak:

- Skupština Srbije opterećena je velikim brojem zakona koji donosi, posebno u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji. Iz tih razloga, poslanici u proseku imaju manje od pola dana za raspravu o zakonu.
- Veliki broj zakona donosi se po hitnom postupku. U periodu 2008-2010 više od trećine donetih zakona bili su u Skupštini po hitnom postupku. To onemogućava poslanike da se detaljnije bave zakonima i umanjuje transparentnost i demokratski potencijal Skupštine.

3.2 Stručne konsultacije

Po pravilu, poslanici se upoznaju sa zakonom tek kada on uđe u skupštinsku proceduru. Javna slušanja se retko organizuju iako je ova praksa uvedena u parlamentarni život Srbije kroz nekoliko programa koje je Narodna skupština sprovodila sa međunarodnim razvojnim partnerima (UN i neki bilateralni donatori) kao i domaćim nevladinim organizacijama (BFPE). U periodu između 2008. i 2012. godine odbori Skupštine organizovali su 10 okruglih stolova i 29 javnih slušanja, a 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 nije bilo posvećeno pitanjima poljoprivrede, ruralnog razvoja i zapošljavanja, a na ovih 39 zasedanja razmatrano je 9 zakona¹⁴. Ovi podaci ukazuju na to da su okrugli stolovi više posvećeni širim društvenim i političkim pitanjima nego zakonima, da se kao instrument više koriste od strane odbora koji se bave pitanjima iz oblasti socijalne politike

Poslanici se samostalno upoznaju sa zakonima, što često postavlja gotovo nepremostive teškoće pred njih. Iako je većina intervjuisanih poslanika tvrdila da čitaju sve zakone, bilo je i onih koji ukazuju da to nije slučaj i da poslanici zapravo čitaju i bave se samo onim zakonima koji (a) spadaju u domen njihove profesije, (b) koji ih interesuju ili (c) za koje su zaduženi u samoj stranci.

Zakon čitaš ako si zainteresovan. Svi poslanici dobijaju sve materijale. To dobiješ 45 centimetara papira i nema šanse da pročitaš sve. Pročitaš samo ono što poznaješ i što te interesuje. Šta ja da radim sa nekim zakonom o mašinama ili bilju o čemu baš ništa ne znam (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012. godine).

Poslanici veoma naglašavaju ulogu stručne javnosti u procesu konsultacija u vezi sa određenim zakonom. Mnogi poslanici su u svojim strankama i poslaničkim grupama zaduženi da se bave pitanjima koja spadaju u domen njihove profesionalne biografije. Tako se, na primer, veterinari

¹⁴ 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, dostupno na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf>

bave pitanjima iz domena poljoprivrede, lekari pitanjima iz oblasti javnog zdravstva, stručnjaci koji su nekada radili u domenima kao što je zapošljavanje (na primer, u Nacionalnoj službi za zapošljavanje) bave se upravo tim pitanjima itd. Zato se poslanici oslanjaju najčešće na neformalnu komunikaciju sa mrežama stručnjaka iz određenih oblasti s kojima se konsultuju u vezi sa predlozima zakona.

Poslanici nemaju potrebna znanja iz svih oblasti iz kojih se donosi zakon i zato smatraju da je važno da se konsultuju sa stručnjacima.

Znači ako sam ja diplomirani pravnik, ja znam proceduru, ali naravno ne znam baš svaki detalj. Zato se uvek konsultujem sa nekom stručnom javnošću po nekom pitanju, po nekom zakonu koji je trenutno aktuelan (poslanik opozicije, intervju, april 2012. godine).

U procesu komunikacije sa stručnom javnošću javlja se problem brzine donošenja zakona. Poslanici često fizički ne mogu da stignu da valjano pročitaju zakonski predlog, da ga analiziraju i da se konsultuju sa stručnjacima ili da pročitaju neke stručne ili naučne analize koje su relevantne za dati zakonski predlog.

Nismo uvek u situaciji da možemo pronaći istraživanja na određene teme, jer je brzina kojom donosimo zakone približavajući se Evropskoj uniji ogromna (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012. godine).

Drugo važno ograničenje tiče se stručne i administrativne podrške koju poslanici imaju. Prema podacima dobijenim kroz intervju, poslanici sami organizuju svoje konsultacije sa stručnom javnošću. Oni navode da poslanici u skupštinama razvijenih zemalja imaju mnogo bolju stručnu i administrativnu podršku.

Zaključak:

- Konsultovanje sa stručnom javnošću smatra se važnim delom rada poslanika na zakonu. Ne postoje uobičajeni i formalizovani kanali saradnje sa stručnom javnošću.
- Brzina donošenja zakona i kratka skupštinska procedura onemogućavaju delotvorne konsultacije sa stručnjacima.
- Poslanici nemaju dovoljno stručne i administrativne podrške od strane skupštinskih organa da se pripreme, čak i kada su zainteresovani.
- Poslanici ne mogu da se upoznaju sa svim zakonima jer ne poznaju materije koje oni regulišu ili nisu zainteresovani. Čitaju i detaljno se bave samo onim zakonima za koje su zainteresovani ili zaduženi od strane stranke.

3.3 Birači i zainteresovane strane

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 proverí valjanost određenih zakonskih rešenja ili javnih politika, već više kao jedan od mehanizama pomoći građanima.

Znate, mala sredina, ljudi traže od vas razne stvari - da intrevenišete u zdravstvenim ustanovama u Beogradu, da pomognete da se neko operiše u određenoj klinici, da pomognete nekom da reši problem na radnom mestu [...] Tako da, eto, te poslaničke kancelarije i razgovori u njima se uglavnom pretvore u razgovore o najaktuelnijim problemima koji muče ljude a to je posao, nezaposlenost [...] I svi misle da posao poslanika treba da bude da pronade posao, a ne da stvorimo zakonske uslove i okvire kojima će zapošljavanje i razvoj ići brže pa tako se posao i dobijati (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012. godine)

Neki poslanici izjavljaju kako ova komunikacija ima za cilj da im približi probleme sa kojima se građani suočavaju, tako da ima i saznavnu i političku, a ne samo socijalnu funkciju.

Dakle, građani sa mnom razgovaraju o svemu što ih muči. I ti razgovori mi pomažu da prilikom odlučivanja o nekim zakonskim rešenjima imam na umu probleme ljudi u malim sredinama, kao naravno i u velikim (poslanik opozicije, intervju, april 2012. godine).

Važno je napomenuti da u iskazima poslanika ne postoji jasna granica između građana i birača. Oni mnogo češće govore o komunikaciji sa biračima i stranačkim kolegama, što je dodatno ojačano činjenicom da proces komunikacije zavisi od stranačke infrastrukture.

Konačno, neki poslanici racionalno ukazuju i na probleme s kojima se koncept „komunikacije poslanika sa građanima“ suočava. Oni ukazuju na to da je teško operacionalizovani koncept „biračko telo“, te da mnogi građani nemaju dovoljno kompetencija da raspravljaju o pravničkim ili stručnim aspektima pojedinih zakona.

Nemoguće je konsultovati biračko telo. Šta smatramo biračkim telom? Konsultujemo ljude od struke koji su kompetentni i to su ljudi koji čine biračko telo...bilo bi i neproduktivno okupiti nekoliko stotina ljudi i čitati im rešenje, čak i da su to stočari i pročita im se zakon o stočarstvu, malo njih bi davalo komentare, većina bi ili prihvatila kako je napisano ili bi bili protiv svega što se napisalo (poslanik opozicije, intervju, april 2012).

Poslanici nisu bili skloni da otvoreno i detaljno govore o procesu lobiranja za određena zakonska rešenja. Neki od njih smatraju da toga ima, ali nemaju neposredna iskustva o lobiranjima. S druge strane, ima poslanika koji lobiranje smatraju uobičajenim i legitimnim, ali ne daju neposredna i lična iskustva o tom fenomenu. Oni najčešće govore o posrednim iskustvima i kao

primer se navode zakoni koji se bave pitanjima u vezi s kojima postoji jak, koncentrisan, jasno artikulisan i kroz neko udruženje ili firmu organizovan društveni interes. Jedan od primera koji je u razgovorima često pominjan bio je Zakon o restituciji, a pominjani su i zakoni o javnim beležnicima, statističkim regionima, pravosudni zakoni i sl.

Poslanici deklarativno izjavljuju da oni ne podležu pritiscima, da su zainteresovani da saslušaju sve strane, ali da odluke donose samostalno i na osnovu predloženih argumenata. Ne postoje ustaljene procedure komuniciranja sa zainteresovanim akterima ili lobi grupama. Jasno je da ovi odgovori više skrivaju, nego što otkrivaju detalje o procesu lobiranja u Narodnoj skupštini.

Zaključak:

- Ne postoji ustaljena i redovna procedura komuniciranja poslanika sa građanima. U nekim slučajevima postoji veza poslanika sa krajem iz koga dolaze.
- Komunikacija se pre svega odvija na relaciji poslanik-birači i članovi stranke. Komunikacija se odvija preko stranačke infrastrukture, odnosno, preko opštinskih odbora stranaka.
- Komunikacija poslanika i građana (birača) više ima za cilj da pomogne građanima da rešavaju neke aktuelne probleme nego da se ideje o zakonskim rešenjima i javnim politikama ispitaju, diskutuju i provere.
- Poslanici nisu bili skloni da govore o lobiranju od strane zainteresovanih grupa, organizacija ili pojedinaca, iako ukazuju na to da se procesi lobiranja odvijaju.
- Ne postoje ustaljeni mehanizmi komunikacije sa „lobistima“, odnosno, sa zainteresovanim akterima.

3.4 Konsultacije u poslaničkom klubu i uloga stranke i poslanika

Prema svim raspoloživim podacima dobijenim intervjuima sa narodnim poslanicima, poslanički klubovi ne predstavljaju okvir za žive i važne rasprave o pojedinim zakonskim rešenjima. Razlog verovatno leži u činjenici da nisu svi poslanici podjednako zainteresovani ni stručno pripremljeni da raspravljaju o svim zakonima, a posebno ne o onim kojima se rešavaju uska stručna i tehnička pitanja. S druge strane, poslanički klubovi, posebno stranaka iz vladajuće koalicije, nemaju važnu ulogu ni zbog procedure donošenja odluka. Naime, političke odluke u vezi s nekim konkretnim zakonom donose se na nivou stranaka i njihovih šefova i u samim ministarstvima, tako da nema posebne potrebe za političkim konsultacijama unutar poslaničkog kluba.

U poslaničkom klubu ne znam da je bilo debata. Dok stigne do poslaničkog kluba i Skupštine, to je već završeno (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012. godine).

Kada je, pak, reč o poslaničkim klubovima opozicije, tu ima indicija o većoj važnosti. U njima se, prema rečima ispitanika, dele zadaci u vezi sa pripremom amandmana na pojedine zakone, diskutuje o predloženim rešenjima i traži podrška rukovodstva stranke i poslaničkog kluba.

Mi smo u poslaničkom klubu organizovani tako da se ljudi opredele prema odborima strukovno i da mi prevashodno imamo obavezu da razmotrimo svaki od zakona koji je u proceduri donošenja čak i pre unošenja u dnevni red i da pripremamo amandmane ako imamo neke zamerke. Nas trojica smo razmatrali te amandmane i ako ih je bilo više onda smo i drugim poslanici davali obrazloženje da ih vide. Onda se to stavi na uvid predsedniku stranke odnosno poslaničke grupe i objasnimo zašto smo bili za takva rešenja i šta taj amandman treba da menja. Nije zasedala cela poslanička grupa, ne može pravnik ili ekonomista da se upušta u raspravu [...] naša praksa je bila da svi članovi poslaničkog kluba potpisuju amandman, a da ga obrazlaže onaj ko je najstručniji (poslanik opozicije, intervju april 2012. godine).

Uloga stranke u dogovaranju političkih i zakonski rešenja očigledno je presudna, ali ne nužno i uloga samih poslanika u stranačkim telima. To u velikoj meri zavisi od pozicije koju poslanik ima u stranačkoj hijerarhiji. U našem prvobitnom uzorku bilo je poslanika koji su imali visoke stranačke pozicije, ali po pravilu, u tim slučajevima razgovor je vođen sa njihovim zamenama. Iz tog razloga, naši ispitanici nemaju direktne uvide u procese pregovora na nivou stranke (što je posebno relevantno za stranke i vladajuće koalicije) i o tome nije bilo puno reči tokom intervjuja. Ipak, neki od odgovora jasno ukazuju da se ključne političke odluke, kao i konkretna rešenja iz domena zakona i javnih politika, često donose na stranačkim organima i u pregovorima među strankama koje su članice vladajuće koalicije.

Koliko će se na stranačkim organima raspravljati o pojedinim zakonima zavisi i od toga koliko je sama stranka zainteresovan za dati zakon. Ako stranka drži ministarstvo, odnosno, resor u kome je taj zakon, onda će ona biti više zainteresovana da se njime bavi i obrnuto.

Ocene rada stručnih službi, kao i iskazi poslanika o neformalnim kanalima komuniciranja ili oslanjanju poslanika na pomoć kolega u radu, ukazuju da se poslanici ne rukovode u svom radu jasnim pravilima niti njihovo poslovno okruženje sadrži formalizovane mehanizmima podrške. Zato veliki značaj dobijaju neformalni mehanizmi i privatna inicijativa poslanika, bilo da je reč o negovanju solidarnosti i prijateljskih odnosa podrške među samim poslanicima ili o ličnoj inicijativi poslanika da dođu do važnih saznanja o nekom pitanju koje predlog zakona tretira.

U radu u parlamentu, poslanik je nosilac odgovornosti i inicijative. Ukoliko su zainteresovani i hoće da prate neku temu, poslanici ulažu više napora u čitanje predloga zakona, analizu predloženih rešenja i eventualno pisanje amandmana. Ukoliko nisu zainteresovani, impuls može doći od stranke ili poslaničkog kluba, koji dele zaduženja svojim članovima. Na kraju, može se desiti i zapravo se često i dešava da poslanici provedu ceo mandat u Skupštini, a da se ne pozabave nijednim zakonom, niti se, na primer, javljaju za rasprave.

Poslanici dobijaju malu pomoć od stranke, poslaničkog kluba ili stručne službe. Kao što ćemo kasnije videti (odjeljak o pisanju amandmana), u nekim strankama (posebno opozicionim), poslanici dobijaju zaduženja da pišu amandmane, pripremaju kritičke govore o predloženim zakonima i sl. Međutim, i tada ne postoje jasni mehanizmi podrške na koje mogu da se oslone i koliko će pomoći dobiti (a u tom smislu i koliko će korisnih inputa u fazi odlučivanja o zakonu oni dati) u velikoj meri zavisi i od njihovog socijalnog kapitala.

Onda se podelimo, ako je Zakon o poljoprivredi, pozvaću profesore sa poljoprivrednog fakulteta, pa da mi oni malo pomognu, pojasne šta je dobro, a šta nije (poslanik opozicije, intervju april 2012).

Mnogi poslanici naglašavaju značaj neformalne saradnje među poslanicima. Poslanici se unutar poslaničkih grupa dele po oblastima, ali i pomažu jedni drugima da pripreme amandmane i obrazloženja. U ovim okolnostima, rezultati rada presudno zavise od individualnih sposobnosti poslanika.

Zaključak:

- U okvirima poslaničkih klubova ne vode se konsultacije koje su bitne sa stanovišta sadržaja zakona.
- Političke odluke se ne donose u poslaničkim klubovima, već u stranci i vladi.
- Čini se da nešto veću ulogu imaju poslanički klubovi opozicionih stranaka, jer su one aktivne u analizi i kritici zakona i predlaganju amandmana. No, i dalje je najvažnija zainteresovanost i kvalifikovanost poslanika da se bave datim pitanjem.
- Ključne odluke donose se u strankama i u vladi.
- Koliko će stranački organi raspravljati o nekom zakonu zavisi i od toga koliko je sama stranka zainteresovana za datu oblast i da li je to njen resor u vladi.
- Stranka je važan resurs za konsultacije oko amandmana; poslanici usaglašavaju amandmane sa stranačkim kolegama u vladi.

4 Rad na zakonu u parlamentu

4.1 Rasprave o zakonima

O zakonu se raspravlja na matičnim odborima i na plenarnim sednicama Skupštine. Obrasci učestvovanja u raspravama o zakonima se razlikuju u zavisnosti od strukturnih i ličnih faktora. Strukturni faktori odnose se na to da li poslanici dolaze iz opozicije ili vladajućih stranaka i kakva je metodologija rada u poslaničkom klubu. Lični razlozi odnose se na to koliko su poslanici osposobljeni za raspravu i koliko su za nju zainteresovani. Pojednostavljeno gledajući, opozicioni poslanici će biti više motivisani da iskoriste raspravu nego poslanici vladajućih stranaka. Međutim, poslanici mogu dobiti direktivu od šefova poslaničkih grupa da učestvuju u raspravama. Poslanici koji imaju potrebna znanja i informacije da učestvuju u raspravi (u našem istraživanju to se posebno odnosilo na Zakon o poljoprivredi) verovatno će češće koristiti tu mogućnost. Konačno, neki poslanici su više zainteresovani za neke teme, a za neke manje, i od toga zavisi i stepen njihovog angažovanja.

Prema svedočenju poslanika ton i tok rasprave biće određeni strukturnim i političkim faktorima. Stranačka pripadnost i raspodela resora opet imaju odlučujući uticaj.

Matični odbor donosi odluku da li prihvata ili odbija amandman. Kod nas odobri preslikavaju mišljenje vlade. On čeka mišljenje vlade o podnetim amandmanima. U 95% slučajeva vlada odbije taj amandman. I onda se mi sastanemo na odboru i mi smo samo glasačka mašina. Kažemo, vlada je prihvatila 5 od 100 mandata i mi ih prihvatamo. Tek nakon toga počinje rasprava o pojedinostima na plenumu, u sali. Šta je vlada rekla u mišljenju vlade, to se prihvata. Retko se dešava da neki poslanik ubedi vladu, pa ministar u toku rasprave kaže da prihvata amandman (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).

Rasprava na plenumu je na sličan način određena stranačkim nasleđem i širim aspektima političkog sistema. Ovi nalazi ukazuju na još jednu važnu karakteristiku parlamentarizma u Srbiji – veliku ulogu vlade u kreiranju Zakona i redovnom životu parlamenta. Pored toga što stranačka pripadnost i podela ministarstava utiču na to kako će teći tok diskusije, na rasprave na odborima i plenarnim zasedanjima skupštine utiče i dinamika dostavljanja zakonskih predloga. U tom pogledu, nekoliko faktora ima posebnu važnost:

1. **Nema planova rada.** Po pravilu, poslanici ne znaju kojim redom i dinamikom će vlada dostavljati zakonske predloge. Iz tog razloga, oni ne mogu da se unapred pripreme za raspravu.
2. **Donosi se mnogo zakona.** Vlada predlaže, a skupština donosi mnogo zakona, posebno onih koji su deo agende za pristupanje Evropskoj uniji. Iz tog razloga, rasprave na plenumu često su kondenzovane i obuhvataju više tačaka dnevnog reda i poslanici nemaju dovoljno vremena da detaljno raspravljaju o svakom zakonu.

Već smo rekli da se poslanici suočavaju sa velikim izazovima kada je reč o vremenu koje im stoji na raspolaganju za rasprave. O tome rečito govori i sledeći iskaz:

Kažem nesreća je što se kod nas zakoni brzo donose. Vi imate na jednoj sednici po 20-30 tačaka i onda se objedini rasprava za 5-6 zakona. Moja poslanička grupa je imala 14 minuta i 24 sekunde da priča. I sad, kada nam objedine 4 zakona, možete misliti koliko mi vremena ostaje da kažem nešto o ovom zakonu. Jedino kad napišemo amandmane imamo po 2 minuta da obrazložimo amandman. Eto to je sve. I onda možete vi zamisliti koliko je to malo vremena, ako imamo 4 zakona šta mogu da kažem za 14 minuta. Još ako podelim sa kolegom, jer uvek delimo to vreme, onda kažem joj koliko ja imam. On kaže pa ti imaš 3 minuta. Pa taman krenem da pričam, ono već isteklo 3 minuta. Tako da je to malo. Morate da budete taksativni da bi nešto rekli, da bi poslali neku poruku onima koji treba to da čuju (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).

U takvim okolnostima poslanici ne mogu detaljno da se bave zakonskim odredbama. Štaviše, ni kada ministri ili predstavnici resornih ministarstava obrazlažu zakonske predloge pred poslanicima, oni zbog vremenskih ograničenja ne uspevaju da obuhvate sve važne segmente datog zakona.

Zaključci:

- Zbog grupisanja tačaka dnevnog reda, velikog broja zakonskih predloga i nedostatka jasnih planova rada vlade, poslanici imaju malo vremena da se posvete analizi i raspravama o zakonima.
- I predlagači zakona, kada ga obrazlažu pred poslanicima, imaju malo vremena i ne mogu da se posvete svim važnim aspektima jednog predloga zakona.

4.2 Analiza toka rasprave

Učešće u raspravi smo analizirali samo u slučaju dva zakona odabrana za produbljeniju analizu: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Podaci iz analize transkripata sa skupštinskih rasprava o ova dva značajna systemska zakona ukazuju da su oni usvojeni bez otpora i burne rasprave.

Prilikom usvajanja Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju glasalo je 127 poslanika, jedan poslanik nije glasao, dok 122, odnosno 48,8% poslanika nije ni prisustvovalo sednici te nije ni učestvovalo u raspravi niti je glasalo. To su uglavnom bili poslanici opozicionih stranaka. Situacija je bila gotovo ista kada se ovaj zakon usvajao u celini. Tom prilikom glasalo je 126 poslanika, 2 nisu glasala, dok 122 poslanika nije uzelo učešća u glasanju. Oba puta nije bilo glasova protiv.

Situacija je vrlo slična kada je u pitanju Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. U trenutku kada je ovaj zakon usvajan u načelu, glasalo je 127 poslanika, svi za. Sednici nije prisustvovalo 123 poslanika ili 49,2% od ukupnog broja poslanika. Prilikom glasanja za Predlog zakona u celini, 115 poslanika je glasalo za, dok jedan poslanik nije glasao. Protiv je glasalo 11 poslanika, odnosno 4,4%.

U raspravu o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju u načelu uključilo se 20 poslanika, a u pojedinostima 17 poslanika. U raspravi o Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj

nezaposlenosti uključilo se najpre 23 poslanika (rasprava o Zakonu u načelu) a potom 8 poslanika (rasprava o Zakonu u pojedinostima). Treba napomenuti da je 52 poslanika SRS isključeno sa sednice, pa samim tim nisu bili u mogućnosti da učestvuju u raspravi. S obzirom na ovako mali broj poslanika koji je učestvovao u raspravama povodom dva zakona, nemoguće je dalje sprovesti kvantitativnu analizu koja bi bila statistički pouzdana. Ono što se zapaža kao osnovni trend jeste da se među poslanicima koji su učestvovali u raspravama najčešće nalaze malobrojni prisutni poslanici opozicije, stranaka koje nisu u vladajućoj koaliciji ali koje ne pripadaju ni izraženoj opoziciji, i vrlo retko poslanici stranaka koje su predlagači zakona. Stoga se, posebno onda kada se vodi rasprava o zakonima u pojedinostima, mogu zapaziti u većem procentu negativni stavovi prema zakonu. Tako je u slučaju Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju u načelu bilo jednako (po 36,8%) pozitivnih i negativnih stavova prema zakonu, dok su preostali bili neutralni, dok je prilikom rasprave o ovom zakonu u pojedinostima bilo 70,6% negativnih stavova, 23,5% neutralnih i 5,9% pozitivnih. Kod Zakona o zapošljavanju u načelu polovina učesnika u raspravi imala je pozitivan stav, dok je 31,8% imalo negativan a 18,2% neutralan stav. Kada se, međutim, raspravljalo o ovom zakonu u pojedinostima, negativnih mišljenja bilo je 62,5%, neutralnih 25,0% i pozitivnih 12,5%.

Negativna mišljenja iskazana u raspravi o Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju i u načelu i u pojedinostima bila su najčešće obrazložena time da zakon nije u interesu građana načelno, ili neke posebne društvene grupe (u 40,5% slučajeva), a zatim da nije bilo konsultacija i javnih rasprava o zakonu (18,9% slučajeva), te da ne postoje uslovi za primenu zakona (16,2% slučajeva), da će primena zakona biti skupa (8,1%), dok su ostali stavovi bili obrazloženi time da zakon nije u interesu privrede, odgovara interesima jedne posebne grupe i nije dovoljno tehnički i stručno doraden (u po 5,4% slučajeva).

Sličnim argumentima su obrazlagana i negativna mišljenja o Zakonu o zapošljavanju. U 39,1% slučajeva učesnici u raspravi koji su iskazali negativan stav ukazali su da zakon nije u interesu građana, u 34,8% slučajeva da ne postoje uslovi za njegovu primenu, u po 8,7% slučajeva da će primena biti skupa i da zakon odgovara interesima jedne grupe, a u po 4,3% slučajeva da zakon nije u interesu evropskih integracija ili domaće privrede.

Primeri:

Mislimo da se ovim (Zakon o poljoprivredi prim.), kao i drugim zakonima koji su doneti u proteklih par meseci, štite određene organizacije, određene kompanije koje predvode i na čijem celu sede određeni tajkuni.

Smatram da je u pitanju neopravdano uvođenje novog harača na građane Srbije. Ovim se nastavlja neodgovorna i pogubna politika nekontrolisanog zapošljavanja u državnoj administraciji.

Bojim se da će zakon, kao i mnogi zakoni koje smo doneli u ovoj Skupštini, i u ovom i u prethodnom mandatu, ostati samo slovo na papiru, odnosno neće doneti nikakve pozitivne efekte.

Kako ovaj zakon da se primeni, da dâ efekte u uslovima u kojima se trenutno nalazi srpska ekonomija. Njima (nezaposlenima) se ukida godinu dana pravo na naknadu i još im se naknada snižava. Cilj je da se na mala vrata uvede jedna paralelna institucija. Gde će zaposliti ljude, sigurno partijski kadrovi, da ne budemo naivni.

Kada su u pitanju argumenti kojima se obrazlažu pozitivna mišljenja prema ovim zakonima, ona su ista u oba slučaja i uključuju stanovište da su dati zakoni u interesu građana, evropskih integracija, domaće privrede i države.

Primeri:

Mislim da ovih 15 zakona u oblasti poljoprivrede, i iščekivanja naših građana koji žive od fabrike pod vedrim nebom, dolaze možda u pravom trenutku. Hteo bih posebno da se osvrnem na Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Mi moramo da shvatimo da je ovo jedan paket kojem treba da se stvori milje ili osnov za strateški cilj ove države, a to je što pre ulazak, odnosno približavanje EU.

Poslanici i poslanička grupa manjina podržaće ovaj zakon bez obzira da li podržavate naše amandmane ili ne. Ipak, tražim o vas da ih prihvatite. Drago nam je da posle dužeg perioda imamo set zakona o poljoprivredi i nadamo se da će ovi zakoni samo olakšati položaj naših poljoprivrednika i ubrzati približavanje RS u EU.

Naravno da je ovim predlozima zakona napravljen ozbiljniji iskorak u efikasnijem rešavanju problema u ovoj oblasti, i u pogledu zapošljavanja i u pogledu profesionalne orijentacije. Kao ono sto smo već par puta ovde čuli, važan iskorak u usklađivanju naše zakonske regulative iz ovih oblasti s odgovarajućom evropskom zakonskom regulativom.

Zbog toga su aktivne mere zapošljavanja i dodatno obrazovanje, prekvalifikacije, dokvalifikacije, svi mogući podsticaji koje se ovim zakonom nude, apsolutno, odgovor na nezaposlenost i dodatni odbor na krizu koja nas čeka.

Na kraju, potrebno je napomenuti da se povremeno rasprave o zakonima značajno udalje od centralne teme i koriste za stranačka sukobljavanja koja nisu ni u kakvoj vezi sa zakonskim predlogom.

Primeri:

Kako je moguće da s tolikom lakoćom mesecima, a naročito poslednjih nedelja, trpíte zulum koji izvrsna vlast, na celu sa Borisom Tadićem, a preko marionetizovane vlade RS i njegovog kabineta, radi narodnoj Skupštini? Pitanje upućeno predsednici skupštine.

Zaključak:

- Relativno mali broj poslanika učestvuje u raspravi. Predstavnici vladajuće većine aktivniji su u raspravi u načelu, a opozicioni poslanici u raspravi o pojedinostima.

4.3 Pisanje i predlaganje amandmana

U prethodnom sazivu Narodna skupština razmatrala je 22,251 amandman, a sami odbori predložili su 502 amandmana. Poslanici pripremaju amandmane na predložene zakone samostalno, u okvirima stranke ili poslaničkog kluba. Pisanje amandmana je tehnički zahtevno i potrebno je vreme dok poslanici steknu iskustvo i znanje potrebno za pravilno sastavljanje amandmana. Neki od poslanika koje smo intervjuisali svedoče o tome kako je potrebno znati kada se reč zakon piše velikim, a kada malim početnim slovom, neki nisu znali da razlikuju tačku od alineje, neki su koristili reči koje se ne pojavljuju u zakonskom tekstu, pa su im amandmani bili odbijeni iz tih razloga (na primer, „zapošljavanje na otvorenom tržištu“ umesto „zapošljavanje kod poslodavaca“) itd.

U radu na amandmanima, poslanici se suočavaju sa nepoznavanjem stručnih pitanja koja spadaju u domen datog zakona, ali i pravničkih pitanja. Jedan od poslanika svedoči:

Bilo bi dobro da postoje lica koja su osposobljena da daju pomoć, da daju pravničko tumačenje. Jer u amandmanima je nekad reč i o tome, a mi kao ljudi van struke tu često nismo sigurni (poslanik opozicije, intervju april 2012).

I dok se tehnički aspekti pisanja amandmana s vremenom savladaju, neke stručne i pravničke prepreke ostaju nepremostive. Iz tih razloga, procenjuje se da je udeo poslanika koji ne pišu amandmane relativno visok među populacijom poslanika (prema procenama naših ispitanika, i do polovine svih poslanika).

Stranka predstavlja važan resurs pri pisanju amandmana, jer poslanik može da se konsultuje sa predstavnicima resornog ministarstva, ukoliko to ministarstvo „drži“ njegova ili njena stranka. Tako poslanik vladajuće stranke izveštava da nije davao amandmane na Zakon o zapošljavanju, ali njegova stranka jeste:

On je bio usaglašen u okvirima stranke, jer je to bio njihov resor. Obično se prihvataju amandmani stranke čiji je to resor. U ministarstvu koje vodi tvoja stranka možeš da se konsultuješ [...] oko pravilnih formulacija amandmana (Poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012).

Veliku prepreku i demotivišući faktor za rad na zakoni predstavlja i agenda pridruživanja Evropskoj uniji. Mnogi zakoni prenose se iz zakonodavstva zemalja članica EU, i prema rečima poslanika, tu nema mesta poboljšanjima ili izmenama.

[...] mnogi zakoni su prepisani iz EU tako da nije bilo baš puno manevarskog prostora za neko prilagođavanje konkretnoj situaciji u Srbiji. Puno zakona je prepisano iz EU, tako da tu ne možete imati neku veliku zamerku kad to već funkcioniše u Evropi [...] Pokušavali smo da na svaki način prilagodimo, da nešto dopunimo, ono što bi bilo u interesu naše zemlje i naših građana (poslanik opozicije, intervju april 2012).

U procesu analize predloga zakona i pisanja amandmana, poslanici se ne oslanjaju na podršku stručnih službi u pogledu sadržaja zakona. Stručne službe imaju niz tehničkih zadataka, ali ne pomažu poslanici u radu na zakonima.

Stručna lica koja pomažu u radu odbora, to je pre svega sekretar odbora, on obavlja tehničke poslove, sazivanja sednice, vođenja zapisnika i sl. Tamo ne postoje neki posebno obučeni (poslanik opozicije, intervju, april 2012).

To nisu stručne službe od kojih možete da očekujete neku vrstu stručne pomoći. Prosto, ovo je partijska država i te službe rade u interesu vladajućih partija, koliko god to bilo dobro ili loše, one tako funkcionišu. Mi onda nemamo puno manevarskog prostora da funkcionišemo i da se oslonimo na te službe. Onda moramo da koristimo sopstvene resurse (poslanik opozicije, intervju, april 2012).

Drugi parlamentarci imaju stafere koji im svašta rade. Mi imamo stručnu službu, ali jako malo ljudi rade. Mi smo doneli više od 1000 zakona u ovom mandatu, ne sećam se da je bilo više od 10 ili 20 slučajeva da smo mi dobili analizu na vreme, pre nego što smo raspravljali u odboru ili na plenumu ili glasali za taj zakon, da smo dobili analizu koja je bila više nego korisna [...] možemo i mi da istražujemo, ali fizički ne stižemo (poslanik vladajuće koalicije, intervju, april 2012).

Intervjui daju protivrečne nalaze o tome ko je aktivniji u pisanju amandmana. Kakvo god da je realno stanje, zanimljiv nalaz je da amandmani prestaju da budu metod opstrukcije rada parlamenta, već mehanizama za unapređenje zakonskih predloga. O tome svedoči i ovaj iskaz:

U prethodnom sazivu 95% amandmana su bili iz vladine većine, ali sada je mnogo bolje, vlada prihvata i mnoge amandmane Nove Srbije i SNS. SRS i dalje ima besmislene amandmane „briše se“, „briše se“ [...] mislim da je i DSS dosta uspešan u pisanju i prihvatanju amandmana (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).

Iako su poslanici aktivni u pripremi amandmana, rasprava na plenumu nije preterano sadržajna, a neki od poslanika koje smo intervjuisali nazivaju je čak „površnom“ i „vulgarizovanom“. Tome posebno doprinosi brz tempo donošenja zakona i objedinjavanje rasprave po više tačaka dnevnog reda.

Rasprava je vremenski ograničena, a poslanici opozicije često ne prisustvuju glasanju. Po svedočenju poslanika, oni raspravljaju o velikom broju stotine amandmana i da ne bi odbijali svaki mandat, oni ne glasaju, nego te amandmane niko ne podržava i oni otpadaju. Jedino kad se između stranaka napravi dogovor da se prihvati amandman, poslanici glasaju za i taj amandman se prihvata.

Znate kako izgleda rasprava. Zavisi šta je dogovoreno na nivou koalicije šta će da prođe. Jedan zakon ima i po 300 amandmana. Svaki mora da se pročita, da se kaže ko ga je podneo, da se pročita tekst amandmana, kaže se mišljenje nadležnog odbora, ne znaš napamet ceo zakon, ne znaš kako glasi amandman, i onda se izgubiš, a glasanje traje 4 sata. Onda kad god dođe amandman koji treba da se prihvati predsednica zvoni za ono zvono za tišinu i onda znaš da je

to taj za koji treba da se glasa. Tako da to nikada nije neka velika rasprava kad do toga dođe (poslanik vladajuće koalicije, intervju april 2012).

Tabela 3. Amandmani na Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o zapošljavanju

Zakon	Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju	Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti
Br. predloženih amandmana na predlog zakona	42	244
Br. amandmana na za koje je glasalo 0 poslanika	35	15
Br. amandmana za koje je glasalo 1-5 poslanika	5	213
Br. usvojenih amandmana	1	0
Napomene	za 1 amandman glasalo 6 poslanika	za 16 amandmana glasalo od 6-22 poslanika

Zaključci:

- Pisanje amandmana je zahtevan posao. Poslanici vladajuće koalicije su u boljoj situaciji jer, budući da je stranka važan resurs za konsultacije oko amandmana, oni usaglašavaju amandmane sa stranačkim kolegama u vladi.
- Stručne službe nemaju važnu ulogu u analizi zakonskog predloga i pripremi amandmana
- Amandmani se sve više koriste kao sredstvo za unapređenje zakonskih predloga, a manje kao mehanizam opstrukcije rada skupštine.
- Usled velikog broja podnetih amandmana, kao i velikog broja zakona o kojima se odlučuju, rasprava o amandmanima je površna i kratka. Po pravilu, poslanici nemaju nikakav uvid u sadržaj amandmana o kojima glasaju.

4.4 Obrasci glasanja

Nalazi istraživanja ukazuju na nekoliko izraženih obrazaca glasačkog ponašanja poslanika iz najvećih parlamentarnih stranaka. Na uzorku 28 situacija glasanja u 2009. i 2011. godini (24 glasanja za Predloge zakona u celini i 4 glasanja za Predloge zakona u načelu i u celini za Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti), jasno se uočava da postoji izražena stranačka kohezija. Ona se kod poslanika opozicionih stranaka manifestuje primarno u ne uzimanju učešća u glasanju, jer kao što se može primetiti u narednoj tabeli poslanici SRS, SNS, DSS i LDP nisu bili prisutni danima predviđenim za glasanje, tačnije, nisu registrovani od strane elektronskog sistema za glasanje u najvećem broju

slučajeva. Kod vladajućih stranaka, odnosno onih koje su formirale vladu, ova kohezija se manifestuje u disciplinovanom prisustvu sednicama na kojima se usvajaju zakoni i homogenom glasanju – nema glasova „protiv“.

Tabela 4. Glasачko ponašanje poslanika

Stranačka pripadnost poslanika/ce	Nije glasao/la a i nije prisustvovao/la sednici	Nije glasao/la a prisustvovao/la sednici	Glasao/la je ZA predlog	Glasao/la je PROTIV predloga	Bio/la je uzdržan/a	Nije bio/la poslanik/ca u vreme glasanja
Ukupno	43,9	0,8	47,2	1,3	0,1	6,7
DS	0,3	0,8	93,0	-	-	5,9
SRS	92,7	0,2	2,2	3,2	0,1	1,7
G17 plus	0,8	1,2	69,5	-	-	28,5
DSS	92,0	0,3	2,4	3,4	-	1,9
SNS	99,4	0,2	0,2	0,2	-	-
LDP	82,1	1,6	3,6	0,3	-	12,4
SPS	2,1	1,4	90,7	2,1	3,6	-

Izvor: Narodna skupština Srbije

Podaci iz naredne tabele još jasnije ukazuju koliko je izražena ova stranačka kohezija pri glasanju. Slučajevi u kojima se poslanici jedne stranke razilaze u glasačkim opcijama jedva da su prisutni, i javljaju se kod opozicionih i malih stranaka. Razlika nema u zavisnosti od toga da li se glasa o sistemskim ili drugim zakonima, sporazumima i sl.

Tabela 5. Unutarstranačka kohezija pri glasanju

Stranačka pripadnost poslanika/ce	Broj slučajeva u kojima poslanici iste partije nisu glasali jednoglasno ¹⁵	% slučajeva u kojima poslanici iste partije nisu glasali jednoglasno	Prosečan broj poslanika koji je glasao nasuprot većini u stranci
DS	0	-	-
SRS	1	1,7	2
G17 plus	0	-	-
DSS	0	-	-
SNS	0	-	-
LDP	1	1,7	1
SPS	1	1,7	3

Izvor: Narodna skupština Srbije

Zaključak:

- Svi podaci ukazuju na izrazitu stranačku koheziju pri glasanju. Analiza dokumentacije pokazuje da je u posmatranom periodu bilo samo tri slučaja gde poslanici nisu glasali kao i većina iz njihove stranke. U posmatrana tri slučaja ukupno šest poslanika je glasalo protiv dominantnog raspoloženja.

¹⁵ Ovde se ne uzimaju u obzir slučajevi u kojima poslanici nisu glasali, odnosno računati su samo glasovi ZA, PROTIV i UZDRŽANI.

5 Zaključak

Najvažniji zaključak na koju upućuju nalazi istraživanja predstavlja činjenica da *zakonodavna aktivnost predstavlja pretežno samo formalni mehanizam kojim se usvajaju zakoni pripremljeni u izvršnoj vlasti, bez suštinskog uticaja na sadržaj zakona. Ovako površnoj ulozi zakonodavne vlasti njeni nosioci – poslanici – ne pružaju previše otpora, uglavnom zbog preopterećenosti brojem zakonskih akata, nedovoljnih kompetencija i odsustva stručne podrške.*

Ovakvom opštem zaključku doprinosi niz specifičnih nalaza iz istraživanja. Kada su u pitanju procesi pripreme predloga zakona, koji su analizirani na primeru dva zakona usvojena 2009. godine (Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti) uočeno je da su resorna ministarstva imala presudnu ulogu u procesu njihove pripreme. Međutim, i sama ministarstva često imaju nedovoljno kapaciteta u oblasti analize i kreiranja javnih mera, pa se oslanjaju na spoljašnje resurse - stručnjake. Sam proces pripreme predloga zakona često je netransparentan i neparticipativan, jer se zakoni pripremaju uz slabo učestvovanje šire javnosti i zainteresovanih aktera. U takvim okolnostima zainteresovani akteri često koriste neformalne kanale uticaja, a ne institucionalne mehanizme za pregovaranje i konsultovanje, kao što su Socijalno-ekonomski savet ili javne rasprave. Pored toga, i kada učestvuju u izradi predloga zakona, zainteresovani akteri imaju teškoća da predstavne svoje interese i mišljenja i ugrade ih u tekst zakona. Participativnost je često shvaćena samo kao formalni zahtev u procesu pripreme zakona. U ovoj fazi pripreme predloga zakona, predstavnici zakonodavne vlasti nemaju uticaj, izuzev u nekom sasvim indirektnom i generalizovanom obliku preko svojih stranačkih predstavnika ukoliko su iz stranaka koje formiraju vladu i obavljaju funkcije u ministarstvima.

Međutim i onda kada zakoni uđu u skupštinsku proceduru i kada bi poslanici trebalo da izvrše temeljno pretresanje zakona i uticaj na njegov finalni izgled, prava zakonodavna aktivnost izostaje. Do toga dovode tri ključna faktora: (1) nedovoljno vremena za razmatranje pojedinačnog zakonskog predloga, (2) neposjedovanje stručnih znanja i kompetencija kod većine poslanika za brojne zakonske oblasti i (3) odsustvo stručne podrške koja bi trebalo da omogući potporu za formiranje mišljenja i stavova u odsustvu adekvatnih znanja i kompetencija, ali i u tehničkom savladavanju obimne materije. Konsultovanje sa stručnom javnošću smatra se važnim delom rada poslanika na zakonu, ali ne postoje uobičajeni i formalizovani kanali za ovakvu saradnju.

Pridruživanje EU ima poseban uticaj na ovakvo stanje u zakonodavnoj vlasti. S jedne strane, postoji veliki pritisak na zakonodavnu aktivnost da se veliki broj zakona usvoji u kratkom roku zbog ispunjavanja uslova za pridruživanje. S druge strane, neki zakonski modeli i rešenja su uslovljeni procesom pridruživanja i o njima se ne otvaraju pitanja i dileme, bar ne u suštinskom smislu. Komunikacija sa građanima nema gotovo nikakvog značaja za ispitivanje i redefinisane predloga zakona. Naprotiv, ona pre ima funkciju kanala preko kog građani traže pomoć od poslanika u vezi sa različitim praktičnim problemima. Čini se da značajniju ulogu imaju odnosi sa lobi grupama, ali o ovoj vrsti komunikacije poslanici nisu bili spremni da razgovaraju.

Nalazi istraživanja upućuju da poslanički klubovi nemaju značajniju ulogu u zakonodavnom procesu. Političke odluke se ne donose u poslaničkim klubovima, već u stranci i vladi. Stranka je važan resurs za konsultacije oko amandmana; poslanici usaglašavaju amandmane sa

stranačkim kolegama u vladi. Međutim, relativno mali broj poslanika učestvuje u raspravi. Predstavnici vladajuće većine aktivniji su u raspravi u načelu, a opozicioni poslanici u raspravi o pojedinostima. Usled velikog broja podnetih amandmana, kao i velikog broja zakona o kojima se odlučuju, rasprava o amandmanima je površna i kratka. Po pravilu, poslanici nemaju nikakav uvid u sadržaj amandmana o kojima glasaju.

Napokon, svi podaci ukazuju na izrazitu stranačku koheziju pri glasanju. Analiza dokumentacije pokazuje da je na uzorku od 28 situacija glasanja u 2009. i 2011. godini (24 glasanja za Predloge zakona u celini i 4 glasanja za Predloge zakona u načelu i u celini), bilo samo tri slučaja gde poslanici nisu glasali kao i većina iz njihove stranke. U posmatrana tri slučaja ukupno šest poslanika je glasalo protiv dominantnog raspoloženja.

Izloženi nalazi generalno nameću sliku o parlamentu u kojoj se odvija intenzivna zakonodavna aktivnost, ali bez mnogo suštinskog uticaja na izgled zakonskih rešenja, bar u smislu aktivne i kompetentne uloge poslanika. Takva zakonodavna aktivnost obeležena je demokratskim deficitom i o tome bi trebalo ozbiljno voditi računa pri nastojanjima da se uloga parlamenta učini transparentnijom, odgovornijom i otvorenijom prema građanima.

6 Preporuke

Oblast: Unapređenje otvorenosti parlamenta

Kontekst:

Istraživanje ukazuje da poslanici imaju povremenu komunikaciju sa građanima i udruženjima građana i da se ona odvija kroz neformalne kanale, uglavnom preko stranačke infrastrukture (tako da se poslanici sastaju sa građanima u prostorijama stranke ili na stranačkim događajima). Poslanici, pri tome, ne prave razliku između komunikacije sa biračima koji su glasali njihovu stranku, članovima svoje stranke i građanima. S druge strane, postoji i problem neadekvatne tražnje od strane građana i udruženja. Postojeći podaci pokazuju da se građani poslanici često obraćaju s molbom da rešavaju neke konkretne probleme, a ne da se bave sadržajem zakona. Iz tih razloga, potrebno je intervenirati na strani ponude, kao i na strani tražnje za otvorenošću parlamenta. Preporuke koje slede napisane su na osnovu analize zakonodavnog procesa i rada Narodne skupštine Republike Srbije i teksta Deklaracije o otvorenosti parlamenta¹⁶.

Konkretne preporuke:

1. **Povećanje javnost i dostupnost parlamenta.** Informacija o radu parlamenta nisu dostupne široj javnosti. Štaviše, postoji i niz drugih izazova s kojima se NSRS suočava a tiču se neadekvatne percepcije institucije i poslanika u javnosti, te čestih medijskih izveštaja koji NSRS stavljaju u izrazito negativan kontekst. Da bi se ova pitanja rešila predlaže se sledeće:
 - 1.1. Ugrađivanje u rad parlamenta principa koji omogućavaju javnost i dostupnost informacija. U osnovi stoji ideja da informacije o radu parlamenta pripadaju svim građanima i parlament treba da omogući građanima dostupnost svih informacija koje su relevantne za njegov rad. Neke od konkretnih preporuka su i: svi zakoni treba da promovisu otvorenost rada parlament; svojom kontrolnom funkcijom parlament treba da učvršćuje kulturu otvorenosti i kritičnosti; parlament treba da učestvuje u obrazovanju građana, posebno omladine, o radu parlamenta i njegovoj otvorenosti; parlament treba da uključuje građane i građansko društvo u svoj rad kada god je to moguće, istovremeno čuvajući njegovu nezavisnost.
 - 1.2. Identifikovanje spiska informacija koje treba da budu javne i koji uključuje informacije o: strukturi, ulogama i radu parlamenta; članovima parlamenta (šta rade, kako glasaju i sl.); Stručnoj službi i njenom radu; dnevnom redu i druge informacije o tekućim aktivnostima; zapisnike sa sednica odbora i plenarnih sednica; podatke o glasanju, budžetu i rashodima, kao i o individualnim rashodima i imovini poslanika
 - 1.3. Omogućiti da informacije o radu parlamenta budu dostupne građanima. Neki od mogućih instrumenata su već deo prakse Narodne skupštine Republike Srbije, a neke tek treba razviti. U pogledu prenošenja informacija o radu parlamenta, posebno su značajni: usvajanje pravilnika; redovno održavanje internet stranice sa detaljima o radu parlamenta; objavljivanje transkripata skupštinskih rasprava i rasprava na odborima; održavanje

¹⁶ Deklaracija o otvorenosti parlamenta potpisana je 15. septembra 2012. godine na Međunarodni dan demokratije od strane nekoliko desetina organizacija iz svih delova sveta.

televizijskih i internet prenosa zasedanja; ali i približavanje parlamenta građanima kroz inicijative kao što su mobilni parlament.

1.4. Sve aktivnosti usmerene na povećanje javnosti i dostupnosti treba da se rukovode sledećim principima: informacije o radu parlamenta treba čuvati u formatima koje svi mogu da koriste; sve javne podatke treba da prate jasna uputstva kako da se koriste; privatnost građana koji posećuju internet stranice sa podacima o radu parlamenta treba da bude zaštićena; parlament treba da promoviše korišćenje besplatnih programa kako bi se smanjile potencijalne barijere (na primer, koristeći fajlove koje mogu da koriste korisnici koji rade sa operativnim sistemima i programima otvorenog koda); parlament treba da ima jasnu internet stranicu, sa svim relevantnim informacijama, koje mogu da se pretražuju, dobrim vezama (linkovima) i sl. te da na taj način smanjuje tehničke prepreke pristupu informacijama. Pored toga, informacije o radu parlamenta treba da budu dostupne kroz više kanala (od neposrednog kontakta, preko tradicionalnih medija, do interneta); u svom radu sa građanima predstavnici parlamenta treba da koriste običan (a ne pravnički ili tehnički) jezik kako bi građanima sve bilo jasno; kada je moguće, treba koristiti i jezike nacionalnih manjina.

1.5. Promovisanje kulture otvorenosti među poslanicima kroz aktivnosti informisanja i edukovanja samih poslanika.

1.6. Povećavanje kapaciteta medija za adekvatno praćenje i izveštavanje o radu Narodne skupštine kroz edukaciju skupštinskih izveštača i redovno informisanje novinara i medija o radu skupštine.

2. **Podizanje motivacije, informisanosti i znanja građana kako bi se više uključili u rad parlamenta.** Informisanje građana o radu parlamenta primarno je odgovornost samog parlamenta. Međutim, iskustva pokazuju da se očekivanja građana više vezana za konkretne probleme za koje traže rešenje nego za „apstraktna“ i udaljena pitanja načelne otvorenosti parlamenta. Zato je potrebno sledeće:

1.7. Razvoj i uspostavljanje specifičnih mehanizama s ciljem da se građani informišu, ali i obrazuju o radu i funkcijama parlamenta. Dobar primer predstavljaju sajtovi Otvorenog parlamenta i Narodne skupštine. Pored toga, potrebno je raditi na edukovanju građana sa posebnim naglaskom na omladinu (đaci i studenti).

1.8. Kampanje za promovisanje rada parlamenta i informisanosti građana koja bi uključivala „otvorene sednice“ parlamenta, odbora ili grupa poslanika sa građanima.

Oblast: Osnajivanje zakonodavnih kompetencija parlamenta

Kontekst:

Analiza sprovedena u okviru ovog projekta ukazuje na nedovoljno razvijene kapacitete parlamenta u oblasti zakonodavstva. Slične tendencije beleže se i u drugim razvijenim demokratijama i one su posledica dve grupe faktora: (1) veće sposobnosti vlade da postavlja zakonodavnu agendu (budući da se vlada bavi primenom zakona i kreiranjem javnih politika i

ima bolji uvid u potrebe za kreiranjem novih ili dopunama postojećih zakona) i (2) većih stručnih kapaciteta vlade da priprema zakonske predloge (jer u okvirima ministarstava i drugim telima ima mnogo više stručnih, ljudskih i organizacionih kapaciteta nego vlada). Unapređenje kapaciteta parlamenta u oblasti zakonodavstva odvija se na dve ravni: (1) povećanje kapaciteta i kompetencija Stručne službe NSRS i (2) povećanje zakonodavnih kompetencija samih poslanika.

Preporuke usmerene na poboljšanje položaja Narodne skupštine u zakonodavnom procesu:

1. **Pravovremeno dostavljanje zakonskih predloga od strane Vlade.** Prema nalazima ovog istraživanja, Vlada često dostavlja zakonske predloge očekujući da će ih parlament usvojiti po hitnom postupku ili veoma brzo. Da bi se unapredila praksa u ovoj oblasti potrebno je da:
 - 1.1. Vlada dostavlja predloge zakona parlamentu ranije (odnosno treba da se ostavi više vremena za analizu i debatu o zakonima, posebno onim ključnim, sistemskim zakonima)
 - 1.2. Vlada uključi Skupštinu i njene službe u proces pripreme zakonskog predloga.
2. **Unapređenje konsultativnog procesa.** Istraživanje ukazuje da se pri pisanju zakona u resornim ministarstvima često ne sprovodi proces javnih rasprava, niti je zakonodavni proces otvoren za društvene aktere. Budući da Narodna skupština predstavlja narodno predstavništvo, odnosno, predstavništvo različitih društvenih interesa, da bi unapredila proces konsultacija potrebno je da:
 - 2.1. Na utemeljen način identifikuje zainteresovane aktere i predstavnike različitih zainteresovanih strana,
 - 2.2. Sprovodi redovne konsultacije/javne rasprave, ostavljajući akterima dovoljno vremena da se pripreme.
 - 2.3. Obezbeđuje povratne informacije učesnicima u konsultativnom procesu o ishodu njihovi predloga i ideja, kako bi pokazala da konsultacije imaju stvarnu funkciju, a ne samo formalnu.

Konkretne preporuke usmerene na osnaživanje zakonodavnih kompetencija Stručne službe NSRS:

3. **Obuka iz oblasti analize javnih politika.** Stručna služba NSRS priprema Pregledne informacije (engl. *Policy brief*) koje za cilj imaju da poslanike upoznaju sa sadržajem predloženog zakona, situacijom u datoj oblasti, komparativnim iskustvima i EU praksama i preporuke izveštača. Prema dostupnim podacima, podrška koju Stručna služba pruža poslanicima u zakonodavnoj oblasti nije dovoljno kvalitetna i često je više organizaciono-sekretarska. Zato je potrebno:
 - 3.1. Unaprediti kapacitete Stručne službe da za potrebe poslanika radi analiza javnih politika, analize zakonskih pregleda i uporedne pravne analize kroz obuke iz oblasti analize javnih politika i procene uticaja javnih politika i zakona.
 - 3.2. Povećati broj zaposlenih i obučiti ih u potrebnim veštinama.
 - 3.3. Sprovoditi redovnu evaluaciju rada Stručne službe kod poslanika kako bi dobila tačne povratne informacije potrebne za adekvatno obavljanje njenih zadataka.

4. **Obuka iz oblasti istraživanja, analize statističkih podataka i sl.** Prema postojećim podacima, u okviru biblioteke NSRS radi istraživačka služba sa sedam zaposlenih koja za poslanike pripreme različite desk analize. Kapaciteti ove službe nisu dovoljno razvijeni (nemaju dovoljan broj zaposlenih, niti sve potrebne istraživačko-analitičke veštine), te je potrebno:
 - 4.1. Izgradnja kapaciteta postojećih i zapošljavanje novih članova službe,
 - 4.2. Uključivanje drugih službenika Stručne službe u poslove istraživanja i analize.

5. **Uspostavljanje veze sa naučno-istraživačkim sektorom** (kako bi se koristili naučno-istraživački kapaciteti koji postoje u društvu za analize koje će poslanici koristiti u svom radu). Prema postojećim podacima, NSRS i poslanici imaju kontakte sa naučno-istraživačkim organizacijama i nezavisnim institucijama koje se bave analizama javnih politika, ali je komunikacija neformalna. To u praksi znači da se poslanici obraćaju, na primer, naučno-istraživačkim i obrazovnim ustanovama sa željom da dobiju komentare na konkretne zakonske predloge. Zato je potrebno sledeće:
 - 5.1. Formalizovati ove neformalne kanale i odnose saradnje i poverenja i naučno-istraživački sektor i nezavisne institucije u oblasti javnih politika uključiti u aktivnosti kreiranja zakona i javnih politika.
 - 5.2. Osloniti se na iskustva razvijenih zemalja koje imaju razvijene institucije koje se bave analizom javnih politika i uvesti praksu da spoljašnji akteri predstavljaju svoje nalaze poslanicima,

6. **Jačanje zakonodavne funkcije Službe.** U jednom trenutku, Služba Narodne skupštine Republike Srbije mogla bi imati aktivniju ulogu u procesu pripreme zakonskih predloga u tom smislu što bi ideje poslanika pretakala u zakonski tekst ili amandmane. Ovakva uloga Službe podrazumeva:
 - 6.1. Jačanje kapaciteta postojećih službenika kroz praksu i obuke
 - 6.2. Zapošljavanje novih službenika
 - 6.3. Uspostavljanje funkcionalnih veza sa ograncima izvršne vlasti i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo

Konkretne preporuke usmerene na osnaživanje zakonodavnih kompetencija poslanika

7. **Intenziviranje i restrukturiranje prakse javnih slušanja.** Javna slušanja nisu dovoljno korišćena kao mehanizam pomoću koga će poslanici imati više prilike da čuju predstavnike različitih interesnih grupa i stručnjake različitih profila u zavisnosti od teme zakona. Nasuprot tome, javne slušanja u našoj praksi više služe za predstavljanje zakonskih inicijativa i rada parlamenta i vlade, a po pravilu se ne organizuju za posebno kontroverzne teme. Da bi se izgradili zakonodavni kapaciteti poslanika i povećao kvalitet zakonskih dokumenta, potrebno je:
 - 7.1. Intenzivirati i restrukturisati ovu praksu kako bi više služila za prikupljanje informacija i stavova različitih aktera u vezi sa konkretnim zakonskim dokumentima

- 7.2. Definirati procedure izbora tema (na primer, sistemski zakoni, zakoni koje predloži određen broj poslanika, teme koje po određenoj proceduri zahteva određen broj građana i organizacija, neka vrsta konsenzualnog odlučivanja i sl.)
- 7.3. Obezbediti adekvatno medijsko predstavljanje ovih događaja.
8. **Okrugli stolovi sa interesnim grupama i stručnjacima.** Skupština nema kanale za prikupljanje informacije o stavovima različitih interesnih grupa i podataka iz nepristrasnih stručnih analiza. Zato je potrebno da se:
 - 8.1. Intenzivira praksa okruglih stolova sa interesnim grupama i stručnjacima (za razliku od javnih slušanja, ovde je manje fokus na ispitivanje rada i predloga parlamenta, a više na dvosmernoj komunikaciji između parlamentaraca i šire javnosti).
 - 8.2. Obezbedi adekvatno medijsko predstavljanje ovih događaja.

Prilozi

6.1 PRILOG 2: Vodič za intervjuje sa poslanicima

1. Konsultacije tokom procesa usvajanja zakona:

- a. Da li im je neko prezentovao zakon, predočio njegove prednosti?
- b. Da li su imali konsultacije sa grupama izvan parlamenta?
- c. Da li su imali direktne konsultacije sa biračkim telom, grupama građana, predstavnicima privrede/poljoprivrede i sl. kojih se taj zakon neposredno tiče? Ako jesu, na koji način?
- d. Na koji način generalno komuniciraju sa svojom biračkom osnovom? Koliko često?
- e. Da li je bilo lobiranja i pristisaka? S koje strane? U kom obliku?

2. Proces konsultacija u poslaničkom klubu i stranci:

- a. Da li je u stranci ili poslaničkom klubu bilo dilema i rasprava?
- b. Da li je ovaj zakon dobio više pažnje nego drugi?
- c. Da li je u stranci i poslaničkom klubu lako uspostaviti saglasnost oko predloga zakona? Da li je u vezi s ovim zakonom bilo više ili manje rasprava? Da li su neki pojedinci imali veći uticaj od drugih?
- d. Kako su oni lično zauzeo stav prema tom konkretnom zakonu? Da li ima poverenje da je stranka analizirala ili on sam čita, analizira i sl.?

3. Analize i podrške:

- a. Da li smatraju da je važno da pročitaju neka istraživanja i analize pre nego što zauzmu stav i zašto?
- b. Da li su čitali analize u tim oblastima koje su im pomogle da se opredele?
- c. Da li su imali pomoć stručnih službi Skupštine za analizu predloga zakona?

4. Amandmani:

- a. Da li su predlagali amandmane?
- b. Kako su bili prihvaćeni i zašto?

6.2 PRILOG 3: Vodič za intervju sa predstavnicima ministarstava i drugih aktera

1. Ko su sve akteri koji su učestvovali u izradi (domaći stručnjaci, međunarodni akteri, sindikati, ministarstva, udruženja građana)?
2. Ko je imao najviše uticaja na finalni izgled zakona?
3. Da li je bilo sukoba, protivstavljenih mišljenja oko krupnih aspekata? Oko kojih, koje su bile strane u sukobu? Kako je sukob razrešen?
4. Da li su u procesu oblikovanja bile uspostavljene privremene ili trajnije koalicije, mreže, čije interese su zastupale, na kojim interesima su se okupile?