



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Globalni parlamentarni izveštaj za 2017. godinu

**Parlamentarni nadzor:
ovlašćenje parlamenta da poziva vladu na odgovornost**



Preuzmite kompletan izveštaj na:

www.ipu.org/oversight i www.undp.org/content/undp/en/home/library/

© Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj, 2018.

Za korišćenje u lične i nekomercijalne svrhe; delovi iz ove publikacije mogu se reprodukovati pod uslovom da se navedu autorska prava i izvor, bez ikakvih izmena. Molimo da obavestite Interparlamentarnu uniju i Program Ujedinjenih nacija za razvoj o korišćenju sadržaja iz ove publikacije. Ova publikacija je rezultat partnerstva između IPU i UNDP. Gledišta koja su u njoj izražena ne moraju nužno biti gledišta koja zastupaju UNDP ili IPU.

Zadnja korica: © Adobe Stock/EtiAmmos

Priručnik je preveden i štampan u okviru projekta "Jačanje nadzorne uloge i javnosti u radu Narodne skupštine - druga faza" Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Narodne skupštine Republike Srbije uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Stavovi izneti u priručniku predstavljaju stanovište autora i ne odražavaju nužno stanovište Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Naslov originala:

Global Parliamentary Report 2017

Prevod:

Alphateam One d.o.o.

Lektura:

Duška Klikovac

Prelom:

Milica Dervišević

ISBN 978-92-9142-703-1 (English)

ISBN 978-92-9142-713-0 (Serbian)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sadržaj

Predgovori	8
Uvod	10
Poglavlje 1: Nadzorna uloga parlamenta	13
1.1 Definisanje parlamentarnog nadzora	13
1.2 Uticaj efikasnog parlamentarnog nadzora	14
1.3 Povezivanje nadzorne funkcije s drugim glavnim funkcijama parlamenta	16
1.4 Povezivanje parlamentarnog nadzora sa sveukupnim prioritetima praktične politike	18
1.5 Politika parlamentarnog nadzora	20
1.6 Izazovi parlamentarnom nadzoru	24
1.7 Zaključci	27
Poglavlje 2: Kako ostvariti efikasan parlamentarni nadzor	28
2.1 Mandat i ovlašćenja za parlamentarni nadzor	28
2.2 Kapacitet parlamenta	31
2.3 Voljni i posvećeni učesnici	36
2.4 Stvaranje kulture parlamentarnog nadzora	38
2.5 Odgovornost samog parlamenta	42
2.6 Zaključci	45
Poglavlje 3: Alatke za parlamentarni nadzor i procesi nadzora	46
3.1 Mogućnosti koje ima opozicija	46
3.2 Nadzorna funkcija u odboru	46
3.3 Nadzorna funkcija na plenumu	57
3.4 Nadzor nad budžetom	62
3.5 Zaključci	67
Poglavlje 4: Specifični slučajevi nadzora	68
4.1 Sektor bezbednosti	68
4.2 Preuzete međunarodne obaveze u vezi s ljudskim pravima	69
4.3 Ciljevi održivog razvoja (COR) i <i>Agenda održivog razvoja do 2030. godine</i>	73
4.4 Zaključci	76

Poglavlje 5: Mreža odnosa unutar funkcije nadzora	77
5.1 Zvanični i nezvanični pristupi nadzoru	77
5.2 Institucije spoljnog nadzora	78
5.3 Građenje odnosa sa ostalim zainteresovanim akterima	82
5.4 Parlamentarni kokusi i drugi nezvanični pristupi nadzoru	87
5.5 Zaključci	90
Poglavlje 6: Nadzorna uloga i pojedinačni član parlamenta	91
6.1 Podsticaji za bavljenje nadzorom	91
6.2 Ozbiljno shvaćeni od strane vlade	93
6.3 Razvijanje podrške javnosti	94
6.4 Zainteresovanom parlamentarcu: zašto da se odluči da deluje?	96
6.5 Zaključci	98
Zaključak, ključni nalazi i preporuke	99
Aneksi	107

Okviri

Okvir 1	Demokratija bez parlamentarnog nadzora?	16
Okvir 2	Korak dalje – centralna uloga parlamenata u ostvarivanju COR	18
Okvir 3	Parlamentarni nadzor u tranzicionoj demokratiji Tunisa	21
Okvir 4	Poverenje u demokratiju	23
Okvir 5	Izgradnja poverenja javnosti u parlament u Srbiji	23
Okvir 6	Pravo parlamenta u Finskoj da prima informacije	28
Okvir 7	Kapacitet za parlamentarni nadzor u Republici Moldaviji	32
Okvir 8	Kapacitet za rodnu analizu	34
Okvir 9	Otvaranje rada parlamenta prema stanovništvu u Čileu	35
Okvir 10	Međustranačko delovanje na promeni klime u Maroku	38
Okvir 11	Primeri za parlamentarne reforme radi jačanja nadzorne uloge	39
Okvir 12	Razvijanje kulture parlamentarnog nadzora u Mjanmaru	39
Okvir 13	Južnoafrički model parlamentarnog nadzora i odgovornosti	42
Okvir 14	Pitanja za samoprocenu kapaciteta za nadzor	42
Okvir 15	Kampanja OCD za jačanje transparentnosti i odgovornosti parlamenata u Argentini i Meksiku	43
Okvir 16	Okvir za procenu uticaja parlamentarnog nadzora	44
Okvir 17	Sistematsko praćenje zakona protiv rodno zasnovanog nasilja u Španiji	53
Okvir 18	Poseban kenijski zajednički parlamentarni odbor za pitanja koja se odnose na Komisiju za nezavisne izbore i granice izbornih jedinica	55
Okvir 19	Odbori za vladine garancije u Gani i Indiji	56
Okvir 20	Vreme za postavljanje usmenih pitanja u Zakonodavnoj skupštini Tonge	59
Okvir 21	Pitanja i interpelacije u Jordanu i Kuvajtu	60
Okvir 22	Parlamentarni nadzor nad budžetom u Južnoj Africi	63
Okvir 23	Činioci koji utiču na efikasnost odbora za (državne) završne račune	65
Okvir 24	Verodostojnost podataka	66
Okvir 25	Analiza rodnog uticaja u nacrtu budžeta u Švedskoj	67
Okvir 26	Upravljanje sektorom bezbednosti	68
Okvir 27	Norveški parlamentarni odbor za nadzor nad obaveštajnom delatnošću	68
Okvir 28	Granice u izveštavanju o bezbednosti i obaveštajnoj delatnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu	69
Okvir 29	Devet glavnih tela zasnovanih na međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima	70

Okvir 30	Angažovanje meksičkog <i>Congreso de la Unión</i> u procesu UPP	71
Okvir 31	Usmeravanje COR u glavne tokove parlamenta u Fidžiju	74
Okvir 32	Pouke iz parlamentarnog angažovanja na milenijumskim razvojnim ciljevima (MRC)	74
Okvir 33	Pitanja za procenu uključenosti parlamenta u COR	75
Okvir 34	COR koji se neposredno odnose na instituciju parlamenta	75
Okvir 35	Primeri parlamentarnog angažovanja u vezi sa COR	76
Okvir 36	Zvanične i nezvanične interakcije unutar mreže aktera u nadzoru	77
Okvir 37	Saradnja između parlamenata i vrhovnih revizorskih institucija u zemljama portugalskog govornog područja	79
Okvir 38	Odnos izveštavanja između parlamenata i NILJP	80
Okvir 39	Saradnja između NILJP i parlamenata u Republici Koreji i Kostariki	81
Okvir 40	Korišćenje međustranačkog pritiska za unapređenje održive energetske politike u Bangladešu	88
Okvir 41	Pet perspektiva za procenu vladinog učinka	91
Okvir 42	Glavni principi parlamentarnog nadzora	99

Slike

Slika 1.	Kršenja ljudskih prava članova parlamenta – 2016.	25
Slika 2.	Percepcije članova parlamenta u vezi s izazovima parlamentarnom nadzoru	26
Slika 3.	Percepcije članova parlamenta u vezi s vladinim angažovanjem u procesu parlamentarnog nadzora	27
Slika 4.	Izvori mandata za parlamentarni nadzor	28
Slika 5.	Percepcije članova parlamenta u vezi sa ustavnim ili zakonskim ovlašćenjima za nadzor	28
Slika 6.	Percepcije članova parlamenta u vezi s resursima za nadzor	31
Slika 7.	Kontrola nad budžetom parlamenta	32
Slika 8.	Kontrola nad prijemom u službu stručnog osoblja parlamenta	32
Slika 9.	Godišnji izveštaji parlamentima	34
Slika 10.	Usluge informisanja i istraživanja koje pruža parlament	34
Slika 11.	„Nadzor je odgovornost svih članova parlamenta“	36
Slika 12.	„Nadzor vrše uglavnom članovi opozicije“	36
Slika 13.	Sistematsko praćenje učinka nadzora od strane parlamenta	42
Slika 14.	Ko određuje predsedavajućeg u odboru?	47
Slika 15.	Odbori kojima predsedavaju žene	49
Slika 16.	Ko određuje članove odbora?	49
Slika 17.	Ko učestvuje u javnim slušanjima na odboru?	52
Slika 18.	Da li parlament ima sistem za praćenje preporuka i obaveza koje je dao odbor?	54
Slika 19.	Broj pisanih pitanja u 2015.	59
Slika 20.	Broj pisanih pitanja u 2015, regionalni uzorak parlamenata	59
Slika 21.	Deset zemalja sa najvećim brojem pisanih pitanja u 2015.	60
Slika 22.	Da li postoji rok u kome vlada mora da odgovori na pisana pitanja?	60
Slika 23.	Prilike da se parlament angažuje u nadzoru nad budžetom	63
Slika 24.	Da li parlament ima sistem za dosledno praćenje ispunjavanja preuzetih međunarodnih obaveza?	70
Slika 25.	Uloga parlamenta u COR 3 – Unapređenje zdravlja	73
Slika 26.	Angažovanje parlamenta sa vrhovnim revizorskim institucijama	78
Slika 27.	Broj izveštaja primljenih od vrhovnih revizorskih institucija u 2015.	79
Slika 28.	Parlamentarno angažovanje sa nacionalnim institucijama za ljudska prava	80
Slika 29.	Parlamentarno angažovanje sa ombudsmanima	81
Slika 30.	Traženje mišljenja od organizacija civilnog društva	84

Korisne sugestije parlamentarcima

Korisne sugestije parlamentarcima: uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove nadzornih aktivnosti	19
Korisne sugestije parlamentarcima: javna slušanja na odboru	52
Korisne sugestije parlamentarcima: izveštavanje o nalazima odbora	55
Korisne sugestije parlamentarcima: debate	57
Korisne sugestije parlamentarcima: pitanja	61
Korisne sugestije parlamentarcima: nadzor nad budžetom	62
Korisne sugestije parlamentarcima: praćenje međunarodnih normi i standarda ljudskih prava	72
Korisne sugestije parlamentarcima: uključivanje građana	84
Korisne sugestije za članove parlamenta: korišćenje društvenih medija u svrhe parlamentarnog nadzora	86
Korisne sugestije za parlamentarce: međustranački ženski kokusi	89

Predgovori

Interparlamentarna unija

Nadzor je jedna od tri glavne funkcije parlamenata. To je način na koji parlamenti pozivaju vlade na odgovornost u ime naroda. Ona je ključni deo uzajamne kontrole triju oblika vlasti, koji obezbeđuje da niko u demokratiji nema apsolutnu vlast.

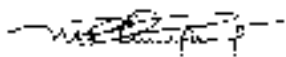
Ovaj, drugi po redu *Globalni parlamentarni izveštaj*, koji zajednički objavljuju IPU i UNDP, nudi detaljno istraživanje i analizu trenutnog stanja parlamentarnog nadzora i načina da se on ojača u vreme kad se demokratija, kao način vladavine, i parlament, kao njena glavna institucija, dovode u sumnju. Ovo je najnoviji dokument iz opusa IPU, koji doprinosi uspostavljanju međunarodnih standarda za demokratske parlamente. Prilog ovom izdanju dalo je više od 150 parlamenata, i tako potvrdilo važnost koju oni pridaju svojoj nadzornoj ulozi.

Kao što pokazuje ovaj izveštaj, parlamentarni nadzor može u praksi biti izazov. Politički faktori, pristup informacijama, ljudski i finansijski resursi i različite inicijative parlamentaraca – sve to zajedno stvara okruženje koje manje ili više pogoduje nadzornoj funkciji parlamenta i odgovornosti. Pa ipak, kao što je u Izveštaju ilustrovano brojnim primerima, parlamenti i pojedinačni članovi parlamenta taj izazov prihvataju. Oni sve više uviđaju da je parlamentarni nadzor važan za postizanje ličnih ciljeva, kao i da donosi koristi celom društvu.

Izveštaj daje niz preporuka parlamentima i pojedinačnim članovima parlamenta kako da se parlamentarni nadzor ojača. Te preporuke su podjednako važne političkim partijama u vladi i u opoziciji, a i organizacijama civilnog društva. Pozivam sve zainteresovane aktere da pažljivo prouče preporuke iz ovog izveštaja i da preduzmu neophodne radnje u svojim sredinama. IPU će nastaviti da daje svoj doprinos, putem rada sa parlamentima i svojim partnerima, uspostavljanju standarda i izgradnji kapaciteta za parlamentarni nadzor.

Objavljivanje ovog, drugog izveštaja prikladno dolazi na 20. godišnjicu *Univerzalne deklaracije o demokratiji* iz 1997. godine, koju su usvojili parlamenti članovi IPU. Ta deklaracija postavlja glavne principe i elemente demokratije – i kao ideal, ali i kao način rada vlade. Od tog trenutka, naš celokupan rad je usmeravalo jedno jednostavno pitanje: kako možemo pomoći da ti principi počnu da se primenjuju, tako da svi istinski imaju prilike da učestvuju u donošenju odluka koje ih se tiču?

Svako ko veruje u demokratiju treba da se pridruži naporima u korist kulture nadzorne uloge parlamenta i odgovornosti. Time što efikasno vrši nadzor, parlament povećava svoju važnost u savremenom svetu i doprinosi sveukupnoj dobrobiti ljudi. Jačanjem sistema nadzora, parlament postaje jači kao institucija i tako uživa veći legitimitet.



Martin Chungong
Generalni sekretar
Interparlamentarne unije

Program Ujedinjenih nacija za razvoj

U septembru 2015. godine svetski lideri su se okupili u Ujedinjenim nacijama u Njujorku da bi usvojili *Agendu o održivom razvoju do 2030. godine* i, u okviru nje, *Ciljeve održivog razvoja*. *Agenda* potvrđuje „presudnu ulogu nacionalnih parlamenata koja se ostvaruje donošenjem zakonskih akata i usvajanjem budžeta i njihovu ulogu u obezbeđenju odgovornosti za delotvorno sprovođenje *Ciljeva održivog razvoja*“.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) najveći je sprovednik programa osnaživanja parlamenata na svetu, koji pomaže parlamentima širom sveta da izgrade kapacitete i pomognu ostvarivanju *Agende* i tako doprinesu izgradnji mirnodopskih i inkluzivnih društava koja bi se razvijala na održiv način. Interparlamentarna unija (IPU) – svetska organizacija parlamentaraca – sve vreme je glavni partner u ovom poslu.

U 2012. godini UNDP i IPU su zajednički radili na izradi prvog *Globalnog parlamentarnog izveštaja*, koji je bio usmeren na prirodu parlamentarnog zastupanja, koja doživljava promene. Ove godine, UNDP i IPU su sačinile drugi *Globalni parlamentarni izveštaj*, koji u fokusu ima nadzornu ulogu parlamenta i ovlašćenje parlamenta da poziva vladu na odgovornost. Kao doprinos izradi obaju izveštaja, UNDP je sa zadovoljstvom stavio na raspolaganje svoje resurse, stručnost i stečeno iskustvo iz programa podrške parlamentima koji se ostvaruju preko njegove svetske mreže kancelarija u zemljama širom sveta. UNDP je koristio i svoje centre za svetsku politiku, regionalne centre i biroe, kao i svoj centralni biro za politiku.

Nadzor nad radom vlade je glavna funkcija parlamenta. Ona je neophodna za izgradnju delotvornih, odgovornih i inkluzivnih institucija, kako je predviđeno ciljem 16 iz COR (mir, pravda i jake institucije). Nadzorna funkcija parlamenta je presudno važna za to da ljudi dobijaju neophodne usluge, i zbog toga je ključna za izgradnju odgovornosti. Parlament je, zahvaljujući svom zastupničkom mandatu, prava institucija preko koje bi trebalo vršiti nadzor.

UNDP je zahvalan svojim razvojnim partnerima na nesebičnoj podršci i na pomoći koju su mu pružili u uspostavljanju i održavanju infrastrukture koja mu je bila potrebna da, sa IPU, sačini ovaj izveštaj, kao i na ostalim ključnim proizvodima globalnih znanja. Ovaj izveštaj ne bi bio moguć ni bez posvećenosti parlamentaraca i stručnog osoblja UNDP-ja širom sveta, koji rade na unapređenju održivog ljudskog razvoja, što uključuje i bolji način državnog upravljanja.

Uveren sam da će ovaj izveštaj bitno doprineti postizanju održivog ljudskog razvoja, kako je i predviđeno *Agendom*, i nadam se da će parlamenti širom sveta ozbiljno razmotriti nalaze i preporuke iz njega.



Achim Steiner
Direktor
Programa Ujedinjenih nacija za razvoj

Uvod

Tema drugog *Globalnog parlamentarnog izveštaja* jeste uloga parlamenta u nadziranju rada vlade i ovlašćenje parlamenta da poziva na odgovornost vladu za njene postupke i odluke.

Nadzorna uloga se malo manje uočava kao konkretno polje aktivnosti nego ostali „glavni“ zadaci parlamenta – donošenje zakona i zastupanje. Međutim, ona je izuzetno važna i zaslužuje veću pažnju parlamenta, vlade, građana i međunarodne zajednice.

Parlamentarni nadzor poboljšava kvalitet vlade. On pomaže obuzdavanju izvršne vlasti i tako doprinosi jačanju demokratije. Na svetskom nivou, od parlamentarnog nadzora se očekuje da potpomogne napredak zemalja prema ciljevima koji su postavljeni u *Agendi za održivi razvoj do 2030. godine*.

Stoga je došlo vreme da se razmotri sve veći deo parlamentarne zajednice koja koristi pristup koji je zasnovan na istraživanju i sistematičan. Analiza, zaključci i preporuke u ovom izveštaju zasnivaju se na opsežnom istraživanju koje je obuhvatilo parlamente, parlamentarce, ljude iz prakse parlamentarnog razvoja i mnoge srodne organizacije i pojedince iz svih delova sveta. Izveštaj se, stoga, temelji na parlamentarnoj praksi i iskustvu.

Koristeći podatke iz upitnika dobijene od 103 parlamentarna doma iz 85 zemalja, istraživanja o percepciji parlamentarnog nadzora preko 350 članova iz 128 parlamenata, studije slučajeva po zemljama i razgovore sa preko 80 parlamentaraca širom sveta, ovaj izveštaj opisuje kako parlamenti stvarno vrše nadzor. Izveštaj analizira činioce koji podržavaju ili ometaju parlamentarni nadzor i predlaže načine da se on učini efikasnijim u svrhu jačanja parlamenata i boljeg načina upravljanja.

Interparlamentarna unija (IPU) i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) žele da ovaj izveštaj bude praktičan i koristan. Stoga on sadrži brojne primere načina na koji parlamenti i članovi parlamenta vrše nadzor u svojim zemljama, kao i savete namenjene parlamentarcima o načinima pristupanja nadzoru. Nadamo se da će ovaj izveštaj podstaći aktivnosti na jačanju nadzorne uloge parlamenta. Budući pozitivni razvoj parlamenata u velikoj meri zavisi od toga šta parlamentarni nadzor može da donese stanovništvu kojem služi.

Struktura Izveštaja

Poglavlje 1 otvara ovaj izveštaj definisanjem parlamentarnog nadzora i predstavljanjem nekih od glavnih alatki za nadzor koje stoje na raspolaganju parlamentima i parlamentarcima. U izveštaju se dalje analizira veza između nadzora i zastupanja, zakonodavne, finansijske i ostalih funkcija parlamenta, kao i politička priroda parlamentarnog nadzora. Izazovi koji otežavaju nadzor otkrivaju se rečima samih članova parlamenta; analiza tih izazova i načina da se oni prevaziđu čini okosnicu Izveštaja.

Poglavlje 2 usmereno je na osnove delotvornog parlamentarnog nadzora. Ključ za njega jesu jaka zakonska ovlašćenja parlamenta, koja obezbeđuju da njegova nadzorna uloga bude bezbedno utemeljena u osnovnim strukturama države, ustavu, zakonima i poslovniku o radu samog parlamenta. Uloge parlamentarnih učesnika u nadzoru – predsednika parlamenta,

opozicije, pojedinačnih članova parlamenta – moraju biti jasne njima i glavnim spoljnim akterima, kao što su vlada, civilno društvo i mediji. Za vršenje nadzora suštinski je važna saradnja vlade. Parlament mora imati odgovarajuće finansijske i ljudske resurse za vršenje nadzora i kontrolu nad tim resursima nezavisno od vlade. S obzirom na važnost nadzora, prikladno je da parlament ima mogućnost da izriče sankcije, kako bi nadležni državni organi zasigurno izvršavali svoje obaveze.

Poglavlje 3 iznosi izveštaje o nadzornoj praksi koje daju parlamenti i parlamentarci. Ta praksa se u parlamentima odvija uglavnom radom u odborima i aktivnostima na plenarnom zasedanju, ali prostor koji se u okviru parlamenta daje nadzoru i prilike koje se daju opoziciji da u tome učestvuju važne su pretpostavke i zadiru u obe oblasti. Parlamentarci se najviše fokusiraju na rad u *odborima*, i on se odvija u veoma raznovrsnim sektorskim i prioritetnim tematskim područjima na kojima se vlada angažuje. Razmatraju se sastav, ovlašćenja i resursi koji su neophodni i stoje na raspolaganju odborima za obavljanje njihovog posla, kao i odnos između rada odbora i samog parlamenta. Na *plenarnom zasedanju* nadzorna uloga se sprovodi pomoću niza procedura, pre svega podnošenjem predloga, pitanja, interpelacija, kao i finansijskim nadzorom, koji uključuje i godišnji budžet. Kontrola budžeta vlade je parlamentima od najvišeg prioriteta, a razmatraju se mogućnosti da parlament interveniše u različitim fazama – njegovog formulisanja, razmatranja, stavljanja amandmana i sprovođenja. Preko parlamentarnog nadzora mogu se podstaći kvalitativna poboljšanja budžeta, kao što je rodno usmeravanje, a parlament ima i tu važnu odgovornost da obezbedi tačnost podataka koji se nalaze u osnovi vladinih budžetskih pretpostavki.

U *Poglavlju 4* procesi parlamentarnog nadzora razlažu se na tri oblasti od naročitog značaja: nadzor nad sektorom bezbednosti, koji postavlja konkretne izazove u vezi s pristupom informacijama koje se odnose na nacionalnu bezbednost; nadzor nad obavezama koje je država preuzela po osnovu međunarodnog zakona o ljudskim pravima; i nadzor nad državnim nastojanjima da se dostignu ciljevi održivog razvoja koji imaju mandat Ujedinjenih nacija.

U *Poglavlju 5* iznose se načini na koje parlamenti funkcionišu u širem okruženju, uključujući njihove odnose sa drugim nadzornim telima, kao što su kancelarije državnih revizora, institucije za ljudska prava i ombudsmani. Sposobnost parlamenta da vrši smislen nadzor često zavisi od otvaranja vladinih predloga ka ostatku sveta i to čini odnos parlamenta sa nizom spoljnih aktera izuzetno važnim. Parlamentu su potrebni uvidi i stručna znanja tih spoljnih tela da bi dopunio i obogatio svoje aktivnosti nadzora i zaključke.

Važni su i unutrašnji mehanizmi. Razmatraju se i jednopartijske i međustranačke grupe, kao što su ženski kokusi, kao sredstva koja mogu pomoći sveobuhvatnom cilju – razvoju konstruktivne parlamentarne kulture u vršenju nadzora. Članovi parlamenta se oslanjaju i na vlastitu inicijativu da prikupe informacije od relevantnih izvora, uključujući vladu, naročito kada samom parlamentu nedostaju resursi; oni takođe mogu da razmotre objavljivanje pitanja u medijima. Tamo gde zvanične procedure parlamenta ne omogućavaju adekvatnu kontrolu, članovi

parlamenta sami preuzimaju inicijativu i osmišljavaju nezvanične procese koji im pomažu da se posao obavi.

U *Poglavlju 6* u žiži interesovanja su parlamentarci kao pojedinci (i zaista, ovo poglavlje namenjeno je neposredno njima), uz diskusiju o motivaciji parlamentaraca da se angažuju u nadzoru. Motivacija varira od pomaganja glasačima, unapređenja ciljeva praktične politike, do ličnije – kao što je profesionalni razvoj i napredovanje. Uvode se kriterijumi pomoću kojih članovi parlamenta mogu da procene učinak vlade, a utvrđuju se i analiziraju ovlašćenja parlamenta da izvrši uticaj na vladu u kontekstu nadzorne uloge, uključujući i sankcije. Ključ za to jeste neposredan odnos parlamenta s javnošću, kako bi parlament dobio podršku za uspešan nadzor, a naglašava se centralno mesto etičkog ponašanja i renomea parlamenta, koji obezbeđuju da javnost dobrovoljno prihvati rezultate nadzora. Izveštaj skreće pažnju na način na koji se javnosti prenose preporuke i zaključci anketnih odbora. Poglavlje se završava scenarijem za promenu koji utvrđuje mnogostruke inicijative članova parlamenta za vršenje nadzora, i navodi se niz smernica koje će pomoći članovima parlamenta koji prihvataju izazov nadzorne uloge.

Ključni nalazi

U zaključku Izveštaja rezimiraju se glavni principi parlamentarnog nadzora. Prvi princip, iz kojeg proizlazi sve ostalo, jeste da je delotvoran parlamentarni nadzor proces koji je strog, konstruktivan i zasnovan na podacima, oblikovan tako da poboljša sve aspekte društva i državnog upravljanja.

Ukratko prikazani, ključni nalazi iz Izveštaja dati su u nastavku.

- Parlamentarni nadzor jeste, i dalje će biti, politička aktivnost. Ne postoji svugde politički prostor za vršenje nadzora. Suštinski je važno da opozicija ili manjinske partije u parlamentu budu u stanju da potpuno učestvuju u nadzoru nad vladom.

- Delotvoran sistem nadzora ostaje ono čemu mnogi parlamenti streme. Efikasan nadzor zahteva kombinaciju jakog mandata, odgovarajućih parlamentarnih resursa i voljne i posvećene učesnike. Članovi parlamenta kao najveći izazov efikasnom nadzoru navode nedovoljne resurse.
- Parlamentarci izražavaju posvećenost nadzoru i prihvataju da je on važan deo njihovog posla. U praksi, međutim, njihovo angažovanje u nadzornim aktivnostima često ograničavaju pitanja prioriteta i kapaciteta, kao i politički obziri. Delotvoran nadzor zahteva više od pravilnikâ i sistemâ; on zavisi od aktivnih i voljnih učesnika koji su spremni da nadzornim aktivnostima daju visok prioritet i obavežu se na njih na duže vreme. Ovaj izveštaj objašnjava zašto su nadzorne aktivnosti ključne za pomoć parlamentarcima da služe svojim glasačima, da dostignu ciljeve svoje politike i napreduju u svojim političkim karijerama.
- Nadzor je ključno obeležje relevantnosti parlamenta u XXI veku. Parlamentarni nadzor pomaže da se postignu mnogi rezultati koje građani visoko cene, kao što su poštenje u javnom životu, pravična raspodela nacionalnih resursa, dobijanje odgovarajuće vrednosti za utrošen državni novac, rodna ravnopravnost i pravične mogućnosti za razvoj ljudi. Pozivanjem vlade na odgovornost, utvrđivanjem problema i zahtevanjem korektivnih mera u zakonodavstvu, raspodeli budžeta, politici i upravi, parlament pruža ključnu uslugu društvu.
- *Agenda za održivi razvoj do 2030. godine* obuhvata ciljeve koji su važni svim zemljama. *Agenda* je i izazov i prilika parlamentima da razviju svoju ulogu radeći sa vladama na tome da se poveća dobrobit svih ljudi.

Izveštaj se završava davanjem preporuka za praktične radnje koje radi jačanja parlamentarnog nadzora treba da preduzmu parlamenti, političke partije i članovi parlamenta kao pojedinci. Te preporuke su važne i za vlade, civilno društvo i druge aktere koji imaju udela u efikasnom parlamentarnom nadzoru.

Rezime preporuka

Ustanovite nadzor kao najviši prioritet parlamenta

1. Pokažite da je parlament privržen svojoj funkciji nadzora.
2. Okupite sve zainteresovane aktere radi definisanja konstruktivnog procesa nadzora i obavezivanja na njega.
3. Procenite jake i slabe strane parlamenta koje se tiču funkcije nadzora.
4. Obavežite se da redovno proveravate način na koji parlament vrši nadzor i da izveštavate o njemu.

Oснаžite mandat i kapacitet za nadzor

5. Pobrinite se da zvanična ovlašćenja za nadzor nad vladom budu jasno utvrđena u zakonu i poslovniku parlamenta.
6. Pobrinite se za finansijsku i administrativnu autonomiju parlamenta i posvećeno profesionalno osoblje.
7. Odredite vreme u okviru plenarne sednice koje će biti posvećeno parlamentarnom nadzoru.
8. Pobrinite se da pravila i praksa odbora podržavaju funkciju nadzora.
9. Pobrinite se za jasno zakonsko ovlašćenje, procedure i kapacitet za nadzor budžeta.
10. U sve nadzorne aktivnosti uključite rodna i ljudska prava.
11. Razvijajte konkretan istraživački kapacitet za podršku parlamentarnom nadzoru.
12. Razvijajte veštine parlamentarnog nadzora i ograničite uticaj preokreta na izborima.
13. Tražite pomoć sa strane.

Na nadzoru radite zajedno sa partnerima

14. Prihvatite da je delotvoran parlamentarni nadzor rezultat zajedničkog napora članova parlamenta, civilnog društva i drugih nadzornih institucija, uz podršku široke javnosti.

15. Iznosite na odboru podatke prikupljene od širokog spektra izvora.

16. Jačajte odnose sa vrhovnim revizorskim institucijama i drugim nadzornim institucijama.

Dobro iskoristite ovlašćenja parlamenta da vrši nadzor

17. Učinite da nadzor bude dosledan, tako što ćete voditi evidenciju.
18. Razmotrite kako možete postići da vlada postupa u skladu sa zahtevima nadzora.

Razvijajte javnu podršku parlamentarnom nadzoru

19. Usvojite etička pravila i praksu koji jačaju legitimnost parlamenta.
20. Uspostavite strategije komunikacije koje će služiti javnom objavljivanju posla u vezi s parlamentarnim nadzorom.
21. Razmotrite kako da za nadzorne aktivnosti iskoristite medije na najbolji način.
22. Učinite parlamentarnu evidenciju javno dostupnom.
23. Postavite parlament za lidera u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Iskoristite mogućnosti koje članovima parlamenta stoje na raspolaganju da bi oblikovali okruženje za nadzor

24. Bolje koristite postojeće mogućnosti.
25. Iskoristite preimućstva prostora u kojem se može delovati.
26. Stvarajte koalicije za reforme, odnosno pridružujte se takvim koalicijama.
27. Učestvujte u alternativnim i međustranačkim radnim grupama.
28. Birajte takvo rukovodstvo, odn. pružajte podršku takvom rukovodstvu koje podržava parlamentarni nadzor.

Poglavlje 1: Nadzorna uloga parlamenta

Nadzor nad radom vlade – pozivanje izvršne vlasti na odgovornost – jedna je od tri glavne funkcije parlamenta, uz donošenje zakona (naročito godišnjeg budžeta) i zastupanje glasača. Ove glavne funkcije zavise jedna od druge. Iako parlament i vlada imaju različite prerogative, parlamentarni nadzor je najvažnija odlika uzajamne kontrole triju grana vlasti u demokratiji.

Osnovni ciljevi parlamentarnog nadzora jesu unapređivanje sloboda i blagostanja ljudi i bolji način državnog upravljanja. Nadzornim procesima procenjuje se uticaj koji postupci vlade imaju na društvo, pomaže se da se obezbede odgovarajući resursi za sprovođenje programa vlade, utvrđuju se neželjeni ili negativni efekti vladine politike i postupaka i sistematski prati ispunjenje obaveza preuzetih na nacionalnom i međunarodnom planu.

Radi postizanja ovih teških ciljeva, od savremenih parlamenata se zahteva – a često i oni to traže – da se transformišu u što reprezentativnije, transparentnije, pristupačnije, odgovornije i delotvornije institucije¹ i da postanu mesta na kojima su gledišta velikog broja zainteresovanih strana ne samo dobrodošla već i suštinski važna.

Kako parlamenti i njihove glavne funkcije nastavljaju da se razvijaju, nadzorna uloga pomaže parlamentima da pokažu koliko su važni za dobre i loše aspekte nacionalnih politika i vlada. Svojim nadzorom parlamenti znatno povećavaju sopstveni kapacitet da doprinesu održivom društvenom i ekonomskom napretku.

Svi parlamenti imaju određenu nadležnost da pozivaju vladu na odgovornost. Načini na koje parlamenti vrše nadzor, alatke i procedure koje svaki od njih bira da primeni, kao i obuhvat kontrole koja se primenjuje, znatno se razlikuju. Međutim, to nikako ne znači da svugde postoji strog, konstruktivan i na podacima zasnovan nadzor. U nekim sredinama politički prostor za nadzor možda jednostavno ne postoji. Neki parlamenti imaju volje da sprovedu i veći i bolji nadzor, ali im nedostaju ljudski i finansijski resursi za to. Parlamentarni nadzor u nekim slučajevima može biti ograničen na skromno postavljanje pitanja i povremenu raspravu, ili biti nešto više od stranačkog instrumenta za uterivanje u krivicu.

Pa ipak, nadzor sačinjava sve veći deo rada parlamenata i služi tome da parlamenti u današnjem svetu dobiju na važnosti.

1.1 Definisane parlamentarnog nadzora

Parlament ima jedinstvenu *ustavnu* funkciju nadzora. On je jedini akter koji je dobio od naroda politički mandat da sistematski prati način na koji vlada upravlja državom.

Parlamentarni nadzor je sredstvo pomoću koga parlament i parlamentarci, u ime naroda, pozivaju vladu na odgovornost

između izbora. Odgovornost je „obrnut proces“², u kojem nadgledano telo odgovara za svoje izbore, postupke i odluke.³ Nadzor i odgovornost su glavne dimenzije komplementarnih demokratskih mandata vlade i parlamenta.

Potrebno je dobro razumeti jasne i odvojene uloge parlamenta i vlade. Vlada pruža usluge građanima; parlament poziva vladu na odgovornost postavljanjem pitanja i osporavanjem vladinih postupaka i praktične politike i davanjem preporuka za izmenu.

Nadzor i odgovornost se sastoje od tri obaveze, koje se suštinski prepliću. To su:

- obaveza nadležnih organa, prvenstveno vlade, da pružaju informacije o svojim odlukama i postupcima i da ih opravdaju pred parlamentom i narodom;
- obaveza parlamenta da kontroliše odluke i postupke vlade ili drugih nadležnih organa i da daje konstruktivne i prikladne preporuke;
- obaveza onih koji su za to odgovorni da prikladno odgovore na zaključke parlamenta o pitanju koje je predmet kontrole.

Funkcija parlamentarnog nadzora zbir je mnogih interesa. Ne postoji nešto što se zove „parlamentarni nadzor nad vladom“, jer parlament nije jedinstveno i koherentno telo. Parlamentarni nadzor se odvija preko nadmetanja partija i pojedinačnih članova parlamenta i načina na koji javnost to doživljava i na to reaguje.⁴

Nadzorna ovlašćenja

U kontekstu parlamenta „ovlašćenje“ ima mnogo različitih značenja. Prvo, to je kapacitet, tj. posedovanje odgovarajućeg zakonskog mandata i resursa – finansijskih, ljudskih i organizacionih – za obavljanje potrebnih zadataka. Drugo, to je autonomija – dovoljan stepen nezavisnosti od vlade, koji omogućava delotvornu kontrolu nad njom, uz očuvanje uzajamne ustavne kontrole triju oblika vlasti.

Ovde je, očigledno, važno pitanje srazmerne moći. Ne radi se samo o odnosu moći između parlamenta i vlade, nego i o ravnoteži snaga između partija i u okviru njih. I zaista, način na koji je raspoređena partijska moć često može da odredi odnos između parlamenta i vlade.

Sledeći izvod iz vodiča IPU pod nazivom *Parlament i demokratija u XXI veku*⁵ iz 2006. godine i danas zvuči aktuelno:

„Naravno da parlamenti moraju da uspostave ravnotežu između saradnje sa izabranom izvršnom vlašću i nadzorom nad tom vlašću; javnost retko ima koristi od čistog opstrukcionizma. Ipak, daleko izgledniju opasnost u modernom periodu predstavlja neprikladna dominacija izvršne vlasti, bilo preko nedostatka parlamentarnog kapaciteta ili nesprenosti parlamentaraca da vrše ovlašćenja koja imaju.“

² Kinyondo, Pelizzo i Umar, 2015.

³ Definicija nadzorne uloge parlamenta je već dugo predmet rasprave i postoje brojne i različite definicije. Vidi npr. Rockman (1985).

⁴ Beetham 2006: 128.

⁵ Beetham 2006: 115.

Alatke i procesi parlamentarnog nadzora

Osnovnu svrhu parlamenata da pozivaju vladu na odgovornost odslikavaju i unapređuju političke i proceduralne strukture u okviru parlamenata. Nadzor se vrši procedurama kao što su: postavljanje ministrima usmenih i pisanih pitanja; razmatranje pitanja praktične politike i finansija (uključujući budžet) na odborima i davanje preporuka za izmenu; razmatranje peticija građana i procenjivanje uticaja koji doneti zakoni imaju u praksi. Ovi osnovni instrumenti kontrole detaljno su obrađeni u Poglavlju 3, a primeri se nalaze u celom izveštaju.

Nadzorna uloga članova parlamenta

Parlamente čine poslanici, a njihova delotvorna nadzorna uloga suštinski zavisi od toga koliko oni na konstruktivan način koriste alatke za kontrolu koje im stoje na raspolaganju.

Obaveza zakonskog angažovanja na funkciji nadzora utkana je u mandat koji je ustavom dat parlamentu da zastupa različite interese društva. Ona je deo „ugovora poverenja“ između članova parlamenta i građana. Odgovornost za nadzor zato leži na svim članovima parlamenta, bez obzira na to da li oni jesu ili nisu članovi političke partije koja je trenutno u vladi.

Efikasan član parlamenta je onaj koji stalno postavlja pitanja i zahteva odgovore od vlade i ostalih. Jedan političar je upečatljivo rekao:

„Parlamentarac koji nije znatiželjan čudan je parlamentarac.“

Michèle André, senator, Francuska

Opseg parlamentarnog nadzora

Parlamentarni nadzor obuhvata „preispitivanje, sistematsko praćenje vlade i državnih agencija i nadzor nad njima, uključujući sprovođenje praktične politike, donošenje zakona i budžete“. ⁶ Drugim rečima, ne radi se samo o praktičnoj politici, programima i trošenju sredstava vladinih ministarstava, što je legitimni predmet parlamentarnog nadzora, već se to odnosi i na druge agencije koje su zadužene za svakodnevno pružanje usluga građanima. U nekim zemljama uobičajeno je da se za kontrolu koju sprovodi parlamentarni odbor traže podaci od civilnog društva, akademske zajednice, raznih tela iz privatnog sektora i drugih. Parlamentarni nadzor sve više razmatra uticaj zakona na društvo. Legitimni opseg parlamentarnog nadzora je zato onoliko širok koliko dosežu granice društva. Nijedan sektor ne bi trebao da bude izuzet od parlamentarnog nadzora, a parlament bi trebao da vrši nadzor u svako doba, uključujući i vreme krizne situacije u državi.

Ostali akteri u nadzoru

Vladu ne kontroliše samo parlament. Parlamenti funkcionišu u gusto naseljenoj sredini, koju popunjavaju i druga tela sa različitim interesima i kapacitetima. Mnogi od njih imaju onakve resurse koje bi parlamenti trebali da imaju ako žele da im nadzor bude efikasan. Parlament ima jak interes da sa drugim akterima nadzora gradi konstruktivno partnerstvo.

Jedan od izazova parlamentu jeste i da uklopi svoju ulogu sa ulogama ostalih nadzornih tela. Ponekad može izgledati da se parlament takmiči sa nizom često uže usmerenih i sektorskih, nezavisnih i kvazinezavisnih ombudsmana, zaštitnika, regulatora i revizorskih tela, čije nadležnosti često zahvataju većinu oblasti za koje je parlament odgovoran. On često mora da se sučeljava i s raznim nezavisnim i privatnim komentatorima i, u znatnoj meri, sa civilnim društvom i medijima. Odnos parlamenta sa ovim spoljnim akterima i njihov uticaj na njegovu nadzornu ulogu dalje se razmatra u Poglavlju 5.

Ukratko: Definisane parlamentarnog nadzora

Nadzor i odgovornost povlače i određene obaveze koje se prepliću a nalaze se i na strani parlamenta (kontrolora) i na strani vlade (odgovorno telo). Da bi mogao da poziva vladu na odgovornost, parlamentu je potrebno zakonsko ovlašćenje za nadzor, kapacitet za njegovo vršenje, kao i nezavisnost. Nadzor je glavna odgovornost svih članova parlamenta. Međutim, oni tu odgovornost ne snose sami: parlament je jedan od mnogih aktera kontrole u okviru društva (iako sa jedinstvenom ustavnom ulogom). Delotvoran nadzor zahteva od parlamenta da tesno sarađuje s tim drugim telima, koja uključuju revizorske institucije, nacionalna tela za ljudska prava i ombudsmane, kao i organizacije civilnog društva.

1.2 Uticaj efikasnog parlamentarnog nadzora

Zašto onda težimo ka efikasnom parlamentarnom nadzoru? S obzirom na sve iznete zahteve i preduslove, koja je korist od delotvornog parlamentarnog nadzora? Štaviše, kako možemo da prenesemo članovima javnog mnjenja i drugim zainteresovanim akterima poruku o njegovom pozitivnom uticaju?

Kada nema efikasnog parlamentarnog nadzora, moguća su dva problematična ishoda: države postaju suviše jake ili parlamenti postaju suviše slabi. Literatura o snazi države je raznovrsna, ⁷ ali se u suštini preterano jake države opisuju kao one kojima se upravlja bez kontrole. Odluke se donose autokratski, bez ikakvog obraćanja narodu i „represivne“ su. U preterano slabim državama pak institucije nisu u stanju da izgrade politički konsenzus i ranjive su na različite oblike izvlačenja koristi, u kojima korumpirane elite nastoje da maksimalno ostvare svoje privatne interese, koje pretpostavljaju javnom interesu. Zajedničke odlike obeju vrsta upravljanja jesu izrazito nepostojanje veze između elita i naroda i loš kvalitet odlučivanja.

S druge strane, delotvoran parlamentarni nadzor ima dva pozitivna ishoda: unapređenje demokratskog procesa i unapređenje praktične politike. Postoji neposredna veza između efikasnog parlamentarnog nadzora i demokratskog procesa: efikasan nadzor uključuje veći broj ljudi u donošenje odluka, tako da one na bolji način odslikavaju interese društva u celini; to poboljšava odgovornost i transparentnost i smanjuje korupciju, i jača legitimitet parlamenta kao saradničke, inkluzivne i zastupničke institucije. Postoji takođe i jaka veza između efikasnog parlamentarnog nadzora i ekonomskog i ljudskog

6 Yamamoto 2007: 9.

7 Vidi npr. Fukuyama (2004) i Buzan (1991).

razvoja: praktična politika i donošenje zakona se osnažuju, a način upravljanja postaje delotvorniji zahvaljujući kontroli i ispravkama.

Parlamentarci su zamoljeni da prokomentarišu pokazatelje kojima se mere poboljšanja u demokratskom procesu i ishodima praktične politike, a koji su posledica parlamentarnog nadzora. Oni su razrađeni u nastavku teksta.

Jačanje demokratskog procesa

Jačanje demokratskog procesa koje je rezultat delotvornog parlamentarnog nadzora može se meriti, na primer:

- preporukama koje donose odbori ili drugi organi parlamenta koje se ocenjuju kao meritorne, a vlada ih prihvata ili odbija na osnovu racionalnih i javno iznetih odgovora;
- kvalitetnijim informacijama koje se stavljaju na raspolaganje parlamentima, a koje doprinose parlamentarnim raspravama i kojima se dalje istražuju pitanja praktične politike i zakonodavstva;
- manjom korupcijom i manjim stepenom lošeg upravljanja među državnim službenicima;
- preduzimanjem disciplinskih postupaka protiv članova parlamenta za koje je utvrđeno da su prekršili kodeks ponašanja ili poslaničke standarde;
- boljom percepcijom parlamenta u javnosti.

Parlamentarni nadzor je podstakao vlade da budu transparentnije.

„Zanimljivo je, na primer, da se u publikaciji [o nadzoru] objavljuje ne samo izveštaj koji je sačinila politička komisija već, u mnogo slučajeva, gotovo uvek, naučni izveštaji i izveštaji koje su pripremila specijalizovana tela. Objavljuju se i politički zaključci i osnovna analiza.“

Stéphane Rossini, član Nacionalnog saveta, Švajcarska

Parlamentarni nadzor takođe obezbeđuje kontrolu vladine praktične politike i programa, radi njihovog poboljšanja. U Austriji, jedan unapređen proces je ojačao nadzor nad rodnom ravnopravnošću.

„U poslednjih pet godina, od svakog ministra se zahtevalo da dostavi godišnji izveštaj o predmetnom zakonu i uticajima koje je njegovo sprovođenje imalo na položaj žena. Kada ministri raspravljaju sa ministarstvom finansija o narednom budžetu, od njih se zahteva da ponesu ovaj izveštaj. Oni moraju i da pokažu šta su učinili na jačanju položaja žena. Mi to zovemo našom rodnom politikom.“

Reinhold Lopatka, član Nacionalnog saveta, Austrija

Univerzalna primena *Ciljeva održivog razvoja* (COR) takođe znači da parlamenti širom sveta razmatraju svoju ulogu u obezbeđivanju ispunjenja ciljeva iz tog dokumenta u svojim zemljama.

„Svako ministarstvo će morati da se postara da se ispune COR. Kao predsednica skupštine, dajem priliku svakom ministarstvu da dođe u parlament i objasni svoju strategiju

za postizanje tih ciljeva. Tada to postaje predmet rasprave, uključuju se članovi parlamenta, koji postavljaju dodatna pitanja, i oni mogu da dopunjavaju strategije. Postoji vreme namenjeno izlaganjima i oni mogu da iskoriste to vreme i da istupe sa novim idejama.“

Maya Hanoomanjee, predsednica Nacionalne skupštine, Mauricijus

Kredibilitet i opstanak vlade često zavisi od parlamenta, i ministri moraju da donose odluke prihvatljive parlamentu ili vlada pada. Češći je slučaj da sam strah od tog čina – sama činjenica da bi tako nešto moglo da se desi u svakom trenutku – može da bude delotvoran.

„Ne slažem se s pretpostavkom da parlamenti ne mogu delotvorno da postupaju ako vlada ne podržava njihove aktivnosti. Naravno da parlament može da dela. Pitanje je da li on to želi da čini i pod kojim okolnostima će reagovati. Mnogi ministri su izgubili mesta pre isteka mandata zato što nisu pravilno postupali u procesima parlamentarnog nadzora. Tako je parlamentarni nadzor naveo kancelara da izvrši rekonstrukciju kabineta zato što su parlamentarni procesi razotkrili postupke ministra.“

Norbert Lammert, predsednik Bundestaga, Nemačka

U krajnjoj liniji, jak parlament primorava vladu da bolje radi nego što bi to činila da ne postoji mogućnost da njen rad bude doveden u pitanje, preispitan ili sankcionisan.

„Ako imate jak parlament i jaku opoziciju, imate i bolju vladu, pošto ste se otarasili one arogancije kada vlada kaže: 'Mi smo dobili izbore, radićemo šta nam se prohte.'“

David Carter, predsednik Predstavničkog doma, Novi Zeland

Poboljšavanje ishoda praktične politike

Možda je još očigledniji primer delotvornog parlamentarnog nadzora revidirana praktična politika ili zakon. Članovi parlamenta koje smo intervjuisali bili su u stanju da nam daju brojne primere da je nadzor efikasno uticao na budžetska izdvajanja i obezbedio da se dobije odgovarajuća vrednost za uloženi novac.

„Odbor je pokrenuo pitanje zakona o štednji za penziju koji je doneo ministar i dao je preporuke za njegovu izmenu. To je bilo prvi put da je promenjen predlog nekog finansijskog zakona – do tada to nikada nije bilo urađeno, ali zajedno smo uspeali (sa vladajućom partijom).“

Robert Alfred Lees, član Nacionalne skupštine, Južna Afrika

„Odbor za budžet je nedavno posetio upravu prihoda da bi procenio njen učinak u prikupljanju prihoda. Utvrdili smo da u našoj zemlji postoje izvori korupcije. Jedan od važnih sektora su državni prihodi. Korupcija takođe postoji i prilikom naplate poreza od građana. S tim u vezi, pre kratkog vremena ocenili smo rad ovog nadležnog organa koji ima i dobar i loš učinak. Postoji imovina koja je oštećena, nije propisno uređena, oštećena je od kiše i sunca... Proverili smo i preduzeli neke korektivne mere.“

Worku Ayenew, član Doma federacije, Etiopija

Razgovori s parlamentarcima otkrili su pozitivne primere da je parlament u toku vršenja nadzora dao korisne preporuke, koje je nakon toga vlada prihvatila.

„Jedan dobar primer bio bi odbor za energetiku. Zahvaljujući svojoj nadzornoj ulozi, odbor je mogao da istraži povećanje cene električne energije, koje je smatrao nerazumnim. Odbor je efikasno istražio javna preduzeća koja se bave proizvodnjom, prenosom i dobijanjem energije. Dobavljači (električne energije) bili su primorani da razmotre preporuke odbora da smanje cene.“

Giorgidi Aggabao, zamenik predsednika Predstavničkog doma, Filipini

U Japanu je tokom kontrole pokrenuto pitanje privatnosti.

„Nedavno smo otkrili da se zbog obične ljudske greške širom Japana pronela informacija o penziji jedne osobe. Zajedno sa svojim kolegama iz parlamenta pokušali smo da sagledamo uzrok problema, razjasnimo ko je za to odgovoran i da potražimo rešenje.“

Chinami Nishimura, član Predstavničkog doma, Japan

Ovaj mali izbor primera koji su ponudili članovi parlamenata nudi uvid u koristi koju parlamentarni nadzor donosi demokratskim procesima i praktičnoj politici u društvu.

Okvir 1 Demokratija bez parlamentarnog nadzora?

Šta bi se desilo da ne postoji parlamentarni nadzor? Zamislite situaciju u kojoj članovi parlamenta ne bi mogli da postavljaju pitanja ministrima, gde odbori ne bi mogli da ispituju praktičnu politiku vlade, gde parlament ne bi mogao da se suprostavi vladi. Evo kako bi to moglo da izgleda.

Vlada bi mogla da donosi odluke bez straha od protivljenja. Ne bi morala da uzima u obzir različite interese društva, zato što niko nikada ne bi o njima postavljao pitanja. Ne bi postojala potreba za javnom raspravom; konsultacije bi se svele na površni zadatak, ako bi ih uopšte i bilo.

Povratna veza bi bila prekinuta. Vlada ne bi imala nikakve mogućnosti da razume stvarnost na terenu ili uticaj svojih postupaka na građane. Rezultat bi bila neefikasna praktična politika i manje transparentni i odgovorni procesi. Korupcija bi cvetala. Moć bi se skupila u rukama malog broja ljudi, na štetu mnogih.

Jednostavna činjenica što postoji mogućnost da se postavljaju pitanja, što se od nekoga može zahtevati da opravda svoje postupke, stvara kod vlada i njihovih uprava drugačiji mentalni stav. To je jedan od najvažnijih doprinosa parlamentarnog nadzora demokratiji. Nije nimalo slučajno što je često prva stvar koja se preduzima posle državnog udara ukidanje ili raspuštanje parlamenta.

Ukratko: Uticaj efikasnog parlamentarnog nadzora

Efikasan parlamentarni nadzor stavlja ljude – njihove potrebe, njihove interese i njihova iskustva – u srce politike. On poboljšava učinak vlade u svim oblastima praktične politike. Ima mnogo primera da je praktična politika promenjena kao posledica aktivnijeg parlamentarnog nadzora. Parlamentarni nadzor takođe pruža podršku održivom razvoju i poštovanju ljudskih prava.

Parlamentarni nadzor razvija demokratski proces. Koristi obuhvataju: bolje poznavanje i razumevanje praktične politike vlade; bolji pristup informacijama i podacima; snažnije preispitivanje praktične politike i budžeta da bi se osiguralo dobijanje „vrednosti za uložena sredstva“; veće učešće zainteresovanih aktera – između ostalih i onih koji su predstavnici javnosti.

1.3 Povezivanje nadzorne funkcije s drugim glavnim funkcijama parlamenta

Možda se čini prikladnim razlikovati sledeće glavne funkcije parlamenta: zastupanje, donošenje zakona i nadzor, kao i ulogu koja se tiče budžeta. Međutim, u praksi između njih postoji znatno međusobno dejstvo.

Zastupanje

Delotvorno zastupanje zahteva da članovi parlamenta uključuju građane u stalni dijalog kako bi razumeli njihova gledišta i viđenja, odgovorili na njihovu zabrinutost i pritužbe, oslanjali se na njihova lična saznanja o lokalnim temama i da bi rad parlamenta zasigurno odslikavao kontekst i stvarnost ljudskih života.⁸

Pritisak da se odgovori na lokalne brige mnoge članove parlamenta pokreće na to da se uključe u nadzor nad aktivnostima vlade. Na primer, oni mogu postavljati pitanja u parlamentu i obezbediti da se rasprave na parlamentarnim odborima vode na konkretne teme od važnosti za njihove izborne jedinice. To naročito važi kada neki lokalni problem ima šire posledice na nacionalnom planu. U prvom *Globalnom parlamentarnom izveštaju* u vezi s prirodom zastupanja u parlamentu koja doživljava promene primećeno je sledeće:

„Mehanizmi parlamentarnog nadzora najprikladniji su za rešavanje sistemskih pitanja. Važno je napraviti razliku između pojedinačnog problema koji se može rešiti i onog koji ukazuje na šira pitanja. Ova šira pitanja bi mogla da obuhvate neadekvatno pružanje usluge ili sprovođenje praktične politike vlade ili zakona koji su nedelotvorni ili pogrešni.“

Za svoje procene članovi parlamenta se koriste zvaničnim i nezvaničnim procedurama za prikupljanje informacija od glasača o efikasnosti i učincima praktične politike i programa vlade.

„Delotvorni nadzor se može definisati kao mogućnost da se sami uverite da li je ono što vlada govori istinito ili ne. Učešće građana u ukazivanju na problematične oblasti je od suštinske važnosti. Članovi parlamenta mogu, uvek kada vide ili čuju nešto što odstupa od uobičajenog, pitati vladu: 'Šta se događa?', 'Šta činite da ovo razrešite?' ili 'Kako koristite državni novac?'"

Orfelina Liseloth Arias, član Predstavničkog doma, Dominikanska Republika

S tačke gledišta građanina, put za izražavanje stavova o vladinom upravljanju javnim poslovima nude anketni odbori. Ovo direktno svedočenje građana je vredan način da se državno upravljanje „humanizuje“.

Izveštaji koje objavljuju skupštinski odbori nakon završetka rada anketnog odbora pružaju javnosti pouzdane izvore informacija i uravnotežene zaključke o onome šta vlada čini u predmetnom sektoru i, često (zavisno od teme), o mogućem uticaju vladinih postupaka na lokalni nivo.

Budni parlamentarni odbori često sistematski prate dešavanja posle prethodno održanih anketnih odbora da provere da li je vlada ispunila svoje obaveze. To omogućava da ciklus zastupanja i nadzora napreduje kao što treba.

„Služenje izbornoj jedinici daje članovima parlamenta političku volju da vrše nadzor. Članovi parlamenta u Mozambiku dobijaju molbe i zahteve od birača u vezi sa pružanjem usluga, što im obezbeđuje političku inicijativu da proveravaju sprovođenje vladinih politika i budžeta. Članovi parlamenta vrše nadzor zato što nadzor vodi do boljeg zastupanja interesa njihovih birača. Kada parlament ne zaseda, članovi parlamenta Mozambika obilaze svoje izborne jedinice i razgovaraju s glasačima.

„Za obilaske svojih izbornih jedinica oni dobijaju ukupno 35 plaćenih dana godišnje. Članovi parlamenta tada pitaju vladu koja vrsta usluga, kada i gde se pruža kako bi oni mogli da bolje informišu svoje glasače.“

Dr Carlos Shenga, PhD, direktor Centra za istraživanje državnog upravljanja i razvoja, Mozambik

Parlamentarni nadzor može obuhvatati nacionalna i međunarodna pitanja koja su naizgled veoma udaljena od lokalizovanog zastupničkog posla njegovih članova. Međutim, kao što je već napomenuto, članovi parlamenta moraju stalno imati na umu svoje izborne jedinice. Vezivanjem nadzornih aktivnosti za stvarni život i brige građana, članovi parlamenta učvršćuju vezu između parlamenta i onih koje zastupaju.

Donošenje zakona

Zakonito donošenje zakona i dalje je gotovo isključivo u domenu parlamenta. Postoji nekoliko tačaka preklapanja između donošenja zakona od strane parlamenta i nadzorne uloge. Proces nadzora preko anketnog odbora često otkriva potencijalni jaz ili nedostatke koji mogu da iziskuju zakonodavni postupak. Odbori prikupljaju podatke od širokog spektra pojedinaca i institucija i postaju svesni tih zakonodavnih zahteva.

„Kada sam bio predsedavajući odbora, pozivali smo NVO da dođu i govore. Na osnovu onoga što su oni govorili na tim sastancima predložio sam donošenje mnogih zakonskih akata. Predložio sam izmene kaznenog zakona, mnogih članova koji su se odnosili na ljudska prava, prava žena i dečja prava. To ne bih bio u stanju da uradim bez ulaznih podataka koje sam od njih dobio.“

Rula Al-Farra, član Predstavničkog doma, Jordan

Nadzor nad sprovođenjem zakonskih propisa odlika je rada mnogih parlamenata. Istraživanjem namere i rezultata donesenog zakona, parlamenti mogu da ustanove da li su očekivani rezultati ostvareni i gde su neophodne ispravke.

„Nama je zaista potrebno da imamo parlamentarni nadzor, jer ako nemate mehanizme nadzora, nećete biti u stanju da razvijate delotvorne zakonske propise i obezbedite delotvorno sprovođenje tih zakonskih propisa.“

Aasiya Talpur, član Narodne skupštine, Pakistan

U međuvremenu, procedure koje se koriste u parlamentarnom nadzoru (anketni odbori, prikupljanje podataka itd.) mogu nalikovati procedurama koje se koriste u nekim parlamentima kada se detaljno razmatraju nacrti zakonskih propisa. Kapacitet parlamenta da uspešno konsultuje čitav spektar zainteresovanih aktera i uzme u obzir njihova gledišta važan je kako za njegovu funkciju nadzora, tako i za zakonodavnu funkciju.

Budžet

Istorijski gledano, jedan od razloga za razvoj parlamenata bio je da se izvršnoj grani vlasti obezbede finansijski resursi. Zauzvrat, vlada je bila u obavezi da dostavi parlamentu izveštaj o korišćenju tih sredstava. To je dovelo do razvoja nadzorne funkcije parlamenta. Parlament je i dalje tesno uključen u finansijska pitanja, uključujući godišnji budžet države, monetarnu i fiskalnu politiku, bankarstvo, oporezivanje i obezbeđivanje da se u javnoj potrošnji za utrošen državni novac dobija odgovarajuća vrednost.

Za mnoge parlamente najvažnija stavka u finansijskom kalendaru upravo je budžet. Budžet je jedan od glavnih dokumenata u vezi s praktičnom politikom i potrošnjom vladinih sredstava, u kojem se okvirno navodi kako ona namerava da prikupi i rasporedi sredstva za čitav niz javnih službi i programa. Pouzdani budžeti su za vladu dostojnu poverenja od suštinske važnosti. Efikasan i informisan parlamentarni nadzor nad predlogom budžeta doprinosi bitnom aspektu politike – finom podešavanju raspodele nedovoljnih resursa. Proces pripreme, donošenja i praćenja sprovođenja zakona o budžetu pruža mogućnosti članovima parlamenta da snažno učestvuju u postavljanju nacionalnih prioriteta.

U mnogim zemljama tradicionalna uloga parlamenta sastoji se u tome da se donese zakon o budžetu i zatim da se procenjuje kako se taj budžet troši. Ali, sve veći broj parlamenata preduzima korake da se uključi u proces izrade budžeta u što ranijoj fazi. Budžet bi trebao da bude živi dokument i merilo parlamentarnog nadzora nad ekonomskim učinkom vlade tokom godine.

„Svi ovi odbori moraju da čekaju da sama vlada objasni kako je potrošila budžet koji joj je dodeljen. Sada, preko

anketnih odbora, mi smo u stanju da vidimo kako je budžet potrošen. Međutim, želeo bih da naglasim da sam princip zapravo nalaže da budžet svakodnevno podleže stalnoj kontroli i verujem da je to ispravno.“

Chérif Moumina Sy, predsednik Prelaznog nacionalnog saveta, Burkina Faso

Ukratko: Povezivanje nadzorne funkcije s drugim glavnim funkcijama parlamenta

Trebalo bi da nadzorna funkcija bude potpuno integrisana u okvire modernog parlamenta i da ostvaruje interakciju sa svim ostalim glavnim funkcijama parlamenta – zastupanjem, donošenjem zakona i učešćem u donošenju budžeta.

1.4 Povezivanje parlamentarnog nadzora sa sveukupnim prioritetima praktične politike

Kao što je detaljnije razrađeno u *Poglavlju 4*, parlamentarni nadzor je od suštinske važnosti za postizanje sveukupnih prioriteta praktične politike, kao što su održivi razvoj i rodna ravnopravnost.

Nacionalni razvoj i ciljevi održivog razvoja (COR)

Glavni posao svih parlamenata je socijalni, ekonomski i ekološki razvoj nacije. On je od suštinske važnosti za kvalitet društva i blagostanje ljudi. Parlamentarni nadzor jedan je od načina da praktična politika vlade dopre do svih delova društva – muškaraca i žena, u urbanim i seoskim sredinama, mladih i starih, ranjivih i marginalizovanih grupa⁹ – i da korisno utiče na život ljudi. Vršeći nadzor, parlament prepoznaje nedostatke i podstiče vladu da preduzme mere da bi se oni ispravili.

Imajući u vidu ogromne nejednakosti koje i dalje postoje u svetu i odlučni da preduzmu zajedničke mere za njihovo rešavanje, svetski lideri su u septembru 2015. godine usvojili *Agendu za održivi razvoj do 2030. godine*. *Agenda* obuhvata niz globalnih ciljeva (ciljevi održivog razvoja – COR) zajedničkih svim zemljama – od iskorenjivanja apsolutnog siromaštva do zaustavljanja klimatskih promena, i od postizanja rodne ravnopravnosti do promene obrazaca potrošnje i proizvodnje. Ciljevi su odlučno postavljeni u okvir postojećih međunarodnih ljudskih prava i nose čvrstu obavezu da „ne dozvole da bilo ko zaostaje“. Poštovanje ljudskih prava je lakmus test zdrave praktične politike na svim nivoima.

Važno je što COR prepoznaju da su glavni činioci koji omogućavaju njihovo postizanje mir, pravda, jake institucije i rodna ravnopravnost. Cilj 16 iz COR, takođe poznat i kao „cilj upravljanja“, jasno kaže da demokratija i održivi razvoj idu ruku pod ruku. Cilj 16 se poziva na brojne ključne elemente

demokratije, uključujući i sledeće: ojačavanje vladavine prava i pristup pravdi za sve (potcilj 3); razvijanje efikasnih, odgovornih i transparentnih institucija (potcilj 6); obezbeđivanje odgovornog, inkluzivnog, participativnog i reprezentativnog odlučivanja (potcilj 7); obezbeđivanje javnog pristupa informacijama i zaštita osnovnih sloboda (potcilj 10).

COR nisu zamena za posao koji parlamenti već obavljaju podržavajući nacionalni razvoj. Umesto toga, oni obezbeđuju okvir i novi podsticaj za usmeravanje napora ka prosperitetu i blagostanju na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sve zemlje se pozivaju da usvoje COR i da ih ugrade u svoje planove razvoja. Ovaj koncept naglašava važnost lokalnog vlasništva, što čini svaku zemlju odgovornom da poveže svoje nacionalne razvojne planove s međunarodnim okvirom.¹⁰

U septembru 2015. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je u *Agendi za održivi razvoj do 2030. godine* izričito pozvala na aktivnu ulogu parlamenata, uključujući obezbeđenje odgovornosti za delotvorno sprovođenje *Ciljeva održivog razvoja*.

Okvir 2 Korak dalje – centralna uloga parlamenata u ostvarivanju COR

„Takođe pozdravljamo izuzetno važnu ulogu nacionalnih parlamenata u donošenju zakona i usvajanju budžeta i njihovu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti za delotvorno sprovođenje naših obaveza.

Vlade i javne institucije će u realizaciji ciljeva tesno sarađivati i sa regionalnim i lokalnim nadležnim organima, podregionalnim institucijama, međunarodnim institucijama, članovima akademske zajednice, filantropskim organizacijama, volonterskim grupama i ostalima.“

Izvor: Sektor za ekonomska i socijalna pitanja UN, 2015. „Transformisanje našeg Sveta: Agenda održivog razvoja do 2030“, paragraf 45.

COR su dodatna prilika da se parlamenti utvrde kao relevantan činilac u životu građana, tako što će pomagati da se *Agenda* usmeri na potrebe nacionalnog razvoja njihovih naroda. Kao najreprezentativnija institucija vlade, parlamenti imaju posebnu odgovornost da osiguraju da niko ne bude zanemaren. Parlamenti počinju da uvode COR u glavne tokove aktivnosti nadzora i donošenja zakona, uzimajući u obzir specifične odlike procesa u vezi sa COR. *Poglavlje 4* razmatra neke od inicijativa koje parlamenti radi toga preduzimaju.

Rodna ravnopravnost

Demokratski parlament se zasniva na jednakom pravu glasa, zbog čega mu je inherentan zahtev za rodnom, a i drugim vrstama ravnopravnosti. Prava na ravnopravnost čine deo veće grupe univerzalnih ljudskih prava, u čijoj zaštiti i jačanju parlament, kao najreprezentativnija institucija, ima ključnu ulogu.¹¹

Parlamenti ojačavaju rodnu ravnopravnost tako što je uvode u glavne tokove svih parlamentarnih procesa, uključujući nadzor nad vladom. Uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove parlamentarnog rada uključuje i postavljanje pitanja kako će

¹⁰ IPU i UNDP, 2017: 9.

¹¹ Za više pojedinosti o ulozi parlamenata u zaštiti i unapređivanju ljudskih prava, vidi IPU i OHCHR 2017.

⁹ Vidi npr. IPU, UN, UNOHCHR, UNDP i IFAD, 2014.

Korisne sugestije parlamentarcima: uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove nadzornih aktivnosti

Zašto bi trebalo da se uključim?

Uvođenje rodne ravnopravnosti znači procenjivanje različitih uticaja praktične politike, zakona i programa na muškarce i žene, dečake i devojčice. Za unapređivanje rodne ravnopravnosti i socijalne inkluzije važno je obezbediti da taj elemenat postane deo ukupnih nadzornih aktivnosti.

Razmatranje postojećih zakona i praktične politike kako bi se utvrdilo da li, ili gde, postoje elementi diskriminacije, omogućava članovima parlamenta da izrade preporuke koje otklanjaju takve probleme.

Šta mi je potrebno?

- „Rodna lupa”: kada istražujete bilo koje pitanje praktične politike, uvek gledajte da li eventualno ima rodne diskriminacije.
- Podaci o svim oblastima praktične politike, razbijeni po polu (i drugim varijablama socijalne inkluzije, kao što su godine starosti, nacionalna pripadnost, invaliditet, rodni identitet i polna orijentacija).
- Istraživanje i ulazni podaci od organizacija civilnog društva, specijalizovanih rodni jedinica, univerziteta i stručnih timova i instituta, organizacija/korporacija iz privatnog sektora, trgovinskih udruženja i medija.

Kako mogu delotvorno da dam svoj doprinos?

- Uradite samoprocenu kapaciteta parlamenta za uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove svojih aktivnosti.
- Uradite i sistematično koristite spisak za proveru uvođenja rodne ravnopravnosti u glavne tokove svojih aktivnosti:
 - Ko je u fokusu predložene politike, programa ili projekta? Ko će od toga imati koristi? Ko će biti na gubitku?
 - Ko donosi odluke? Da li su u izradu rešenja za rešavanje tog pitanja bili uključeni žene i muškarci?
 - Kako su resursi raspoređeni? Ko obezbeđuje resurse? Ko koristi resurse? Kako se resursi pribavljaju?
 - Da li intervencija održava ili predstavlja izazov za postojeće rodne odnose?
- Postavljajte pitanja na javnim slušanjima odbora ili u toku plenarnih rasprava:
 - Da li su u izradi politike konsultovani zagovornici rodne ravnopravnosti?
 - Da li je urađena procena uticaja (analizirane ili predložene) praktične politike na rodnu ravnopravnost?
 - Da li su podaci koji su korišćeni u analizi praktične politike raščlanjeni po polovima?
 - Koji su socijalni i ekonomski troškovi analizirane praktične politike ili zakona za muškarce i za žene?
 - Da li su preporuke koje su date za praktičnu politiku ili zakon rodno specifične, rodno neutralne ili rodno neosetljive?
- Objavite sve otkrivene slučajeve rodne diskriminacije.
 - Razgovarajte sa resornim ministrom.
 - Lobirajte za promenu u okviru vlastite partije.
 - Umrežite se sa članovima „od prekoputa“.
 - Pokrenite ovu temu u medijima.

Korisni izvori

IPU, 2011. *Gender-Sensitive Parliaments : A Global Review of Good Practice*.¹² Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>

IPU, 2012. *Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments*.¹³ Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>

IPU, 2016. *Evaluating the Gender Sensitivity of Parliaments: A Self-Assessment Toolkit*.¹⁴ Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-e.pdf>

UNDP and Parliamentarians for Global Action (PGA), 2017, *Advancing the Human Rights and Inclusion of LGBTI People: A Handbook for Parliamentarians*.¹⁵ Može se pronaći na: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/advancing-the-human-rights-and-inclusion-of-lgbti-people--a-hand.html

12 Rodno osetljivi parlamenti: pregled dobre prakse u svetu (prim. prev.).

13 Akcioni plan za rodno osetljive parlamente (prim. prev.).

14 Ocenjivanje rodne osetljivosti parlamenata: Alate za samoprocenu (prim. prev.).

15 UNDP i parlamentarci za globalnu akciju (PGA) 2017, Unapređivanje ljudskih prava i inkluzija LGBTI populacije: Vodič za parlamentarce (prim. prev.).

vladina praktična politika, programi, budžetska izdvajanja i troškovi uticati ili su uticali na žene i devojke kao i na muškarce i dečake. Procenjuje se da li su na korisnike nekog procesa ili politike bile primenjivane rodno neosetljive ili rodno pristrasne pretpostavke, ko je u fokusu procesa ili praktične politike i da li će sve grupe podjednako imati koristi od njih. Na taj način, uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove postaje ključna alatka ne samo za jačanje rodne ravnopravnosti već i za delotvoran nadzor, za koji odgovornost snose i žene i muškarci koji su članovi parlamenta.

Rodno osetljiv parlamentarni nadzor podrazumeva da treba sagledati ko sprovodi proces ili praktičnu politiku, kako se oni sprovode i s kojim ciljem i, konačno, obezbediti da svi ti aspekti ojačavaju rodnu ravnopravnost. Ovaj pristup je važan u nadzoru svih oblasti praktične politike, bez izuzetka. Uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove može pomoći da se identifikuju područja koja bi mogla zahtevati afirmativno postupanje ili druge mere radi otklanjanja uticaja ranije ili savremene diskriminacije zasnovane na rodnoj pripadnosti.

Iako su za rodno osetljiv nadzor odgovorni svi članovi parlamenta – i muškarci i žene, važno je da žene, kao pol koji je manje zastupljen, budu u mogućnosti da učestvuju u ovim procesima kontrole, kako brojčano, tako i u smislu položaja moći. Ovaj cilj je srž strategija za povećanje kako proporcionalnog broja žena koje se biraju u parlament, tako i proporcionalnog broja žena koje se nalaze na vodećim položajima u parlamentu (kao što su predsednica parlamenta, predsedavajuća u odboru i šefica parlamentarne grupe). Rodni paritet u parlamentu nije ostvaren ni izdaleka: u junu 2017. žene su činile 23,3 procenta od ukupnog broja parlamentaraca u svetu.¹⁶ Rodno osetljiv parlamentarni nadzor može se realizovati odmah, bez čekanja da se taj nedostatak ispravi. Učešće žena u politici je alatka pomoću koje je moguće ojačati rodnu ravnopravnost i u političkom procesu i u društvu uopšte.

Ukratko: Povezivanje parlamentarnog nadzora sa sveukupnim prioritetima praktične politike

Nadzorna funkcija omogućava parlamentima da prate prioritete politike, kao što je održivi razvoj, uključujući COR i rodnu ravnopravnost.

1.5 Politika parlamentarnog nadzora

„Politika“ je izraz koji se različito shvata. Dok jedni vide politiku kao otmien ili častan poziv, ovaj izraz je često opterećen negativnim asocijacijama na manipulaciju ili čak prevaru. Među članovima akademske zajednice, „politika“ je takođe osporavan izraz, čijem definisanju se pristupa na najmanje dva načina: po jednom shvatanju, politika se posmatra kao arena, a po drugom kao proces. U širem smislu, politika se može shvatiti kao „aktivnost kojom ljudi donose, čuvaju i menjaju pravila po kojima žive“.¹⁷

Parlamentarni nadzor, kao politička aktivnost, zahteva stalno oscilovanje između saglasnosti i nesaglasnosti, saradnje i sukoba. Ta ravnoteža se može videti u stalnim odmeravanjima moći između parlamenta i vlade; postupanju prema opozicionim partijama prilikom vršenja nadzora; izazovima koji proizlaze iz dvostrukih uloga članova parlamenta – kao članova parlamenta i partijskih političara; i temeljnim napetostima između parlamenta i vlade, koje proističu iz njihovih suprotstavljenih ustavnih uloga. Raznolika a čvrsta uverenja i interesi koje imaju partije i članovi parlamenta suštinska su odlika parlamenta i parlamentarnog nadzora.

„Politički prostor“ za parlamentarni nadzor stvara se, između ostalog, institucionalnim oblikovanjem političkih, izbornih i partijskih sistema. Taj prostor zauzimaju i oblikuju svi oni koji su angažovani na upravljanju: političke partije, vlada, ministarstva, nezavisne i kvazivladine agencije i mnoge spoljašnje grupe – uključujući organizacije civilnog društva, medije, glasače i opštu javnost. U parlamentarnom nadzoru, kao i u drugim stvarima, dispozicije, resursi i prioriteti svih ovih grupa oblikuju ono što rade parlamenti i parlamentarci – i njihove izgleda na uspeh.

Institucionalni okvir

Temeljni okvir političkih sistema utvrđuju ustavi i zakoni. Pošto je parlamentarni nadzor usmeren na aktivnost vlade, način na koji ustav definiše odnos između parlamenta i vlade utiče na to kako će se nadzor vršiti. Prilikom razmatranja ustavne ili izborne promene dužnu pažnju treba pokloniti njenom uticaju na parlamentarni nadzor.

Politički sistemi se znatno razlikuju, i to direktno utiče na nivo i prirodu parlamentarnog nadzora. Najjači uticaj na odnose između parlamenta i vlade ima model političkog sistema. U parlamentarnom sistemu vladavine (kao što je „vestminsterski sistem“) parlament je arena u kojoj članovi parlamenta pozivaju izvršnu vlast i pojedine ministre na odgovornost, u ime naroda. To je mesto gde vlada podleže sankcijama za svoj rad ili gde njeni predlozi dobijaju konačnu zakonsku potvrdu. U predsedničkom sistemu, gde izvršna vlast ne počiva na parlamentu, parlament takođe može da ima veoma značajna nadzorna ovlašćenja.

„U predsedničkom sistemu, u situacijama kada donošenje zakona kontroliše vlada koja nije ona iz koje dolazi predsednik, parlamentarni nadzor ne samo da je tipično rigorozan već partijsko nadmetanje lako može da se izrodi u opstrukciju i potpuni zastoj. U parlamentarnom sistemu, kao i u predsedničkim sistemima u kojima ista partija kontroliše obe grane vlasti, tendencija je suprotna: nadzor može biti otupljen načinom na koji se vlast vrši u okviru vladajuće partije ili koalicije, ili načinom na koji nadmetanje između partija obeshrabruje javno izražavanje nezadovoljstva unutar partija.“¹⁸

Parlamentarni nadzor zahteva određenu meru institucionalne nezavisnosti parlamenta i ideo u zvaničnim ovlašćenjima. U većini sistema, uključujući i parlamentarne, izvršna vlast ima neka zakonodavna ovlašćenja (kao što je npr. izrada nacrtu zakona i stavljanje veta), dok parlament često ima neki vid kontrole nad načinom na koji vlada sprovodi izvršnu vlast (npr. da potvrđuje imenovanje za izvršne funkcije vlasti i da razmatra opozive državnih funkcionera s vlasti i da odlučuje o tome). Precizno

16 IPU, Women in National Parliaments (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>). Sajt posećen 21. juna 2017.

17 Heywood, 2013: 2.

18 Beetham, 2006: 127.

razgraničenje između zakonodavne i izvršne vlasti nije samo vežba tumačenja zakona već se često pretvara i u test političke volje između institucija. Kada se desi takav test volje, način na koji se sprovede nadzorna ovlašćenja može postati važan teren sporenja.

Izborni sistemi utvrđuju kako se uspostavljaju izborne jedinice za glasanje i kako članovi parlamenta dobijaju svoja mesta. Veličina izborne jedinice, način biranja kandidata i način utvrđivanja pobjednika imaju uticaja na zastupanje i imaju posledice po parlamentarni nadzor. Iako postoje ogromne varijacije po zemljama, postoje dva glavna obrasca, i oni se koriste u otprilike istom broju zemalja.¹⁹

Prvi obrazac je imati geografski velike i raznolike izborne jedinice u kojima se višestruka zakonodavna sedišta raspoređuju na osnovu proporcionalnog zastupanja (PZ). Svaka partija dostavlja svoju rang-listu kandidata za svaku izbornu jedinicu, a redosled na listi određuje partijsko rukovodstvo. Više rangirani kandidati su prvi u redu za mesta koja partiji pripadaju prema udelu u osvojenim glasovima. Kada partijski lideri utvrde ko su kandidati i koji će biti njihov redosled na listi, oni mogu koristiti ovaj način kontrole da sprovedu svoje prioritete i disciplinuju svoje članove. Ova vrsta sistema obeshrabruje većinu partijskih članova da nadgledaju vlast, ali podstiče članove opozicije da to čine.

„Intervjui pokazuju da članovi parlamenta ne rade i ne donose odluke samostalno, već da su, po pravilu, njihova mišljenja oblikovana partijskim odlukama i praktičnom politikom. Najvažniji razlog je to što njihov izbor zavisi od partije. Članovi parlamenta se biraju sa partijskih lista i partijski organi odlučuju o tome da li će oni biti visoko na listi i zbog toga izabrani da uđu u parlament.“

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Srbija

Drugi obrazac naginje ka geografski manjoj i osobenijoj, jednoj izbornoj jedinici. Predstavnici se biraju ili prostom većinom (po principu „ko prvi prođe kroz cilj“) ili ponovljenim glasanjem za one koji dobiju najviše glasova. Druga odlika nekih sistema sa jednom okružnom izbornom jedinicom jesu izbori za nominaciju kandidata svake stranke. Ova vrsta sistema može šire da raspodeli uticaj i da članovima parlamenta i pretendentima da više prostora da budu drugačijeg mišljenja od partijskog rukovodstva.

Poslednjih godina određeni broj zemalja je promenio svoj ustav ili izborni sistem. Na primer, Kenija je prešla sa mešovitog predsedničko-parlamentarnog sistema na sistem koji više nalikuje predsedničkom modelu. Mnoge druge zemlje, naročito posle sukoba u tim oblastima, eksperimentisale su sa disperzijom vlasti (putem federalizma, decentralizacije ili prenošenja nadležnosti) ili stvaranjem još jednog doma. Bolivija je stvorila novu vrstu izborne jedinice kao dopunu svog tradicionalnog proporcionalnog tipa zastupanja, radi boljeg zastupanja lokalnih interesa. Iako su ove izmene verovatno rezultat raznih faktora, one nužno utiču na sistem uzajamnih institucionalnih kontrola triju oblika vlasti.

Okvir 3 Parlamentarni nadzor u tranzicionoj demokratiji Tunisa

Politički sistem Tunisa nalazi se u političkoj tranziciji od 2011. godine, kada je narodnim ustankom prethodna vlada uklonjena s vlasti. Granice nadležnosti između različitih grana vlasti i dalje se pomeraju dok se sva politička tela hvataju ukoštac sa sprovođenjem novog ustava, usvojenog 2014.

Ustav daje parlamentu jasan mandat da vrši nadzor nad vladom. Međutim, članovi parlamenta iz svih partijskih grupa složili su se da parlament još uvek ne vrši delotvorno svoju nadzornu funkciju. Osnovni zakon o budžetu – još uvek na razmatranju u parlamentu – trebao bi da dovede do bolje informisanosti o ciljevima praktične politike i boljih pokazatelja za merenje učinka vlade.

U sadašnjem stanju tranzicije za Tunis su karakteristični sledeći izazovi: odsustvo tradicije parlamentarnog nadzora, različita viđenja tog koncepta i neizvesnost u vezi s mandatom parlamentarnih odbora da vrše nadzor. Ostali izazovi su zajednički mnogim parlamentima: otpor administracije, teškoće u pribavljanju blagovremenih, konkretnih informacija od vlade i ograničen kapacitet administracije parlamenta da podrži nadzor.

Učesnici fokus grupe u kojoj je moderirao UNDP navodili su da žele da parlament ima jača ovlašćenja da nadzire primenu zakona koje donosi i prateće regulatorne uredbe koje donosi izvršna vlast. Parlamentarci su izražavali jasno osećanje da donošenje zakona i nadzor ne bi trebalo posmatrati kao donekle različite; donošenje zakona i nadzor trebali bi da reaguju jedno na drugo.

„Bilo bi mudro da se prestane sa pravljenjem razlike između donošenja zakona i nadzora. Parlamentarni nadzor mora da doseže do primene zakona. U protivnom, ko garantuje propisnu primenu zakona? Šta bi trebalo uraditi ako zakon propadne zato što je loše primenjivan?“

Nédhir Ben Ammou, zamenik, partija Ennahdha

Učesnici fokus grupe su dali desetak preporuka za jačanje parlamentarnog nadzora. Na primer, politički prostor za nadzor povećalo bi obezbeđivanje finansijske i administrativne autonomije; zahtev vladi da uz nacrt zakona koji se donosi priloži i detaljan opis svoje vizije i ciljeva poboljšao bi parlamentarne rasprave i omogućio parlamentu da oceni da li je zakon ispunio svoje ciljeve.

Izvor: Fokus grupa u Tunisu u kojoj je moderirao UNDP, 2016.

Političke partije

Političke partije su za demokratiju suštinski važne. One su institucije koje sabiraju narodne prioritete, mobilisu javnost, pojednostavljaju odabir prilikom glasanja, ujedinjuju vladu i obezbeđuju načine da se pripiše kolektivna odgovornost. Partijama koje dobiju mesto u parlamentu često su zajedničke i dodatne osobine: one žele da zadrže ili preuzmu kontrolu nad vladom, oblikuju politiku vlade i mobilisu svoje članove određenim stepenom discipline koji primenjuju. Nadmetanje političkih partija je deo parlamentarnog okruženja. Ono obezbeđuje elemente političkog nadmetanja koji su obično zaštitni znak moderne demokratije.

19 IPU PARLINE Baza podataka o nacionalnim parlamentima (www.ipu.org/parline). Druga grupa od oko 35 zemalja koristi mešoviti sistem, kombinujući elemente proporcionalnog zastupanja i princip „ko prvi prođe kroz cilj“.

Partije se veoma razlikuju s obzirom na svoje poreklo, orijentaciju i glavne interese, a vrsta partije koja je na vlasti pomaže da se utvrdi kapacitet parlamenta da se bavi svojim osnovnim poslom. Na primer, revolucionarnim pokretima je često potrebno da budu tajnoviti i da zahtevaju jedinstvo da bi uspeali. Prelazak iz revolucionarnog pokreta u političku partiju često ne teče glatko, pogotovo u slučajevima gde je vladajuća partija prethodno vodila borbu za nezavisnost ili revoluciju, pri čemu se njeno kritikovanje ponekad sagledava kao oblik izrazite nelojalnosti samoj državi.

Upravo partije često oblikuju mogućnosti za karijeru članova parlamenta i funkcionišu kao „čuvari dveri“, pošto one mogu da odluče ko dobija pristup vlasti, a ko ne. Uskraćivanjem ili olakšavanjem pristupa određenim grupama – ženama, mladim ljudima i manjinama, na primer – partije utiču na obim u kome se parlamentarni nadzor može vršiti u ime tih grupa.

Pojedini parlamentarci često moraju da biraju između pripadnosti parlamentu i odanosti svojoj političkoj partiji. Takav izbor nije lako napraviti, naročito kada ti članovi pripadaju vladajućoj partiji.

Parlamentarni nadzor i vlada

Vlada i parlament često imaju komplementarna ovlašćenja. Parlamentarni nadzor izrasta u kontekstu, i predstavlja izraz međusobnog delovanja tih ovlašćenja i odgovornosti. Ako se ovo uzme u obzir, vlada i parlament mogu postići razumevanje i imati jedinstven cilj, čak i u političkoj areni suprotstavljenih stavova.

Vlade koje su dobile izbore svakako imaju demokratski mandat da vladaju, ali uvek uzimajući u obzir ustavne odredbe koje se odnose na parlament i vladavinu prava. Kada se sve izanalizira, vlada i parlament su deo jednog upravljačkog tela, koje ima brojna ovlašćenja.

Parlamentarni nadzor može pomoći svim zainteresovanim akterima u tom procesu: članu parlamenta kao pojedincu, većinskoj partiji i društvu u celini. Iako je nadzor često za vladu nelagodan, u krajnjoj liniji postoji jasan ustavni interes za konstruktivno angažovanje vlade i parlamenta. Važno je da se vlada angažuje u procesu parlamentarnog nadzora, npr. tako što će dostavljati informacije i razmatrati parlamentarne preporuke kako one to zaslužuju. Ako posmatra pitanja i izazove koji dolaze iz parlamenta samo kao „neprijateljsku vatru“, vlada propušta mogućnost da poboljša svoj učinak. Koristi od parlamentarnog nadzora u smislu bolje praktične politike i boljih ishoda glasači će verovatno ceniti kada dođe vreme za izbore.

Parlamentarni nadzor pomaže ministrima da se čvrsto drže na nogama. Čak i pre nego što parlament izvrši nadzor, mogućnost – ili „pretnja“ – tog nadzora tera ministre da se pobrinu da njihova ministarstva ispravno postupaju, kako bi izbegli da moraju objašnjavati svoje greške pred parlamentarnim odborima.

„Važno je izvršiti pritisak na vladu. Čak i kada je u vladi vaša vlastita partija.“

Baronesa Gloria Hooper, član Doma lordova, Ujedinjeno Kraljevstvo

Kada se vlada propisno ne angažuje u procesu parlamentarnog nadzora, tada bi parlament hitno trebao da traži korektivne mere, uključujući, u ekstremnim slučajevima, i mogućnost sankcija (vidi Poglavlje 2).

Članovi jedne ili više partija na vlasti imaju zajednički – i ogroman – interes da drže vladu u svojim rukama. Za članove parlamenta koji pripadaju većinskoj partiji, posao vezan za nadzor često dovodi do sukoba između toga što su deo istog tima kao i vlada i ispunjavanja njihove odvojene uloge narodnih predstavnika.

Kao što ljudi to često rade kada su suočeni sa protivrečnim zahtevima, članovi većine obično nastoje da nađu srednje rešenje. U mnogim sistemima ministri su i izabrani predstavnici i kolege u parlamentu. Stoga, želja da se održe i razvijaju odnosi ili dobra volja moćnika može da odvrati od postavljanja teških pitanja ili od drugih oblika nadzora. Ovo može, što nije nikakvo iznenađenje, dovesti kod članova vladajuće partije do kulture *samocenzure*.

Imajući u vidu stvarne odlike rada u političkom okruženju, postoje brojni načini na koje članovi partije u vladi ipak mogu da obavljaju svoju nadzornu funkciju. Iako se možda obično manje konfrontiraju ili su manje agresivni prilikom postavljanja pitanja ministrima nego članovi parlamenta iz opozicije, oni ipak mogu da pokreću pitanja koja su konstruktivna i zasnovana na podacima. Članovi parlamenta koji nisu članovi vlade mogu smatrati neformalno lobiranje kod ministara za diskretniju alternativu eventualnim neprijatnostima zvanične nadzorne funkcije. Takav pristup može poprimiti različite oblike, uključujući slanje dopisa, zahtev za sastanak i pokretanje pitanja na odboru.

Nadzorna uloga i opozicija

Politička priroda parlamentarnog nadzora najočiglednije se ogleda u pruženim mogućnostima (ili njihovom odsustvu) opoziciji ili partijama manjina da upravljaju alatima za nadzor. Članovi parlamenta iz opozicionih partija skloni su da se posebno interesuju i da se osećaju odgovornim za važan zadatak nadzora radi skretanja pažnje na vladine nedostatke i predlaganja alternativnih rešenja. Organizovana parlamentarna opozicija ima tu posebnu ulogu zato što ona često sebe smatra vladom koja čeka da dođe na vlast.

Organizovanoj opoziciji su potrebne određene vrste zaštite da bi efikasno delovala u parlamentu. Takve mere mogu biti propisane poslovníkom ili se podrazumevati po tradiciji, ili i jedno i drugo. U svakom slučaju, svi članovi (parlament) trebali bi da razumeju pravo opozicije da joj se omogući mesto u kalendaru i strukturama parlamenta da sprovodi svoju nadzornu ulogu.

Dodela vremena u okviru kalendara parlamenta često je predmet osporavanja, i vlade ljubomorno brane svoju stvarnu kontrolu nad njim. Međutim, opozicija mora imati mogućnosti da postavlja pitanja, osporava program vlade i traži njegove izmene. Modaliteti se veoma razlikuju. U nekim zemljama opozicija ima više nego dovoljno mogućnosti da se njena gledišta uzmu u obzir u okviru zakonodavnog procesa.

Pa ipak, saradnja može biti jako smanjena ako vlada ne omogući opoziciji dovoljno uticaja u odlučivanju. U nekim zemljama pat-pozicija i konfrontacija su česta pojava. Opoziciji koja je slabo vođena ili nema dovoljno resursa možda je lakše da proglasi opšte neprihvatanje vladine praktične politike nego da konstruktivno sarađuje preko budžeta i donošenja zakona i predlaganja amandmana. Ako opozicija odluči da po svaku cenu koristi mogućnosti koje joj se nude u parlamentu za pružanje otpora programu vlade, to može da dovede do ozbiljnih teškoća po funkcionisanje parlamenta i vlade.

„U mnogim zemljama ima previše politiziranja. Gledate ljude koji su izabrani, a njihov petogodišnji mandat će biti prepun politike, raspravljanja i bez ikakvih rešenja. Predstavi se budžet, opoziciji date mogućnost da ponudi rešenje, a oni će samo da vam pričaju kako sve to ništa ne valja.“

Greyford Monde, član Nacionalne skupštine, Zambija

Odnosi između vlade i opozicije mogu još više da se izopače. Pod određenim uslovima opozicija može jednostavno da napusti parlament, kada oseća da nije u stanju da osigura meru saradnje sa vladom normalnim parlamentarnim angažovanjem. Zaista, partije koje su u vladi mogu ponekad namernim odugovlačenjima da prećutno podstaknu opoziciju da bojkotuje parlament.

„Na plenarnom zasjedanju, opozicija pokreće pitanja, i ako se ne složi povodom nekog pitanja, ona usvaja politiku prazne stolice.“

Član parlamenta iz Burundija

Bojkotovanje parlamenta ima dugu istoriju i često mu je simboličan cilj bio da privuče pažnju na konkretan problem. Međutim, kada duže odsustvuju iz parlamenta, članovi parlamenta ne mogu da učestvuju u njegovom radu. U zavisnosti od pravila kvoruma, to može da omogući vladi da iskoristi parlament za automatsko izglasavanje, bez osporavanja. To takođe može doprineti tome da ta institucija izađe na loš glas u javnosti.

Svi politički akteri su obavezni da osiguraju propisno funkcionisanje parlamenta, koje uključuje i aktivno učešće opozicije. Potrebno je da sve strane pažljivo odmere koristi koje bojkotovanje može da donese načinu upravljanja i demokratiji u odnosu na štetu koju ono može da prouzrokuje sistemu zbog neizvršavanja parlamentarnih funkcija, uključujući i kontrolu donošenja zakona i parlamentarni nadzor.

Poverenje javnosti

Znatna nadzorna ovlašćenja omogućavaju parlamentima da poboljšaju društvo, život pojedinaca i državno upravljanje. Međutim, takva ovlašćenja imaju svoju cenu. Kao nikad dosad, parlamenti i parlamentarci su i sami pod kontrolom od strane raznih tela, uključujući, naročito, etablirane i društvene medije i civilno društvo. Stanovništvo očekuje od svojih parlamenata da opravdaju svoje postojanje tako što će se neprekidno i aktivno etički ponašati u politici i efikasno ispunjavati svoje ustavne uloge.

Centralna teza doktrine predstavničke vlade jeste da sva ovlašćenja vlade proizlaze iz naroda, u krajnjoj liniji mu pripadaju i mogu se vršiti samo u njegovo ime. Iz toga proizlazi da je javna služba „javna fondacija“, a državni službenici „poverenici“.²⁰ To se u suštini svodi na „ugovor o poverenju“ između parlamenta i naroda. U obavljanju svoje dužnosti odanosti narodu, članovi parlamenta moraju izvršavati svoje funkcije na primerno pošten način.

Međutim, poverenje javnosti u političke institucije – uključujući parlamente – poslednjih decenija je uzdrmano velikim

skandalima, optužbama za korupciju i drugim kršenjima pravila prihvatljivog ponašanja od strane izabranih državnih službenika širom sveta. Nizak nivo poverenja negativno utiče na mogućnost parlamenta da zastupa narod i da poziva vladu na odgovornost u ime naroda.

Okvir 4 Poverenje u demokratiju

Poslednjih godina, globalni indeksi i istraživanja, kao i naučna istraživanja²¹ ukazuju na smanjenje sveukupnog poverenja naroda u demokratiju i njene institucije.

- *Indeksom demokratije za 2016. koji priređuje obaveštajna služba lista The Economist*, utvrđeno je da je u periodu između 2006. i 2016. godine demokratija stagnirala ili nazadovala. Gotovo polovina od 176 zemalja koje su obuhvaćene indeksom demokratije zabeležila je ukupan pad.
- U *Izveštaju za 2017. godinu o slobodama u svetu koji priređuje Freedom House*, utvrđeno je da je 2016. godina obeležila jedanaestu uzastopnu godinu opadanja sloboda u svetu.
- *The Edelman Trust Barometer* za 2017. godinu utvrdio je da je, globalno gledano, poverenje u institucije biznisa, medija, vlade i civilnog društva opalo. Čak 53 procenta ispitanika veruje da sistem ne radi za njih i da rukovodstvo neće rešiti probleme.
- Korišćenjem podataka iz *World Values Survey*,²² Holmberg, Lindberg i Svensson su utvrdili niži stepen poverenja u parlament i u novim i u ustaljenim demokratijama nego što bi se moglo očekivati na osnovu intuitivnog tumačenja normativne teorije.
- U ovoj slici postoje važne nijanse. Na primer, u *Ibrahim Index of African Governance* postoji blago poboljšanje, sa prosečnim rezultatom od 50.0 u 2005. i 51.0 u 2016. godini. U međuvremenu je bilo mišljenja da je većina empirijskih istraživanja o političkom poverenju sklona da previdi važnost skepticizma i spremnosti naroda i institucija da pozivaju vladu na odgovornost.

Zato je važno da parlamenti preduzimaju korake da ponovo izgrade i očuvaju visok nivoa poverenja među onima koje zastupaju. Kako se to može učiniti? Delotvorni pristupi uključuju: redovnu analizu parlamentarne prakse i poslovnika, kako bi oni stalno bili relevantni u ubrzavanju glavnog posla parlamenta, uključujući i nadzor; znatno civilno angažovanje svih segmenata društva, naročito mladih ljudi – na načine koji uključuju i stalnu procenu i usvajanje prikladnih novih tehnologija; i, naročito, vršenje konstruktivnog i maštovitog nadzora u onim oblastima života od kojih bi glasači, po svoj prilici, imali najviše koristi.

Okvir 5 Izgradnja poverenja javnosti u parlament u Srbiji

Srbija je mlada demokratija, još uvek u tranziciji. Tokom poslednjih dvadesetak godina ta zemlja reformiše svoje političke institucije, dok istovremeno nastoji da podstakne

20 Lusty, 2014: 337–338.

21 Economist Intelligence Unit, 2016; Freedom House, 2016; Edelman Trust Barometer, 2017; Holmberg, Lindberg i Svensson, 2017; Meer, 2017.

22 Istraživanje svetskih vrednosti (prim. prev.).

uključivanje javnosti i izgradi poverenje javnosti u novo političko okruženje koje se razvija.

Radi razvijanja parlamentarnog nadzora bilo je potrebno da Srbija prvo postigne transparentnost i odgovornost samog parlamenta, a taj cilj je proklamovan donošenjem prvog Zakona o Narodnoj skupštini i novog Poslovnika o radu u 2011. godini. Do 2012. godine ocenjeno je da je Narodna skupština postigla visok stepen transparentnosti i uključivanja civilnog društva.

Parlamentarci sada zahtevaju istu transparentnost i odgovornost od izvršne vlasti. Od 2011. godine porastao je broj međupartijskih kokusa i javnih slušanja na odborima. Novi poslovnik je omogućio institucionalizovanu organizaciju javnih slušanja radi pribavljanja informacija ili stručnog mišljenja o predloženom ili odobrenom donošenju zakona, i radi sistematskog praćenja sprovođenja i primene zakonskih propisa od strane odbora.

Uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Skupština Srbije je uvela i pilot program javnih slušanja na sastancima odbora van zgrade parlamenta, omogućavajući da se posao u vezi s parlamentarnim nadzorom odvija širom zemlje. To je pomoglo da se učvrste kontakti i prodube odnosi između parlamentaraca i javnosti, što je rezultiralo delotvornijim rešavanjem lokalnih i nacionalnih pitanja. Ovakve inovacije zasnovane na uključivanju javnosti bile su izuzetno važne za sve veću podršku parlamentu, koja je očigledna u ispitivanjima javnog mnjenja.

Najveće postignuće u jačanju parlamentarnog nadzora jeste izrada portala za sistematsko praćenje izdataka iz javnog budžeta, što je dovelo do promene obrasca u kontroli javnih finansija u Srbiji. Portal svakog meseca objavljuje informacije dobijene od Uprave trezora Ministarstva finansija o trošenju budžetskih sredstava i o trošenju sredstava koja su na raspolaganju članovima parlamenta. Prvenstveno namenjen članovima Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, on koristi svim parlamentarcima. Skupština takođe planira da portal učini dostupnim široj javnosti.

Izvor: Fokus grupa u kojoj je moderirao UNDP, Srbija, 2016.

Ukratko: Politika parlamentarnog nadzora

Raspoloživ „politički prostor“ za parlamentarni nadzor definisan je ustavnom vezom između parlamenta i vlade. Bez obzira na politički sistem, političke partije su demokratiji neophodne i igraju suštinski važnu ulogu u obezbeđivanju efikasnog parlamentarnog nadzora. Članovi parlamenta – naročito oni iz vladajuće partije – imaju ogromnu obavezu da dovedu u ravnotežu odanost svojoj partiji i zajednički cilj nadzora. Opozicija ima posebnu ulogu i načini zaštite prava opozicije trebali bi jasno da budu utvrđeni u parlamentarnom poslovniku. Ako poprimi ekstremni oblik, strančarenje predstavlja opstrukciju nadzora zasnovanog na podacima. U kontekstu zabrinjavajuće niskog poverenja javnosti u političke institucije širom sveta, parlamentarni nadzor ima potencijal da povрати veru javnosti u parlament i vladu – što je od suštinske važnosti za zdravu demokratiju.

1.6 Izazovi parlamentarnom nadzoru

Parlamentarni nadzor je izložen različitim izazovima. Politički prostor u kome članovi parlamenta treba da vrše nadzor može da bude ograničen ili da uopšte ne postoji. Pitanje političkog prostora za nadzor ovde se razmatra u odnosu na slobodu izražavanja parlamentaraca. Šta sami članovi parlamenta doživljavaju kao glavne izazove sa kojima se suočavaju prilikom vršenja nadzora? Da li u tom pogledu postoje razlike između članova parlamenta koji su u vladi i u opoziciji, ili između muških i ženskih članova parlamenta?

Slika 1. Kršenja ljudskih prava članova parlamenta – 2016.

Broj slučajeva koje trenutno razmatra Komitet za ljudska prava parlamentaraca IPU



Izvor: IPU, 2017. *Kršenja ljudskih prava članova parlamenta – 2016.*

Sloboda izražavanja

Element političkog prostora koji je kritičan za parlamentarni nadzor, a koji je u nekim kontekstima naročito izazov, jeste mogućnost članova parlamenta da prilikom obavljanja svojih zadataka govore slobodno. Zaštita slobode izražavanja parlamentaraca suštinski je važna za njihovu sposobnost da obavljaju nadzorne aktivnosti.

„Parlament može ispuniti svoju ulogu samo ako njegovi članovi uživaju pravo na slobodu izražavanja, tako da mogu da govore u ime naroda koji zastupaju. Članovi parlamenta moraju imati slobodu da traže, primaju i saopštavaju informacije i ideje bez straha od represalija. Zato oni načelno uživaju specijalni status, koji treba da im obezbedi potrebnu nezavisnost: za vreme odvijanja postupaka u parlamentu oni uživaju parlamentarne privilegije ili parlamentarni imunitet u pogledu slobode izražavanja.“²³

Nije retko videti kako su iskreni članovi parlamenta meta kršenja ljudskih prava, koja se kreću od proizvoljnog hapšenja do politički motivisanih sudskih postupaka, a u najekstremnijim slučajevima čak i do ubistva. Ima slučajeva da su pojedini parlamentarci, a sporadično i celokupna opozicija, onemogućeni da vrše svoja ovlašćenja. Metode koje se za to koriste obuhvataju neopravdano ukidanje parlamentarnog mandata, politički motivisane stečajne postupke i oduzimanje državljanstva parlamentarcu.

Da bi se parlamentarci zaštitili od zloupotreba, a tako odbranila i sama institucija parlamenta, IPU je 1976. godine osnovala Komitet za ljudska prava parlamentaraca, koji je od tada razmatrao slučajeve iz preko 100 zemalja i u mnogim slučajevima pomogao parlamentarcima izloženim riziku da dobiju zaštitu ili obeštećenje. U 2016. godini Komitet IPU za zaštitu ljudskih prava parlamentaraca razmatrao je 459 slučajeva članova parlamenta iz 42 zemlje. Velika većina tih slučajeva ticala se članova parlamenta iz opozicije, što govori o izazovima kojima je izložena mogućnost opozicije da slobodno učestvuje u nadzornim aktivnostima.

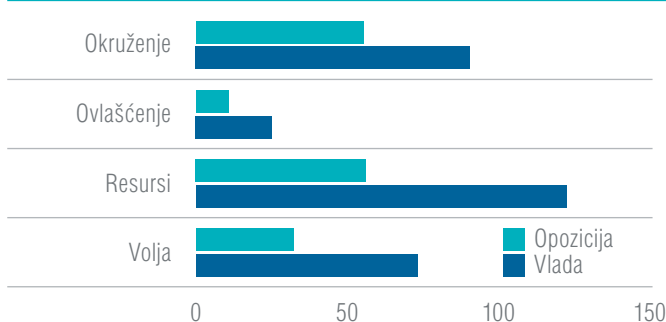
Percepcije članova parlamenta u vezi s izazovima kojima je izložen parlamentarni nadzor

U sklopu istraživanja sprovedenog radi ovog izveštaja, članovi parlamenta su zamoljeni da svojim rečima navedu do tri glavna izazova kojima je izložena efikasan parlamentarni nadzor. Ukupno 350 članova parlamenta iz preko 120 parlamenata identifikovalo je 557 izazova. Oni su grupisani u četiri kategorije: političko okruženje, ovlašćenja parlamenta da vrši nadzor, njihovi resursi za vršenje nadzora i politička volja za vršenje nadzora. Važno je napomenuti da su te kategorije izazova često međusobno povezane. Tamo gde su resursi parlamenta mali, parlament ima manje moći da primora vladu da postupi prema njegovim preporukama. Kada opšte političko okruženje ne pruža podršku, malo je verovatno da će volja da se pokuša nadzor nad vladom biti jaka.

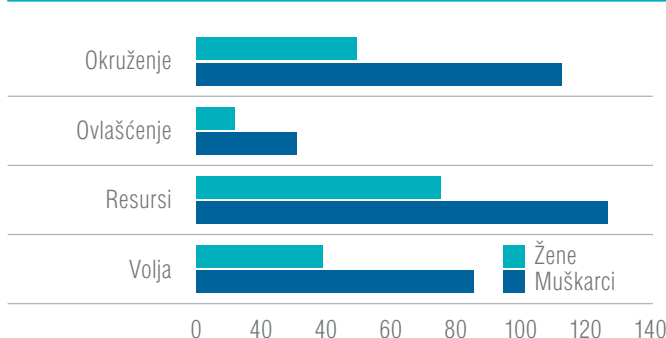
Kao najbrojnija kategorija pojedinačnih izazova, prema rečima članova parlamenta, pokazali su se resursi parlamenata da vrše nadzor. Na sledećem grafikonu prikazane su kategorije izazova (napomena: na osnovu onih ispitanika koji su naveli svoj pol i političku pripadnost).

Slika 2. Percepcije članova parlamenta u vezi s izazovima parlamentarnom nadzoru

Po pripadnosti vladi/opoziciji



Po pripadnosti vladi/opoziciji



Izvor: Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, pitanje 6, 2016. (Uzorak: 310 izazova naveli parlamentarci iz partija u vladi, 154 izazova naveli parlamentarci iz opozicije; 354 izazova navelo 215 muškaraca, 175 izazova navelo 135 ženskih predstavnika u parlamentu.)

Ukupan profil percipiranih izazova sličan je kod svih članova parlamenta koji su uzeli učešće u istraživanju. Članovi parlamenta su skloni da navode slične izazove, bez obzira na rod ili članstvo u vladi ili opoziciji.

Naročito je važno primetiti da članovi parlamenta iz partija u vladi bez teškoća navode izazove kojima je izložen parlamentarni nadzor.

Izazovi koje su naveli članovi parlamenta logično opisuju zašto nadzorna uloga može parlamentarce biti teška.

Primeri takođe kazuju da iako se članovi parlamenta suočavaju sa sličnim izazovima u svim parlamentima, politički, društveni i ekonomski kontekst svake zemlje znači da se problemi mogu znatno razlikovati od jedne sredine do druge.

U nekim slučajevima, opšte političko okruženje je neprijateljski raspoloženo prema bilo kakvom pokušaju pozivanja vlade na odgovornost. Članovi parlamenta iz opozicije skloni su izražavanju oštrijih sudova nego njihove kolege iz partija u vladi:

„stara kultura jednopartijskog sistema održava kontinuitet parlamenta koji samo aminuje naloge“ (član parlamenta iz opozicije u Kambodži);

„nekooperativna vlada koja ne podnosi opoziciju“ (član parlamenta iz opozicije u Gvineji);

„uticaj izvršne vlasti na zakonodavnu“ (član parlamenta iz opozicije na Haitiju).

Partijska politika ima znatan uticaj na okruženje parlamentarnog nadzora. Ako je neko član partije u vladi, on se susreće s posebnim izazovima:

„politička većina mora da podržava vladu po svaku cenu, tako da je parlamentarni nadzor ograničen na 'vladavinu većine'" (član parlamenta iz vladajuće partije u Belgiji);

„strah od sramoćenja vlade“ (član parlamenta iz vladajuće partije na Mauricijusu);

„podrška vladi = ne možete biti član vladajuće partije, a da pritom nekažnjeno kritikujete i kontrolišete“ (član parlamenta iz vladajuće partije u Čadu).

Izazovi koji se odnose na resurse bili su daleko najviše navođena kategorija, pogotovo među afričkim parlamentarcima. Ali parlamentarci svugde smatraju da nema dovoljno novca za nadzor, čak i kada se taj problem javlja u različitim stepenu u različitim kontekstima. Finansijska ograničenja osećaju i na nivou parlamenta i kao pojedini članovi parlamenta.

„nema dovoljno sredstava za finansiranje rada parlamenta“ (član Parlamenta iz vladajuće stranke u Burundiju);

„nedostatak sredstava za finansiranje odbora“ (opozicioni član parlamenta iz Irske);

„ogranična mogućnosti parlamenta da istražuje“ (član parlamenta iz vladajuće stranke u Surinamu);

„resursi koje članovi parlamenta imaju – teško je raditi bez budžeta“ (član parlamenta iz vladajuće stranke u Hrvatskoj).

S obzirom na preopterećenu satnicu koju imaju članovi parlamenta, postavlja se pitanje koliko vremena posvetiti nadzoru, posebno kada glasači očekuju od svojih predstavnika da se fokusiraju na stvarne probleme, ili kada nisu upoznati sa nadzornom funkcijom parlamenta:

„problemi izbornih jedinica nasuprot nacionalnim problemima – najčešće problemi izbornih jedinica prevagnu nad nacionalnim“ (član Parlamenta iz Butana);

„građani su jako malo upoznati sa pitanjem parlamentarnog nadzora, pošto se gro parlamentarnog rada sastoji od donošenja zakona“ (član Parlamenta iz Francuske);

„ponekad je to manjak vremena, pošto naše zakonodavne aktivnosti oduzimaju najveći deo radnog vremena“ (član parlamenta iz vladajuće stranke u Gruziji).

Članovi parlamenta takođe moraju pokazati volju i obavezu da budu pripravnici da postavljaju pitanje i osporavaju vladu, čak i kada to u političkom pogledu može biti izazov. Postoji potreba za sledećim:

„za posvećenošću članova parlamenta tome da vrše nadzor odozgo nadole nad sprovođenjem dok se ne oseti njen uticaj u našem društvu“ (član parlamenta iz opozicije u Indoneziji);

„za slobodom i hrabrošću parlamentaraca“ (član parlamenta iz opozicije u Belgiji).

Iako parlament možda ima formalna ovlašćenja da poziva vladu na odgovornost, sprovođenje tih ovlašćenja u praksi je retko pravolinijsko. Taj izazov zadire u srž inicijativa parlamentaraca da vrše nadzor i tesno je povezan sa pitanjima resursa, veština i volje:

„neobavezujuća i nesistematična priroda preporuka“ (član parlamenta iz vladajuće partije u Beninu);

„nesprovođenje preporuka stalnih odbora od strane vlade“ (član parlamenta iz vladajuće partije u Pakistanu);

„nedovoljna 'kontramoc' u odnosu na vladu“ (član parlamenta iz opozicije u Holandiji).

Ovi činioци zajedno imaju uticaj na volju parlamentaraca da se angažuju u nadzoru. Ovo je dinamičan odnos: tamo gde imaju volju, članovi parlamenta mogu da deluju na zajedničkom oblikovanju živog političkog okruženja, da izgrade kapacitet za nadzor i da povećaju snagu parlamenta da poziva vladu na odgovornost. Suprotno ovome, tamo gde postoji sistematski otpor razvijanju parlamentarnog nadzora, naponi članova parlamenta da jačaju parlament i poboljšaju nadzorne procese verovatno će imati skromne rezultate.

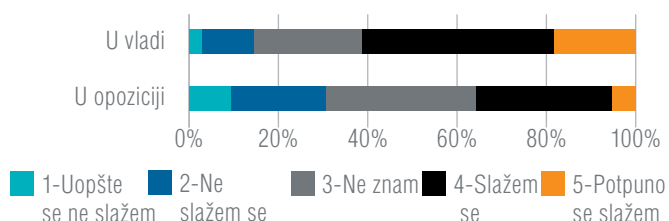
U okviru ovog izveštaja biće razmatrane teme kao što su: političko okruženje, snaga za sprovođenje nadzornog ovlašćenja, kapacitet parlamenta da vrši nadzor i volja da se vrši nadzor. Konačno, jedan član parlamenta iz Urugvaja je sažeto naveo da se ovde, zapravo, radi o „poštovanju prema parlamentu“.

Percepcije članova parlamenta u vezi s vladinim angažovanjem u procesu parlamentarnog nadzora

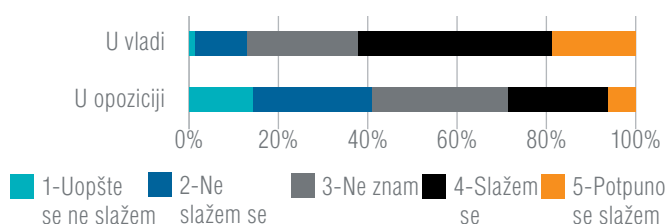
Na konkretno pitanje o njihovoj percepciji vladinog angažovanja u procesu parlamentarnog nadzora, članovi opozicije, što nije za čuđenje, više su kritikovali saradnju i informacije koje dobijaju od vladinih ministara u svrhu sprovođenja nadzora i sposobnost vlade da odgovori na zahteve parlamentarnog nadzora (vidi Sliku 3). Zanimljivo je, međutim, da je oko 40 procenata članova vlade ili izrazilo svoje nezadovoljstvo ili je ostalo neopredeljeno kada je reč o vladinom angažovanju u procesu parlamentarnog nadzora, što ukazuje da je zabrinutost u vezi s parlamentarnim nadzorom zajednička članovima na svim stranama parlamenta.

Slika 3. Percepcije članova parlamenta u vezi s vladinim angažovanjem u procesu parlamentarnog nadzora

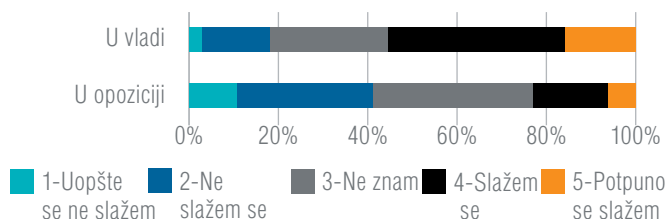
„Vladini ministri dovoljno sarađuju“



„Vlada obezbeđuje dovoljno informacija“



„Vlada odgovara na rezultate nadzora“



Izvor: Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, pitanje 2, 2016. (uzorak: 280 parlamentaraca – 185 u vladi, 95 u opoziciji)

Ukratko: Izazovi parlamentarnom nadzoru

Činioci koji ometaju parlamentarni nadzor brojni su i razlikuju se od jednog parlamenta do drugog i od jednog člana parlamenta do drugog. Oni se kreću od otpora vlade nadzoru i ograničenja slobode izražavanja članovima parlamenta, do toga da sami parlamentarci osećaju da im nedostaju resursi za delotvorno vršenje te funkcije.

1.7 Zaključci

Parlamentarni nadzor je neophodan za da bi upravljanje državom bilo dobro i da bi rad vlade zasigurno zadovoljavao potrebe naroda. Taj nadzor razjašnjava način na koji vlada rešava pitanja koja izazivaju zabrinutost javnosti i omogućava delovima javnosti da procene mudrost, poštenje i integritet donosilaca političkih odluka. On pruža mogućnost da se ispravi praktična politika koja ne funkcioniše. Sve to su načini na koji parlamentarni nadzor ponovo gradi poverenje naroda u parlament i u parlamentarce, ali i uvećava kapacitet parlamenta za promenu i osnaživanje njegovih liderskih ovlašćenja. S druge strane, kada ne postoji jaka kultura nadzora, parlament umnogome gubi svoju osnovnu svrhu.

Poglavlje 2: Kako ostvariti efikasan parlamentarni nadzor

Osnovu delotvornog parlamentarnog nadzora čini kapacitet parlamenta da dobije, vrši i čvrsto brani široka ovlašćenja za pristup informacijama i ljudima, zajedno sa spremnošću članova parlamenta da ta ovlašćenja koriste u obavljanju nadzorne funkcije koja im je dodeljena.

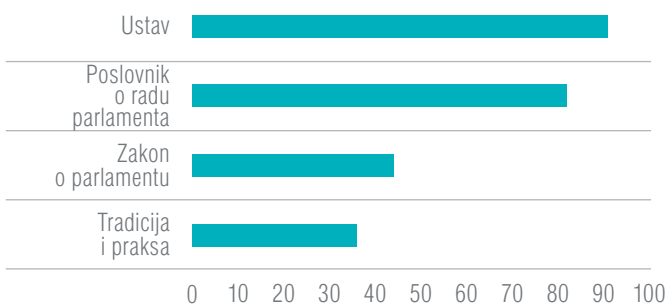
Na osnovu literature o parlamentarnom nadzoru, kao i podataka dobijenim u istraživanju od parlamentaraca i parlamenata, u ovom poglavlju se detaljnije govori o glavnim izazovima parlamentarnom nadzoru koji su navedeni u Poglavlju 1 i daje prikaz nekoliko kritičnih uslova za efikasan parlamentarni nadzor.

2.1 Mandat i ovlašćenja za parlamentarni nadzor

Verovatnije je da će parlamentarci vršiti efikasan nadzor onda kad kao potporu imaju zakone i propise koji to omogućavaju. Mandat, ili zakonsko ovlašćenje, za aktivnost parlamentarnog nadzora načelno proizlazi iz ustava. Ostali zakonski izvori, kao što su poslovnik o radu ili parlamentarna praksa, zatim utvrđuju mehanizme za sprovođenje mandata.

Kad je reč o parlamentima koji su bili predmet istraživanja, dva najvažnija izvora njihovog nadzornog mandata bila su ustav i poslovnik o radu (vidi sliku 4). To naročito važi za parlamente u Evropi, Africi i Severnoj i Južnoj Americi. Ređe su kao izvori navođeni zakoni o parlamentu, tradicija i praksa.

Slika 4. Izvori mandata za parlamentarni nadzor



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 1, 2016. (uzorak: 103 parlamentarna doma)

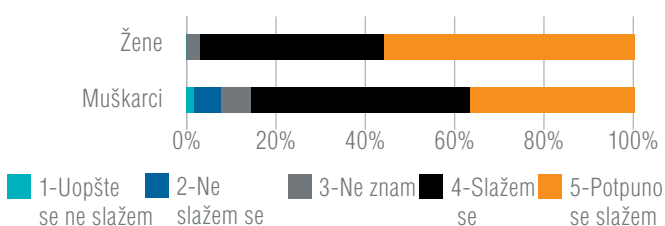
Članovi parlamenta oba pola izjavili su da su zadovoljni nadzornim ovlašćenjima u svojim parlamentima (vidi sliku 5).

Slika 5. Percepcije članova parlamenta u vezi sa ustavnim ili zakonskim ovlašćenjima za nadzor

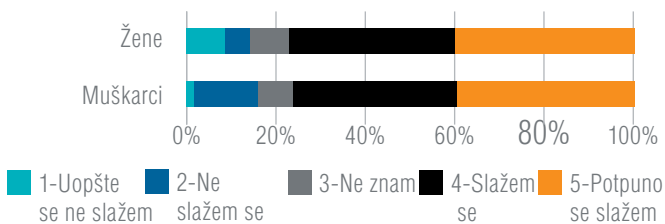
„Parlament ima dovoljna ustavna ili zakonska ovlašćenja za nadzor“

Po polu i članstvu u vladi/opoziciji

U vladi (žene, muškarci)



U opoziciji (žene, muškarci)



Izvor: Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, pitanje 2, 2016. (uzorak: 283 parlamentaraca, od kojih su 185 članovi vlade – 117 muškaraca i 68 žena, i 98 članova opozicije – 63 muškarca i 35 žena)

Kako mandat čini nadzor efikasnim?

Mandati, bez obzira na to da li su pisani ili razvijeni u praksi, pojašnjavaju koja ovlašćenja parlament ima i kako ih može koristiti. Oni definišu opseg parlamentarnog nadzora u kontekstu odnosa između izvršne i zakonodavne vlasti. Na primer, sledeći odlomak iz revizije Ustava Finske iz 1999. godine predviđa pravo parlamenta da prima informacije od vlade (vidi Okvir 6).

Okvir 6 Pravo parlamenta u Finskoj da prima informacije

Parlament ima pravo da prima od vlade informacije koje su mu potrebne za razmatranje pitanja. Resorni ministar se mora postarati da odbori i drugi organi parlamenta bez odlaganja dobijaju svu potrebnu dokumentaciju i druge informacije koje su u posedu nadležnih organa.

Odbor ima pravo da prima informacije od vlade ili odgovarajućeg ministarstva o pitanju koje je u njegovoj nadležnosti. Odbor može na osnovu tih informacija izdati saopštenje vladi ili ministarstvu.

Poslanik ima pravo na informacije koje su u posedu nadležnih organa a koje su neophodne za obavljanje njegovih zadataka, u meri u kojoj te informacije nisu tajne ili se ne odnose na nacrt državnog budžeta čija je izrada u toku.

Osim toga, pravo parlamenta na informacije o međunarodnim pitanjima regulisano je odredbama koje su na drugim mestima predviđene u ovom Ustavu.

Izvor: Ustav Finske, 11. jun 1999. (Odeljak 47 – Pravo Parlamenta da prima informacije)

Mandatima se definiše i uloga opozicije u parlamentarnom nadzoru. Ona može biti institucionalizovana u ustavu ili, što je češće, u poslovniku o radu. Na primer, za članove opozicije može biti rezervisano mesto predsedavajućeg u nekim ili u svim nadzornim odborima. Poslovnik i praksa mogu definisati da je parlament prvo telo koje dobija sve važne objave vlade i da odgovarajući predstavnik za štampu opozicije treba da vidi tekst ministarskog saopštenja pre nego što ono bude pročitano na plenarnom zasjedanju. Parlament, često preko svog predsednika, treba da se postara da se ta pravila poštuju.

„Najdelotvornija stvar je imati normativni regulatorni okvir koji je jasan, precizan i konačan. Trebalo bi da skupštine imaju interne poslovničke o radu. Prava opozicije i većine trebala bi da budu priznata u skupštinama, uključujući i mogućnost za izražavanje.”

Philippe Mahoux, senator, Belgija

Mandatima se utvrđuju mogućnosti za nadzor. Na primer, u Holandiji je treća sredi u maju Dan odgovornosti, kada svi ministri moraju da podnesu parlamentu detaljan izveštaj o tome kako su u prethodne dve godine upravljali sredstvima koja su im dodeljena iz budžeta. Zakonodavni organ može takođe da predvidi sistem parlamentarnih odbora koji se osnivaju sa jasnom namerom vršenja nadzora.

Konačno, mandati pružaju mogućnost za pokretanje inicijative i donošenje novih zakona, propisa i odredbi za pojačan nadzor. Na primer, Zakon o budžetu parlamenta Ugande iz 2001. godine dozvolio je parlamentu pristup informacijama koje vlada koristi za formulisane zvaničnog budžeta. Do tada je vlada tu informaciju smatrala tajnom. U Turskoj, Zakon o upravljanju javnim finansijama daje članovima parlamenta jasno definisane uloge u planiranju državnog budžeta.

Tumačenje mandata i donošenje odluka

U mnogim zemljama mandat za parlamentarni nadzor je davno uspostavljen i njegove granice su, uopšteno govoreći, postavljene i od svih prihvaćene. Međutim, i onda se mogu postaviti pitanja o opsegu prerogativa parlamenta i vlade, kao što je u presudi Vrhovnog suda Ujedinjenog Kraljevstva januara 2017. godine istaknuta potreba da vlada konsultuje parlament pre nego što Britanija formalno izađe iz Evropske Unije (EU).

Opseg mandata parlamentarnog nadzora može biti manje jasan tamo gde je parlament srazmerno nova institucija i gde su ustavna rešenja predmet sporenja, na primer u zemljama koje upravo izlaze iz sukoba. U takvim slučajevima politička kultura može biti nepovoljna za parlamentarni nadzor, zbog mišljenja da partija ili osoba koja je pobedila na izborima ima pravo da neometano radi šta joj se prohte.

Prava uloga parlamenta može biti predmet rasprave koja je u toku, kao što smo videli u slučaju Tunisa (vidi Okvir 3). U

određenim slučajevima, sukobi između parlamenta i vlade dospevaju pred sudove da ih oni reše, ili ih razrešava sam parlament, tako što razgraničava svoju nadležnost.

Pojedinosti o nadzornim procesima uobičajeno se definišu u poslovniku o radu parlamenta i u praksi. Kako parlament razume poslovnik koji uređuje njegov svakodnevni rad, obično zavisi od funkcionera koji mu predsedava.

„Poslovnik o radu parlamenta je važan. Kao što je sudski postupak važan za pitanja kodifikacije i da bi se izbegao zakon džungle i Divljeg zapada, parlamentarne procedure postoje da se ustanove prava i obaveze svih u parlamentarnoj debati u najširem smislu.”

Christine Defraigne, predsednica Senata, Belgija

Parlamentarci često navode da uloga predsednika parlamenta ima znatan uticaj na institucionalni pristup parlamenta nadzornoj funkciji, pošto on ima ovlašćenje da tumači i primenjuje poslovnik o radu parlamenta. Ukratko, ljudi koji tumače važna pravila u vezi s parlamentarnim nadzorom podjednako su važni kao i sama pravila.

Ovlašćenje za obezbeđivanje zakonitosti

Mandati – kao i svaki zakon – u načelu zahtevaju neku vrstu kazne ako se ne postupa u skladu s rezultatom parlamentarnog nadzora. Konačna kazna stiže na dan izbora, kad glasači imaju mogućnost da promene partiju (ili partije) u vladi. Međutim, članovi parlamenta imaju na raspolaganju neposrednija sredstva da primoraju ili vrše pritisak na ministre ili vlade radi obezbeđenja zakonitosti. Na primer, oni mogu posegnuti za javnim iznošenjem vladinih nedostataka, za donošenjem korektivnih zakonskih propisa, za uticanjem na izdavanja iz budžeta ili donošenjem formalnih sankcija, koje mogu biti u rasponu od zvanične kritike do zahteva za podnošenjem ostavke ili glasanja o nepoverenju.

Dok mnoge vlade pomno prate izveštaje nadzornih odbora i rezultate plenarnih rasprava i aktivno traže mišljenje parlamenata, to još uvek nije svugde slučaj.

Javno iznošenje

Moć javnog iznošenja je verovatno najpre na raspolaganju – kako članovima parlamenta kao pojedincima, tako i odborima. Kada se u toku nadzora utvrde ozbiljni propusti u učinku vlade, to može vladi da donese neželjeni publicitet. Sama mogućnost javnog iznošenja daje vladi jak podsticaj da obrati pažnju na rezultate nadzora. Kada je podržano od strane medija i civilnog društva, javno iznošenje može veoma efikasno povećati pritisak javnosti na vladu da reaguje.

Javno iznošenje je u rukama članova odbora oštiji alat, jer oni mogu da sprovedu sistematične istrage, potkrepljene stvarnim podacima. Slušanja na odborima nude javni forum, a izveštaji odbora su zvanična mesta za objavljivanje rezultata istraga i davanje preporuka.

Međutim, čak i član parlamenta kao pojedinac može javnim iznošenjem da postigne dobar efekat. Za razliku od većine zvaničnih sankcija, za aktiviranje ovog mehanizma često nije

neophodna većina ili velika grupa, a politička većina koja podržava vladu ne može lako da ga blokira.

Donošenje zakona

Najdirektniji način da se promeni ponašanje vlade i njenih agencija jeste zakon koji reguliše to ponašanje. Parlamentarni nadzor može uticati na način na koji se takav zakon sprovodi. Na prvom mestu, donošenje preciznih zakona i propisa smanjuje prostor izvršnoj vlasti da ponovo tumači ono što je zakonodavna vlast usvojila. Zatim, parlament može da održava javna slušanja da bi pratio koliko je vlada posvećena sprovođenju zakona. Konačno, kao odgovor na bilo koji nedostatak koji je utvrđen u toku nadzora, parlament može promeniti zakon.

Svaki od ovih koraka nudi mogućnosti parlamentarcima kao pojedincima. Oni mogu usmeriti pažnju javnosti na potrebu da zakoni budu bolji instrumenti za oblikovanje i procenjivanje ponašanja vlade; mogu da učestvuju u javnim slušanjima i da iskažu svoje želje; i mogu da rade na stvaranju većine koja će podržati donošenje zakona.

Međutim, kad žele da donesu preciznije i jasnije zakone i propise, parlamenti se suočavaju s brojnim teškoćama. Parlament koji ima ograničene informacije i stručnost neće tačno znati na šta može i treba da natera vladu i biće mu potrebno da okupi većinu, iako se pojedini članovi parlamenta često ne slažu oko konkretnih stvari.¹

Praktičniji put jeste održavanje slušanja u okviru nadzora i predlaganje izmena zakona. To je potencijalno moćna alatka da se izvršna vlast natera da obrati pažnju, ali je taj put i težak, zato što zahteva kapacitet, političku volju i moć. Prvo, za izmenu zakona potrebna je većina, a vlada i vladajuća partija mogu da brane postojeći stepen slobode izvršne vlasti. Drugo, zakonodavno telo mora da ima kapacitet – stručnost, kapacitet za izradu nacrti i drugu podršku – da bi moglo da donosi zakone sa većom preciznošću. Treće, izvršna vlast sprovodi izmene u zakonima, tako da zakonodavno telo mora imati sredstva da prati da li vlada postupa zakonito i da svoje namere osnaži sankcijama ako zakonito postupanje izostane. Stoga, ostvaren stepen zakonitosti može počivati na odmeravanju moći između parlamenta i izvršne vlasti.

Uticaj na budžet

Kad se radi o državnom budžetu, većina parlamenata se donekle pita za mišljenje. Njihova ovlašćenja se kreću od simboličnog odobravanja odluke koja je doneta na nekom dugom mestu, preko mobilizacije većine za davanje glasa „za“, do slučaja da parlament i ima i koristi ovlašćenje da sastavlja i odobrava budžet.

Nemaju svi parlamenti široku kontrolu nad budžetom u zakonu ili u političkoj stvarnosti. Ponekad izmene koje parlament može da donosi ograničava zakon, a često parlament može smanjivati izdatke ili vršiti njihovu preraspodelu, ali ne i uvećavati ih. Stvarna su i politička ograničenja u parlamentarnim sistemima: u nekim zemljama neusvajanje budžeta obara izvršnu vlast, tako da se partija većine stara da on prođe.

Tamo gde parlament zaista ima uticaja na budžet, on poseduje moćnu alatku da natera izvršnu vlast da obrati pažnju na ono

što ga zabrinjava. Ministri se mogu osetiti ugroženim zbog mogućnosti da im budžet bude smanjen i zato će možda obratiti pažnju na ono što je predmet interesovanja odbora. I obratno, zakonodavno telo može da poveća finansiranje ako tokom nadzora otkrije da je iznos novca ili dodeljene kontrole neadekvatan.

Kolika je stvarno vlast parlamenta nad državnim kasom? I kako se ona može koristiti kao sankcija? Bitna razlika u ovlašćenjima nadzora koju pojedini parlamenti imaju leži u tome da li oni imaju negativna ovlašćenja – što znači, samo pravo da odbiju budžet (kao na Sejšelima) – ili mogu na pozitivan način da utiču na to kako se novac troši. Nekoliko ispitanika je pomenulo da njihov parlament može da predlaže izmenu praktične politike i načina na koji se novac troši (npr. u Švajcarskoj, Nemačkoj i Ugandi).

Tamo gde zakonodavno telo ima nadležnost nad budžetom i stvarnu slobodu delovanja, ono to može iskoristiti i povećati vidljivost i efikasnost rezultata nadzora. U Bosni i Hercegovini, gde se funkcije Komisije za budžet parlamenta kombinuju sa funkcijama Komisije za javne finansije, odbor je iskoristio kontrolu budžeta da pošalje tihu, ali delotvornu poruku. Revizije su utvrdile da veliki broj ministarstava u upravljanju troškovima ne primenjuje međunarodne standarde koje je propisala Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija². Višepartijska Komisija za budžet i finansije smanjila je uvredljive budžete ministarstava za male, simbolične iznose (u razrezima kao što su putovanja). Međutim, ti nalazi su objavljeni i u novinama, a naglašavali su ih i zagovornici transparentnosti iz civilnog društva. To je narednih godina poboljšalo učinak revizije u manjim i politički ranjivijim ministarstvima.

U Keniji, koja je donošenjem Ustava iz 2010. godine prešla sa parlamentarnog na predsedničko-zakonodavni sistem, nadležnost za izradu i donošenje završnog budžeta prebačena je na zakonodavnu vlast. Danas, ako parlament utvrdi i saglasi se da je nešto neophodno, on ima nadležnost da to i odobri povećanjem izdvajanja.

Sankcionisanje

Konačno, parlament može imati nadležnost da sankcioniše izvršnu vlast na različite načine.

Za vreme panel diskusije na 133. Zasedanju skupštine IPU,³ sekretar kanadskog Senata je napravio razliku između mehanizama nadzora koji imaju političke posledice po izvršnu vlast i onih koji nemaju. U Kanadi, ovi prvi obuhvataju debatu nakon *Govora sa prestola*, u kome se iznosi program izvršne vlasti, raspravu o budžetu i predloge za izglasavanje nepoverenja. Ako parlament treba da glasa protiv izvršne vlasti po bilo kom od ovih pitanja, izvršna vlast bi mogla da padne.

Za one mehanizme nadzora koji ne vode do direktnih političkih posledica parlamenti su razvili niz „mekih“ sankcija, koje ne mogu oboriti izvršnu vlast, ali ipak imaju politički značaj. Te sankcije mogu biti definisane u poslovniku o radu parlamenta, a obuhvataju mere kao što su obavezivanje vladinih ministara da dođu u parlament i odgovore na neko pitanje ako prethodno nisu dali zadovoljavajući odgovor na njega, izricanje opomene ili omogućavanje hitnog postavljanja pitanja ili debata.

1 Nakamura and Smallwood, 1980.

2 International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), www.intosai.org.

3 IPU, 2015 (i).

U mnogim slučajevima o korišćenju takvih sankcija odlučuje predsednik parlamenta.

Ustavi i zakoni često omogućavaju parlamentu da utvrdi da li izvršna vlast propisno funkcioniše ili ne. Znatna rezervna ovlašćenja parlamentu daje kapacitet za opoziv ministra ili za usvajanje predloga za izglasavanje nepoverenja ministru ili vladi.

U Ekvadoru, Odbor za nadzor i političku verifikaciju ima moć da svrgne s vlasti predsednika koji ne postupa u skladu sa svojim mandatom, a to dovodi do raspuštanja parlamenta i novih izbora. A jedan od osnova za zahtev za podnošenje ostavke i opoziv predsednika SAD zbog povrede ustava jeste i to što nije obezbedio da se „zakoni verno izvršavaju“.

Ponekad ovlašćenja za izricanje sankcija mogu biti prevelika. Ovlašćenje za izglasavanje nepoverenja radi rušenja izvršne vlasti slično je „nuklearnoj opciji“, toliko zastrašujuće da se parlamentarne većine obično uzdržavaju da ga koriste. Malo je onih koji bi srušili vladu da bi kaznili ministra koji ne sarađuje. A tamo gde parlament može da smeni ministra, prekoračenje tog ovlašćenja može više da oteža način državnog upravljanja nego da poboljša njegove rezultate.

Ukratko: Mandat i ovlašćenja za parlamentarni nadzor

Efikasan parlamentarni nadzor zasniva se na jasnom i pravno utemeljenom mandatu koji daje parlamentu nadležnost da u svako doba nadzire sve vladine resore. Međutim, kao i kod svih paketa propisa, takav mandat zahteva i jake arbitre koji će zastupati i braniti prava svih članova da vrše nadzor. Ključna je nepristrasnost predsednika parlamenta, a njegovi postupci predsednika parlamenata daju ton za podržavanje prava parlamenta da poziva izvršnu vlast na odgovornost.

Da bi parlamentarni nadzor bio efikasan, izvršna vlast mora na njega obraćati pažnju. Idealna pozicija je kada vlada i parlament rade u tandemu za zajedničko dobro. Međutim, kada su njihovi odnosi ispod tog nivoa, parlament ima niz efikasnih mogućnosti da se postara da vlada čuje njegov glas. One obuhvataju javno obelodanjivanje problema, donošenje propisa kojima se ispravlja ono što je loše učinjeno, uticaj na budžet i, u ekstremnim slučajevima, zahtev za podnošenje ostavke i opoziv zbog povrede ustava, kao i izglasavanje nepoverenja. Parlament i parlamentarci moraju da budu pripravi da ta ovlašćenja koriste kad je to prikladno.

2.2 Kapacitet parlamenta

Čak i kad je podržan formalnim merama za obezbeđenje zakonitosti, mandat za nadzor je besmislen ako parlament istovremeno nema i resurse za njegovo vršenje. Ključni elementi kapaciteta parlamenta jesu izvor finansiranja koji je jasno odvojen od vlade, podrška profesionalnog, nepristrasnog i sposobnog sekretarijata, kao i nesputan i blagovremen pristup kvalitetnim informacijama i analizi. Gotovo svi parlamentari koji su u novije vreme ubedljivije ispunjavali nadzornu ulogu to su bili u stanju da čine prvenstveno razvijanjem većih kapaciteta za nadzor, a ne uvećavanjem svojih formalnih ovlašćenja.

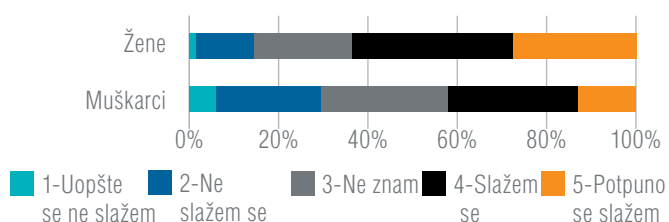
Dok su članovi parlamenta iz istraživanja, uopšteno govoreći, zadovoljni zakonskim ovlašćenjima za nadzor koje imaju njihovi parlamenti, manje su ubeđeni da oni raspolažu dovoljnim resursima za obavljanje tog posla.

Slika 6. Percepcije članova parlamenta u vezi s resursima za nadzor

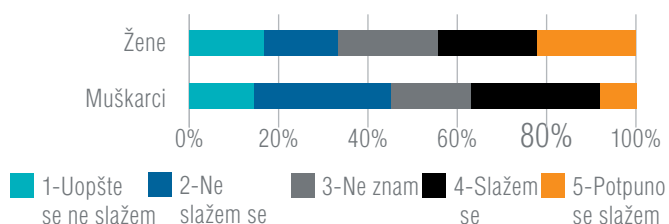
„Parlament raspolaže dovoljnim resursima (stručno osoblje, budžet) za analizu informacija koje dobija za nadzor“

Po polu i članstvu u vladi/opoziciji

U vladi (žene, muškarci)



U opoziciji (žene, muškarci)



Izvor: Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, pitanje 2, 2016. (uzorak: 283 člana parlamenta, od čega 185 članova vlade – 117 muškaraca i 68 žena, i 98 članova opozicije – 63 muškarca i 35 žena)

Finansijska nezavisnost od vlade

Funkcija parlamentarnog nadzora zahteva da parlament bude u stanju da deluje nezavisno od izvršne vlasti, što znači da ima vlastiti budžet, stručno osoblje i fizičke prostorije. Vlade mogu, a to i rade, ometati parlamentarni nadzor i druge glavne funkcije tako što uskraćuju parlamentu te neophodne resurse.

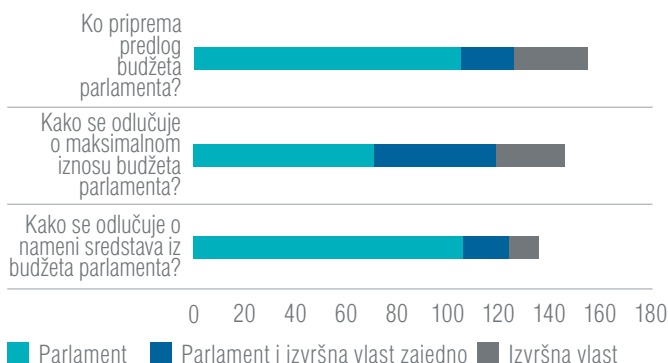
Da bi se obezbedila autonomija u odnosu na izvršnu vlast, naročito je važno da rad odbora ima nezavisne resurse, a ne da zavisi od budžeta ministarstava sa kojima su odbori resorno povezani.

„Trebalo bi da parlament ima budžet za nadzor, ali često nema dovoljno novca za sve odbore – imamo jako veliki broj odbora u parlamentu. Tako da, ako žele da vrše nadzor, lideri odbora moraju tražiti podršku od drugih ljudi ili drugih sektora, drugih ministarstava. Na primer, ja sam zamenik predsedavajućeg u Odboru za socijalno staranje. Mi nikada nismo dobili sredstva za nadzor nad onim što ministarstvo radi. Ako želimo da vršimo nadzor, moramo da pronademo vlastita sredstva, možda od UNDP ili UN Women. Moramo da se obratimo njima i zamolimo za sredstva, ili će nas možda ministarstvo finansirati. Ne možete valjano raditi svoj posao (bez resursa).“

Abi Kaloko i Regina Tiange Marah, članovi parlamenta, Sijera Leone

Podaci ukazuju na to da većina parlamenata ima veći stepen kontrole nad svojim budžetom – njegovom izradom, namenom, pa čak i nad ukupnim iznosom. Pa ipak, 19 parlamentarnih domova koji su bili predmet istraživanja za bazu podataka IPU PARLINE moraju da rade zajedno sa izvršnom vlašću kada se odlučuje o nameni sredstava iz budžeta parlamenta, a u 10 slučajeva namenu budžetskih sredstava utvrđuje isključivo izvršna vlast.

Slika 7. Kontrola nad budžetom parlamenta



Izvor: Baza podataka IPU PARLINE o nacionalnim parlamentima (uzorak: 157 parlamentarnih domova)

Sticanje formalne kontrole nad vlastitim budžetom uobičajeni je kritičan korak da parlament uspostavi nezavisnost, koja je neophodna za podršku i nadzornu funkciju i njegovim ostalim funkcijama.

„Mi smo ustanovili Fond nacionalne skupštine. Izvršna vlast je odredila sredstva za parlamentarni fond. Sada ne moramo da se obraćamo izvršnoj vlasti i da kažemo: 'Želimo da vršimo nadzor [nad vama], dajte nam novac.' Nekada su oni [odlučivali]. Sada komisija parlamentarne službe odlučuje kako će se novac trošiti.“

Anne Makinda, predsednik Nacionalne skupštine, Ujedinjena Republika Tanzanija

Nezavisno, profesionalno osoblje parlamenta

Verovatno najvredniji resurs koji član parlamenta može imati jeste pristup nezavisnom, profesionalnom parlamentarnom osoblju. To su ljudi koji znaju da tumače i primenjuju propise koji se tiču nadzora, da obrađuju i analiziraju informacije sa anketnih odbora i da pomažu u izradi nacrtu za donošenje korektivnih zakona. Trebalo bi da oni budu zaposleni u parlamentu, odabrani zbog svojih stručnih znanja i umenja i odgovarajuće plaćeni. Konkretni statut za stručne službe parlamenta pomaže da se obezbedi da stručne službe budu neutralne i nestranačkog karaktera i da se zaštite od političkih pritisaka unutar parlamenta.

Principi za prijem u službu i upravljanje karijerama parlamentarnog osoblja⁴, koje je u oktobru 2013. godine usvojilo Udruženje generalnih sekretarijata parlamenata, kažu sledeće:

„Izvršna vlast kao poslodavac ima mnogo zajedničkog s parlamentom i često traži stručno osoblje sličnih kvaliteta.

Međutim, u parlamentu se izražavaju i stavovi s kojima se izvršna vlast ne slaže. Parlament i izvršna vlast takođe imaju ustavom zacrtane različite uloge. Moguće je sukob interesa između ove dve grane.“

Ovaj dokument takođe potvrđuje princip parlamentarne kontrole nad prijemom u službu stručnog osoblja:

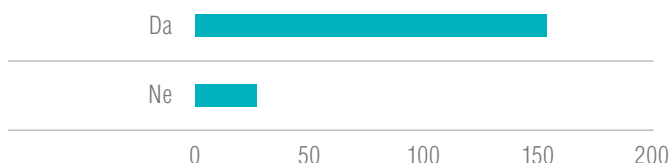
„Trebalo bi da parlament ima kontrolu nad prijemom u službu i napredovanjem u karijeri, a naročito ne bi trebalo da izvršna vlast ima bilo kakvog uticaja na ishod tih procesa. Sistem koji upravlja preuzimanjima stručnjaka između parlamenta i izvršne vlasti može, međutim, biti od koristi u svrhu upravljanja karijerom.“

Velika većina parlamenata navodi da oni imaju kontrolu nad prijemom u službu svog stručnog osoblja, iako to nije uvek jasno utemeljeno u zakonu. Međutim, određenom broju parlamenata taj kritični resurs nedostaje. Na primer, stručno osoblje u nekim parlamentima privremeno je angažovano iz opšte državne službe i oni su često nespecijalizovani menadžeri.

Nije nikakvo čudo što neki od njih vide svoju budućnost u izvršnoj vlasti, iz koje su došli i u koju će se možda i vratiti.

Slika 8. Kontrola nad prijemom u službu stručnog osoblja parlamenta

„Da li parlament kontroliše prijem u službu stručnog osoblja?“



Izvor: Baza podataka IPU PARLINE o nacionalnim parlamentima (uzorak: 181 parlamentarnih domova)

Razvijanje stručnog osoblja sposobnog da podrži mandat za parlamentarni nadzor zahteva finansiranje i obuku. Kritične veštine koje se zahtevaju od stručnog osoblja u odborima obuhvataju sposobnost sinteze i iznošenja podataka, uključujući i sposobnost da to čine iz rodne perspektive, formulisane nacrtu preporuka odbora i nacrtu izveštaja. Stručno osoblje takođe treba da nauči kako da se odnosi prema članovima parlamenta i kako da primenjuje proceduralnu praksu. Daleko najdelotvorniji način da stručno osoblje razvije te veštine jeste proširena „praktična“ obuka koju vodi kvalifikovan i iskusan član sekretarijata. Članovi stručnog osoblja viših rangova službe na svim nivoima mogu imati koristi i od poseta parlamentima u inostranstvu i pohađanja specijalizovanih kurseva, na kojima mogu da obogate svoju svakodnevnu praksu sticanjem novih gledišta i pristupa.

Okvir 7 Kapacitet za parlamentarni nadzor u Republici Moldaviji

Svi odbori parlamenta Moldavije suočavaju se sa znatnim izazovima u ispunjavanju nadzornih zadataka. Za te zadatke na raspolaganju su im ograničeni resursi i ne postoji standardizovana praksa dodeljivanja stručnog osoblja, vremena i resursa za nadzor. Pritisak osećaju i članovi parlamenta i stručno osoblje podjednako.

4 Association of Secretaries General of Parliaments, 2013

Imajući u vidu da parlamentu nedostaju resursi za proširenje sekretarijata, učesnici fokus grupe se umesto toga zalažu za izvođenje specijalizovane obuke kako bi se najbolje iskoristilo postojeće stručno osoblje. Druge moguće strategije efikasnijeg korišćenja resursa stručnog osoblja obuhvataju jačanje koordinacije između stručnog osoblja odbora i istraživačkog odeljenja parlamenta i uspostavljanje stalne stručne prakse. Radi boljeg kontinuiteta, u idealnim uslovima bi trebalo da svaki odbor namenski dobije po jednog člana stručnog osoblja koji ima konkretna stručna znanja za nadzornu ulogu tog odbora.

Na primer, kao odgovor na zabrinutost da Kodeks obrazovanja iz 2014. godine predstavlja pretnju pravima jezičkih manjina, Odbor za ljudska prava i međuetničke odnose je održao niz javnih slušanja sa ministrom obrazovanja, narodnim advokatom (ombudsmanom), predstavnicima nacionalnih manjina, organizacijama civilnog društva i direktorima škola. Rezultat izveštaja Odbora bila je znatna revizija Kodeksa obrazovanja i izrada Nacionalnog plana za unapređenje kvaliteta učenja jezika, uključujući podučavanje na manjinskim jezicima. Izveštajem je takođe predloženo veće učešće javnosti, a posebno predstavnika manjina u politici obrazovanja i izradi nastavnog plana i programa.

Mnogo toga se može postići sa postojećim i vanparlamentarnim resursima na poboljšanju kapaciteta i na taj način pružiti pomoć svim odborima da delotvorno obavljaju svoju nadzornu funkciju.

Izvor: Fokus grupa u kojoj je moderirao UNDP, Republika Moldavija, 2016. Vidi link za izveštaj fokus grupe.

Pristup informacijama

Neophodni pandani odgovornosti jesu otvorenost i transparentnost. Parlament ima važnu ulogu u uspostavljanju standarda za otvorenost u vladi, npr. zahtevom da vlada objavljuje informacije na kojima zasniva svoje političke odluke. To pomaže da se stvori okruženje u kojem je otvorenost norma i u kojem se odgovornost podrazumeva.

Kao glavni pružalac informacija koje su neophodne za parlamentarni nadzor, izvršna vlast igra kritičnu ulogu za kapacitet članova parlamenta da tu vlast kontrolišu. Kada članovi parlamenta nemaju mogućnost pristupa informacijama, nadzor slabi.

U nekim parlamentima, članovima opozicionih partija je teže da dođu do izvora informacija iz vlade nego članovima vladajuće partije (ili partija). Članovi iz vladajuće partije mogu da traže istraživanje i analizu koju sprovode vladina ministarstva, bilo neposredno ili preko svojih kolega iz ministarstava. Nasuprot tome, iako mogu da postavljaju usmena i pisana pitanja ministru, članovima opozicionih partija nije uvek dozvoljen pristup činjenicama na kojima vlada zasniva svoje odluke. Kad vlada dostavi nepotpune informacije, neminovno dolazi do tenzija.

„Pogrešno je smatrati da su funkcioneri vlade inteligentniji od parlamentaraca. Radi se samo o tome da oni [izvršna vlast] imaju armiju stručnjaka, a mi nemamo nijednog. Nama je potrebno više resursa, a oni nisu odmah na raspolaganju. Nama je potrebno da ojačamo kapacitet parlamenta da bismo ga učinili delotvornijim. Još je važnije to što postoji potreba za ustavnim promenama

kojima bi se obezbedilo da se izvršna vlast ponaša na način koji se u demokratskom društvu očekuje.“

Patrick Herminie, predsednik Nacionalne skupštine, Sejšeli

Jedan od načina da se parlamentu garantuje pristup vladinim informacijama jeste donošenje zakona. Primeri zemalja koje imaju takve propise jesu Švajcarska i Izrael.

„Ja imam zakonsko pravo da dobijem bilo koju informaciju od izvršne vlasti, ako se ona odnosi na moj posao kao parlamentarca. A ako oni ne žele da mi je daju, moraju da objasne zašto.“

Andrea Caroni, član Saveta država, Švajcarska

„Izmenom Zakona o parlamentu iz 2008. godine, od tela koja su predmet revizije, uključujući vladina ministarstva, zahteva se da dostave informacije Centru za istraživanje i informisanje Kneseta 'bez odlaganja'. Ta izmena označila je još jedan korak napred u mogućnostima da članovi parlamenta vrše nadzornu funkciju.“

Pisani podnesak, Kneset, Izrael

Vredan izvor informacija i komparativnih gledišta na koje se članovi parlamenta mogu osloniti mogu biti i izveštaji međunarodnih organizacija od autoriteta, kao što su tela Ujedinjenih nacija za međunarodne sporazume i naročite procedure.

Dok vlade mogu olakšati parlamentarni nadzor dostavljanjem raspoloživih informacija hitno i u obliku koji je lak za korišćenje, one mogu i ometati taj proces dostavljanjem nepotpunih informacija ili kašnjenjem u dostavljanju. Takav način opstrukcije može poticati iz percepcije ministara i vladinih funkcionera da procesi parlamentarnog nadzora sami po sebi ometaju sprovođenje vladine praktične politike, ali mogu biti i rezultat vladine neefikasnosti ili nedostatka resursa.

Parlamentarcima je možda lakše da dobiju informacije koje su im potrebne ako neko vreme posvete izgradnji odnosa sa vladinim ministarstvom s kojim su povezani i potrudu se da razumeju glavne teškoće i izazove s kojima se ono suočava.

U međuvremenu, zakoni i poslovnik o radu moraju omogućavati pristup informacijama i nalogati saradnju ministara, bez obzira na odnose između parlamenta i izvršne vlasti. Parlament Senegala, na primer, ima svakog meseca dvosatnu sednicu „Tekuća pitanja vladi“. Poslovnik o radu nalaže da svi članovi vlade budu prisutni kako bi odgovarali na pitanja koja nisu videli unapred.

Godišnji izveštaji vladinih ministarstava parlamentu

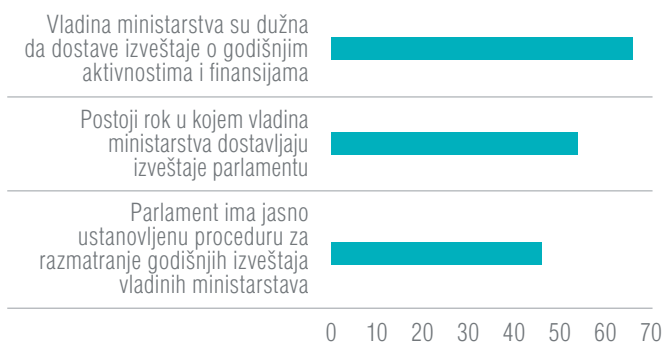
Jedan od izvora informacija koji vlada obično dostavlja parlamentu jeste godišnji izveštaj svakog vladinog ministarstva. Oko 65 procenata parlamenata koji su u celini odgovorili na upitnik navodi da takve izveštaje dobijaju. Godišnji izveštaj obično sadrži procenu i finansijskih pokazatelja i učinka rada i aktivnosti ministarstva. U nekim parlamentima razmatranje godišnjeg izveštaja služi kao glavni izvor informacija odborima za donošenje vlastitog dnevnog reda i za pokretanje anketnog odbora. U ovim

slučajevima godišnji izveštaji se automatski dostavljaju odboru i on je onda u stanju da istraži određenu oblast rada ministarstva.

Tri četvrtine parlamenata koji su odgovorili na ovo pitanje navelo je da postoji rok za dostavljanje izveštaja ministarstava. Oko 70 procenata onih parlamenata koji dobijaju godišnje izveštaje navodi da za razmatranje izveštaja postoji jasno utvrđena procedura.

Parlamenti navode niz teškoća sa kojima se suočavaju u vezi s godišnjim izveštajima vladinih ministarstava. Neki su primetili da ako izveštaji uopšte postoje, obično se dostavljaju sa zakašnjenjem koje se meri godinama. Kad su blagovremeni, pa čak i kada su potpuni, obično su monotoni, a sačinjeni su tako da je parlamentu teško, ako ne i nemoguće da pozove ministarstvo na odgovornost. Obično su predugački i pisani isuviše stručnim jezikom da bi članovima parlamenta bili od stvarne koristi. Kad bi problemi bili objašnjeni prikladnijim jezikom, izveštaje bi mogli lakše razumeti ne samo članovi parlamenta nego i građani. Dostavljanje podataka razvrstanih po polovima omogućilo bi članovima parlamenta da utvrde uticaj politike na muškarce i žene. Ima još toga da se uradi kako bi se obezbedilo da vladini izveštaji budu blagovremeni i da odgovaraju svrsi kojoj su i namenjeni.

Slika 9. Godišnji izveštaji parlamentima



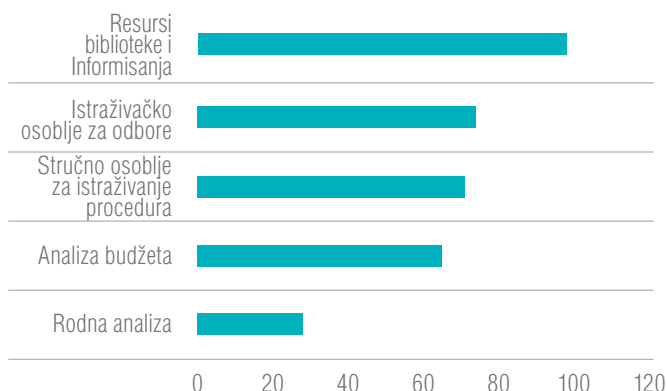
Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 13, 2016. (uzorak: 103 parlamentarna doma)

Usluge istraživanja koje članovima parlamenta treba da obezbede nezavisnu analizu

Centralni element kapaciteta parlamenta za nadzor jesu usluge istraživanja koje su podržane kvalitetnim resursima.⁵ Parlament treba da bude u mogućnosti da obezbedi svojim članovima nezavisan, nestranački uvid i analizu, a ne da se oslanja isključivo na analize koje priprema sama izvršna vlast.

Odgovori na upitnik pokazuju da gotovo svi parlamenti obezbeđuju bibliotekarske i informatičke usluge, a većina njih ima i stručno osoblje koje može da obavi istraživanje procedura, istraživanje za potrebe odbora i analizu budžeta. Manji broj parlamenata obezbeđuje stručno osoblje koje je u stanju da analizira donošenje zakona iz rodne perspektive, što predstavlja veštinu koja se sve više traži.

Slika 10. Usluge informisanja i istraživanja koje pruža parlament



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 34, 2016. (uzorak: 103 parlamentarna doma)

Okvir 8 Kapacitet za rodnu analizu

Proces parlamentarnog nadzora jača analiza praktične politike koja će obezbediti da ta politika rešava potrebe žena i muškaraca, devojčica i dečaka, bez diskriminacije. To tipično obuhvata sagledavanje bitnih podataka raščlanjenih po polu i konsultovanje stručnjaka za rodnu ravnopravnost, specijalizovanih organizacija civilnog društva (OCD) i naučne javnosti. Na primer, odbor koji razmatra stanogradnju mogao bi da analizira broj domaćinstava na čijem su čelu muškarci i žene (i broj i starost izdržanih lica u tim domaćinstvima), kao i dohodak i zaposlenost nosioca domaćinstva, sve to raščlanjeno po polu. Odbor bi takođe mogao da dublje zaroni u iskustva žena koje su nosioci domaćinstava i da konsultuje studije o domaćinstvima na čijem čelu su žene a koje su izradili istraživači ili OCD.

Ulazni podaci koji dolaze od stručnjaka za rodnu ravnopravnost nesumnjivo su korisni. Međutim, da bi rodna analiza bila delotvornija, i sami članovi parlamenta i osoblje koje im pruža stručnu pomoć trebali bi da razvijaju vlastitu stručnost u ovoj oblasti. U Kanadi, Stalni komitet za položaj žena podneo je parlamentu izveštaj u kome je predstavio onlajn kurs Uvođenje rodne analize plus (GBA+). Slično tome, parlament Fidžija, jedan od onih malobrojnih koji zapravo zahtevaju da odbori u svoje anketne odbore uključe rodno viđenje, razvio je, u partnerstvu sa UNDP-jem, alatku pod nazivom Kontrola donošenja zakona iz rodne perspektive.⁶

Otvorenost i transparentnost u vladi

Mnoge vlade već funkcionišu prema takozvanim *zakonima za podsticanje otvorenosti* (eng. sunshine laws), koji nalažu da se određeni delovi vladinih procesa odlučivanja vode javno, na otvorenim sednicama. Slični zakoni se nalaze na dnevnom redu donošenja zakona u zemljama koje ih nemaju, a zakonodavni naponi na mnogim mestima idu i dalje od toga.

Tokom poslednje dve decenije izvestan broj međunarodnih organizacija promovisao je zakonsko usvajanje sistema finansijskog upravljanja koji imaju ugrađene određene zahteve, uključujući bolji fokus na uspostavljanju i postizanju merljivih ciljeva praktične politike, rigoroznijim i transparentnijim

5 IPU and International Federation of Library Associations and Institutions, 2015.

6 UNDP, 2017.

računovodstvenim sistemima i sistemima izveštavanja koji se zasnivaju na bazama podataka. Mnoge od tih mera (koje uobičajeno obuhvataju zahtev za izdavanje informacija o poslovima vlade) već se koriste u razvijenim zemljama, a na drugim mestima aktivno unapređuju. Kada su sprovedene, te mere imaju potencijal da smanje informacionu asimetriju između izvršne vlasti i parlamenta, koja na mnogim mestima onemogućava aktivniji nadzor.

Vlade su pod pritiskom da stvore i koriste transparentnije sisteme.⁷ Mnoge nacionalne vlade u zemljama u razvoju sarađivale su sa međunarodnim organizacijama, pošto je usvajanje tih sistema bio ključ za postizanje drugih ciljeva.

Postupanje u skladu sa zahtevima iz Strategije za smanjenje siromaštva Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) može da rezultira nekim oprostom duga i dovede do oslobađanja sredstava za druge vrste pomoći. Malavi i Zambija su se pridružile pre deceniju, a Somalija trenutno razmatra zakone (o državnoj reviziji, državnom finansiranju i javnim nabavkama) kako bi joj MMF priznao ispunjenje uslova i odobrio finansiranje od strane MMF i Svetske banke. Mehanizam⁸ Ujedinjenih nacija za usklađeni pristup gotovinskim transferima (HACT) za prebacivanje tranši gotovine nacionalnim vladinim i nevladinim partnerima sadrži sličnu inicijativu, pošto se nakon njegovog usvajanja sredstva oslobađaju.

U nekim delovima Evrope inicijativa za kretanje ka transparentnijim sistemima potiče iz želje za članstvom u EU. Napori EU da promoviše sisteme zdravog upravljanja finansijama – često zasnovane na boljoj integraciji planiranja, projektnog budžetiranja, monitoringa i sprovođenja, revizije i nadzora – potpomognuti su njihovim uključivanjem u sporazume usaglašavanja namenjene dobijanju statusa zemlje kandidata za prijem u EU. Zakone o takvim sistemima donele su, na primer, Turska i Republika Moldavija.

Nusproizvod takvih napora je stvaranje obaveze vlade da izveštava o svojim aktivnostima i oblikovanje strukture koja je sposobna da prikuplja i obrađuje neophodne podatke. Iako u praksi često postoje teškoće u sprovođenju tih mera, one su pozitivan korak u obogaćivanju informacionog okruženja za parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću.

Kad funkcionišu, ti sistemi proizvode informacije koje su korisne za vršenje nadzora – npr. one o efikasnosti i delotvornosti vlade u postizanju ciljeva kao što su smanjenje siromaštva, privrženost finansijskim procedurama (osnivanje i korišćenje revizorskih agencija), poštene nabavke i tako dalje. A kada ne funkcionišu, oni mogu postati predmet javnih slušanja u okviru parlamentarnog nadzora da bi se utvrdilo da li se poštuje zakon.

Otvorenost i transparentnost u parlamentu

Glavne vrednosti demokratskih parlamenata jesu i otvorenost i transparentnost.⁹ Odgovorni parlamenti objavljuju velike količine informacija o svom radu, što služi kao osnova za ocenu učinka kako samog parlamenta, tako i njegovih pojedinačnih članova. Poslednjih godina postoji jasan trend prema većoj otvorenosti i transparentnosti u parlamentarnim procesima i

njihovim rezultatima, što se vidi po znatno većem objavljivanju parlamentarnih dokumenata, kao što je primećeno u *Izveštaju o e-parlamentima u svetu*.¹⁰

Podatke o učešću članova parlamenta – govorima, pitanjima, zakonodavnim predlozima, učešću na plenarnim sednicama i sednicama odbora, evidencija o glasanju – parlamenti čine sve dostupnijima, iako samo nekoliko parlamenata objavljuje te podatke koristeći standarde otvorenih dokumenata i tako ih čineći pogodnim za ponovno korišćenje i analizu.

Okvir 9 Otvaranje rada parlamenta prema stanovništvu u Čileu

Nacionalni kongres Čilea jedan je od prvih parlamenata koji su, uz podršku UNDP-ja, usvojili akcioni plan za otvorenost zakonodavstva u okviru Partnerstva otvorenih vlada. Taj akcioni plan sadrži 10 obaveza, podeljenih na tri oblasti: unapređenje javnih službi (korišćenje tehnologije za informisanje građana o radu Kongresa); jačanje poverenja javnosti (osnaživanje kodeksa ponašanja namenjenog članovima Kongresa); jačanje institucionalne odgovornosti (uspostavljanje praktične politike na planu transparentnosti i poštenja). Posle usvajanja plana Kongres je dogovorio novu strukturu i sadržaj svojih veb-sajtova, usvojivši, nakon javnih konsultacija, novi kodeks ponašanja za svoje članove, i otvorio je posebnu kancelariju za etiku, zaduženu za obezbeđivanje poštovanja tih propisa. Takođe je naručio studije o nekoliko problema koji se tiču otvorene vlade, uključujući mehanizme konsultacija i učešća građana u procesu donošenja zakona.

Izvor: UNDP Čile, 2015.

Ukratko: Kapacitet parlamenta

Impresivna zvanična ovlašćenja za nadzor od slabe su koristi ako parlament nema i kapacitet da ih upražnjava. Parlament pre svega treba da bude samostalan u odnosu na vladu. Postojanje nezavisnog, održivog izvora finansiranja omogućava parlamentu da zauzme vlastiti kurs, bez vladinog mešanja.

Slično tome, parlament koji se može osloniti na posvećeno, profesionalno osoblje, sposobno da analizira donošenje zakona i praktične politike koju predlaže vlada, uključujući i analizu iz rodne perspektive, ne mora da se oslanja isključivo na tumačenje i analize vlade.

Parlamentu je takođe potreban blagovremen pristup informacijama i podacima iz vlade i on bi trebao da reguliše proces analiziranja tih informacija. Trebalo bi da pristup informacijama od strane parlamenta bude jasno utemeljen u zakonu i u poslovniku o radu parlamenta. Međutim, parlament ne mora da se oslanja na poslovnik ako je u stanju da uspostavi okruženje u kome su otvorenost i transparentnost norma ponašanja.

7 Vidi npr. the Open Government Partnership (<http://www.opengovernmentship.org>).

8 UN Harmonized Approach to Cash Transfers Framework (<https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/HACT-2014-UNDG-Framework-EN.pdf>).

9 Beetham, 2006.

10 IPU, 2016 (iii).

2.3 Voljni i posvećeni učesnici

S obzirom na jedinstvenu prirodu njihove uloge, za članove parlamenta ne postoji standardni „opis posla“, kao što postoji za mnoge druge profesije.¹¹ Ta situacija stavlja u ruke parlamentaraca znatnu odgovornost da odluče kako žele da sprovedu svoje zakonsko ovlašćenje. Često se javlja napetost zbog vremena koje članovi parlamenta posvećuju aktivnostima nadzora u poređenju sa ostalim stranama njihovog posla. Prvi *Globalni parlamentarni izveštaj*¹² beleži da građani sve više očekuju od parlamentaraca da prioritet daju ulozi služenja svojoj izbornoj jedinici.

Pa ipak, parlamentarni nadzor je zajednička odgovornost. Članovi parlamenta kao pojedinci treba da sagledaju nadzor kao važnu aktivnost kojom se bave, a političke partije – uključujući one iz vladajuće većine – treba da dozvole svojim članovima da konstruktivno učestvuju u nadzoru.

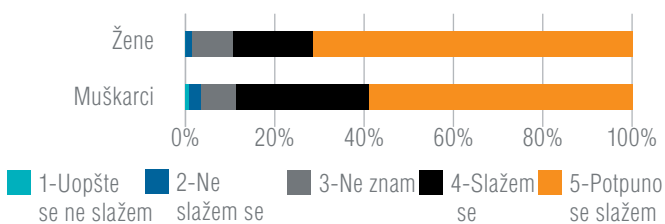
Podsticanje osećaja zajedničke odgovornosti

Podaci iz istraživanja pokazuju da većina parlamentaraca – bilo iz izvršne vlasti ili na strani opozicije – čvrsto veruje da je nadzor odgovornost svih članova parlamenta.

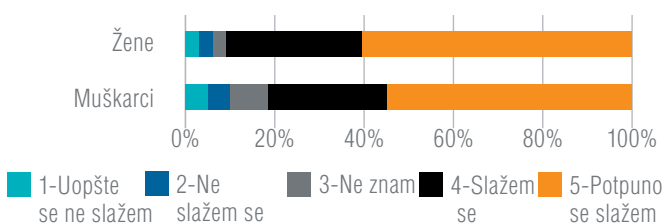
Postoje suptilne razlike između muškaraca i žena članova parlamenta koji su učestvovali u istraživanju, i u vladajućim i u opozicionim partijama (vidi sliku 11). Žene su, bez obzira na partijsku pripadnost, bile spremnije nego njihove muške kolege da čvrsto veruju da je nadzor odgovornost svih članova parlamenta.

Slika 11. „Nadzor je odgovornost svih članova parlamenta“

Po polu i članstvu u vladi/opoziciji



U opoziciji (žene, muškarci)



Izvor: Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, pitanje 2, 2016.

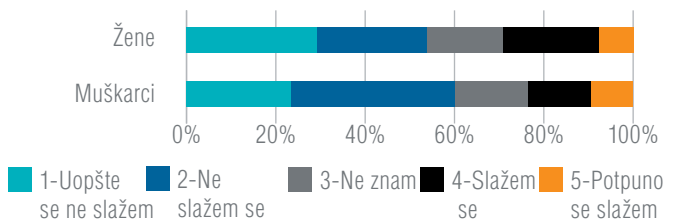
Međutim, kad se pređe na pitanje ko zapravo sprovodi nadzor, odgovori se veoma razlikuju po partijskim linijama. Gotovo je podjednak broj članova parlamenta koji podržavaju vladu (56

procenata) a ne slažu se da nadzor uglavnom sprovedu članovi opozicije, kao i članova parlamenta iz opozicije koji se s tom tvrdnjom slažu (59 procenata).

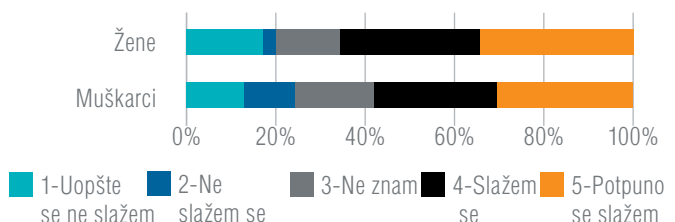
Slika 12. „Nadzor vrše uglavnom članovi opozicije“

Po polu i članstvu u vladi/opoziciji

U vladi (žene, muškarci)



U opoziciji (žene, muškarci)



Izvor: Istraživanje IPU/UNDP za parlamentarce, 2016.

Možda je ohrabrujuće što se članovi parlamenta iz opozicije i vlade toliko ne slažu oko toga ko vrši najveći deo posla u vezi s nadzorom, pošto to govori da svaka strana u toj važnoj ulozi vidi sebe.

Za delotvorno obavljanje nadzorne uloge, najvrednije alatke članova parlamenta jesu dobre analitičke veštine i dobre mreže informacija, kao što su one od stručnjaka iz civilnog društva. Oni su u većini slučajeva „lekari opšte prakse“, koji rade u mnogim oblastima praktične politike; njihova uloga nije da dupliraju specijalizovana znanja državne administracije.

„Delotvoran nadzor je kada član parlamenta svoju ulogu obavlja nezavisno i smelo, hrabro. Oni to moraju raditi pametno i imati osećaj za interes javnosti i fino podesiti vreme kad će se angažovati. Ako se u konkretnom trenutku razmatra jako mnogo pitanja, član parlamenta može da se uzdrži po konkretnom pitanju do narednog dana. Morate takođe mnogo da ulažete u medije, tako da pitanje koje je vama važno zaintrigira i publiku.“

Kabando Wa Kabando, član Nacionalnog parlamenta, Kenija

Posao u vezi s nadzorom često nije ni glamurozan ni vidljiv, a detaljno praćenje problema može na duži rok biti zahtevno. Taj posao zahteva obraćanje velike pažnje na detalje, kao i volju da se istražuje duže vreme, često daleko od medijske pažnje. Međutim, posvećenost nadzornoj ulozi i ulaganje napora u negovanje kontakata, razumevanje složenosti i razvijanje stručnosti u datoj oblasti vremenom donosi rezultate, kako u smislu poboljšanja državnog upravljanja, tako i bolje lične reputacije.

¹¹ Rolef, 2015.

¹² IPU i UNDP, 2012.

Preko svog ličnog i političkog angažmana članovi parlamenta mogu takođe odlučiti da postanu šampioni u konkretnim predmetnim oblastima.

„Nekoliko godina sam vršila nadzor nad vođenjem prefektura, tj. opšte državne administracije. To je bilo uzbudljivo, zato što je pokrivalo mnoge nivoe. Obavila sam veliki posao u oblasti biometrije kada smo uvodili biometrijske pasoše. Stekla sam iskustvo u toj oblasti vrlo brzo, pošto morate brzo reagovati da biste bili u stanju bar da pratite šta velike kompanije govore o biometriji, i biti sigurni da, kada odete na aerodrom, možete da vidite da ono što su vam govorili dobro funkcioniše. Morate biti jako pažljivi i obraćati pažnju na sve detalje, a ne samo na veliku sliku; to je ono što obezbeđuje kvalitet (...).

Čim vršite nadzor da bi stvari bolje funkcionisale, uživate poštovanje. Utvrdite koji faktori onemogućavaju da stvari glatko funkcionišu i tada se možete obratiti ministru i reći mu da bi možda bilo bolje ako bi se radilo malo drugačije. Tada možete da kažete da je posao dobro obavljen.“

Michèle André, senator, Francuska

Razvijanje nadzornih veština

Nadzorne aktivnosti zahtevaju raznovrsne veštine, koje je moguće naučiti. Parlamentarcima je potrebno vreme da savladaju propise i nauče kako da ih efikasno koriste. Ali takva investicija je potrebna i isplatiće se u vidu sposobnosti da se postižu rezultati.

Podaci iz 175 parlamentarnih domova govore da je srednja stopa fluktuacije parlamentaraca na izborima 51 procenat.¹³ Fluktuacija ima i pozitivne i negativne posledice po parlamentarni nadzor. Novi parlamentarci donose sveža viđenja i energiju. Međutim, stručnost koju su postojeći članovi stekli parlament je u tom slučaju izgubio, što je naročito problematično kada je fluktuacija velika.

Parlamenti mogu taj rizik umanjiti merama kao što su sledeće: formiranje sekretarijata odbora sa dobrim resursima, koji može da obezbedi kontinuitet; vođenje evidencije o aktivnostima odbora; upoznavanje novih članova sa zadacima odbora; obezbeđivanje da se otvorena pitanja prenesu iz jednog zakonodavnog tela u sledeće kao predmet pažnje odbora. Odbori mogu da obezbede dobar kontinuitet između dva saziva parlamenta, tako što će sačiniti izveštaj o onome šta se ostavlja u nasleđe, sa kratkim opisom onog što je urađeno tokom jednog saziva parlamenta, kao informaciju sledećem parlamentarnom odboru.

Određeni broj predsednika parlamenata naglasio je potrebu da se pomogne novim parlamentarcima da steknu neophodne veštine za taj posao:

„U novom parlamentu, prva stvar [koju moramo da uradimo] jeste da obučimo naše članove. Dolazi mnogo novih i mladih parlamentaraca. Svi oni moraju da budu obučeni, zato što sektorski odbori takođe gledaju na budžet svojih ministarstava pre nego što dostave svoje izveštaje. Sektorski odbori utvrđuju pitanja od

centralne važnosti i ona moraju da budu predmet pažnje celog parlamenta.“

Anne Makinda, predsednica Nacionalne skupštine, Ujedinjena Republika Tanzanija

Kursevi uvodne obuke za nove članove parlamenta korisni su, ali iz praktičnih razloga teme na njima ne mogu da se obrađuju mnogo detaljno. Međutim, kontinuirani profesionalni razvoj omogućava sveobuhvatnije razumevanje konkretnih stvari kojima se odbor bavi u svom radu: kako postupati sa svedocima; kako razumeti i pročitati podatke koji su dobijeni na slušanjima; kako se nositi sa političkom stranom nekog problema. Mnoge od tih veština se najbolje prenose sa iskusnijih parlamentaraca, bilo da su oni sadašnji ili bivši članovi parlamenta zemlje ili su parlamentarci iz drugih zemalja.

Drugi način na koji parlamenti mogu da podstaknu svoje članove da se obavežu na ulogu nadzora jeste pružanje proširene obuke iz neke discipline. Međutim, izuzetno je teško obezbediti učešće članova parlamenta na sesijama obuke, imajući u vidu koliko malo vremena imaju. Belgijski predstavnički dom navodi sledeće:

„Dom organizuje informativne razgovore kad god novi predstavnici stupaju na funkciju. Takve brifinge pohađa malo novih izabranih predstavnika; često to radi njihovo stručno osoblje. Štaviše, same grupe organizuju obuku za svoje članove.“

Najefikasniji i najpraktičniji način da se novi članovi parlamenta upoznaju sa kontrolama nadzora jeste „na licu mesta“ – sedenjem uz iskusne kolege na plenarnoj sednici i, naročito, na odborima za nadzor, posmatranjem tehnika koje primenjuju starije kolege, obraćanjem pažnje na to kako predsednik parlamenta i predsedavajući članovi odbora vode sastanke, i sprovođenjem što više nadzora „u stvarnom vremenu“. Parlamenti i partije bi trebali da se postaraju da novoizabrani članovi imaju prilike da brzo steknu to iskustvo. Naravno, ovaj pristup može biti dopunjen visokokvalitetnom obukom koju drže spoljna tela u parlamentu i na drugim mestima, u saradnji sa sekretarijatom.

Ukratko: Voljni i posvećeni učesnici

Nadzor je odgovornost svih članova parlamenta, bez obzira na partiju, pol, dužinu radnog staža, godine ili dužinu mandata. Za vršenje efikasnog nadzora, koji zahteva pristup sistematičan, kontinuiran i zasnovan na podacima, potrebni su volja i posvećenost.

Delotvoran nadzor traži veštinu i iskustvo. Članovi parlamenta najbolje stiču veštine na radnom mestu, prvenstveno tokom mentorskog rada i razmene iskustva sa svestranijim parlamentarcima.

Parlamenti se moraju postarati da stručno osoblje odbora bude u stanju pružiti podršku parlamentarcima očuvanjem institucionalnog znanja iz jednog izbornog ciklusa u drugi.

2.4 Stvaranje kulture parlamentarnog nadzora

U ovom odeljku razmatramo prirodu konstruktivne kulture parlamentarnog nadzora, koja predviđa da se svi učesnici osećaju slobodnim da izraze i razmatraju različita gledišta. Takva kultura jača učinak vlade, daje dodatni legitimitet parlamentu i vladi, a javnosti je korisna.

Uočavanje koristi od nadzorne funkcije

Da bi ojačao kulturu nadzora, parlament se mora postarati da svi zainteresovani akteri – slobodno stanovništvo, izvršna vlast, opozicija itd – razumeju i prihvate svrhu nadzora i korist od njega. Parlamentarni nadzor može da napreduje kada svako razume da on poboljšava kvalitet državnog upravljanja i vodi ka opcijama za vladu koje su potpunije istražene, bolje usaglašene sa potrebama, i nude veću vrednost za uloženi novac nego što bi to bio slučaj da nema takve kontrole.

Rezultat nadzornog procesa je takav da svi zainteresovani akteri imaju koristi. Izvršna vlast dobija politički i tehnički snažniju praktičnu politiku. Parlament ispunjava svoju ustavnu obavezu da poziva izvršnu vlast na odgovornost. Članovi parlamenta kao pojedinci postaju bolje informisani u nizu oblasti. Konačno, cilj je da građani osećaju da se problemi rešavaju i da su im se životne okolnosti poboljšale.

Delotvoran parlamentarni nadzor širi i produbljuje fond zainteresovanih aktera koji doprinose radu vlade, a ishodu praktične politike daje veći državni legitimitet. Takođe, veća transparentnost koju nadzor donosi može dovesti do snažnijeg osećaja javnog „vlasništva“ nad parlamentarnom i vladom i, u krajnjoj liniji, poverenja u njih – što je ishod koji je hitno potreban.

Parlament ima ulogu i odgovornost da bude efikasan partner vladi i tom prilikom mora biti spreman da zauzme nezavisnu poziciju, ako podaci to zahtevaju.

„Treba snažno da podsećamo vladu da je parlament odvojen od vlade. Moj je utisak da ministri uopšte ne razumeju šta je parlament... Ako niste u stanju da s vremena na vreme kažete 'ne' izvršnoj vlasti, možete lepo da idete kući.“

Baronesa Frances D'Souza, predsednica Gornjeg doma Parlamenta, Ujedinjeno Kraljevstvo

Jačanje saradnje

Političko nadmetanje je, s pravom, sastavni deo parlamenta. Već je konstatovana važnost jake opozicije. Pa ipak, postoje određene bitne oblasti praktične politike – koje se često tiču šire dogovorenog nacionalnog interesa i tehničkih pitanja u vezi s funkcionisanjem parlamenta – gde je prikladan pristup koji je u većoj meri saradnički.

Parlament čiji članovi vrednuju i jačaju saradnju u odgovarajućim oblastima više su u stanju da razvijaju održivu kulturu nadzora. Takvo podržavajuće okruženje podstiče sve članove da se angažuju u nadzornoj ulozi. To ih ohrabruje da postavljaju pitanja u interesu javnog dobra i ograničava nagon za strančarenjem.

„Ja predsedavam Zajedničkom stalnom odboru za migracije i mi trenutno razmatramo Program sezonskih radnika. Radi se o anketnom odboru koji se bavi ljudima koji dolaze sa Pacifika da rade u poljoprivredi i hortikulturi u našem regionu. U pitanju je zajednički odbor, koji uključuje članove i iz Senata i iz Donjeg doma i sa svih političkih strana. I, tako zajednički, mi postavljamo pitanja o ovoj konkretnoj praktičnoj politici. Da li to funkcioniše? Postoje li izazovi? Kako to možemo da poboljšamo? Kako bismo mogli to da učinimo pristupačnijim ženama, na primer? ... Mi imamo jako dobru međupartijsku saradnju. Ja sam član ovog odbora već 11 godina i saradivala sam sa zamenikom predsedavajućeg, koji je bio predsedavajući kada je njegova politička partija bila u vladi i mi se trudimo da postignemo konsenzus kad god je to moguće. Povremeno se ne slažemo, ali postoje načini da se to prevaziđe.“

Louise Markus, član Predstavničkog doma, Australija

Međustranačke parlamentarne grupe (kokusi) još su jedna struktura koja zbližava članove različitih partija radi saradnje na pitanjima od zajedničkog interesa (vidi *Poglavlje 5*).

Međustranački pristup parlamentarnom nadzoru može doneti jasne koristi. Prvo, može smanjiti verovatnoću čisto stranačkih napada na vladu – onakvih kakve kritičari mogu lako da otpišu. Drugo, kada je delotvoran, takav pristup može pokrenuti inicijative za zajedničko angažovanje u tome da se stanje popravi, i na taj način se uvećavaju šanse da se ove mere usvoje na plenumu. Treće, višestranačko delovanje može imati više šanse da se doživi kao fer i da javnost i rukovodstvo ozbiljno shvate njegove rezultate.

Okvir 10 Međustranačko delovanje na promeni klime u Maroku

Ograničeni izvori ugljovodonika u Maroku i jako sunčevo zračenje učinili su tu zemlju prirodnim predvodnikom u trci za obnovljive izvore energije.

Maroko je postavio cilj da do 2020. godine proizvodnja energije iz obnovljivih izvora dostigne 42 procenta od ukupne proizvodnje i uspostavila je čvrst zakonodavni i politički okvir koji podstiče investicije u privatni sektor. Te inicijative su uvedene u Nacionalnu strategiju za energetiku iz 2009. godine.

Pošto borba protiv klimatskih promena dobija u Maroku u poslednjoj deceniji sve izraženiji politički prioritet, međustranačka grupa parlamentaraca organizovala je slušanje sa stručnjacima da bi se raspravljalo o praktičnoj politici izvršne vlasti u oblasti obnovljivih energetske izvora. Na sednici su dogovoreni određeni ciljevi, npr. da se znatno poveća vladino finansiranje obnovljivih izvora i da se smanje uvozne carine na opremu koja radi na principu solarnih fotonaponskih ćelija.

Radi postizanja tih ciljeva, članovi parlamenta su pripremili i dostavili nacrt 25 parlamentarnih pitanja od kojih su 13 dalje postavili drugi parlamentarci na plenarnim sednicama Narodne skupštine i na sednicama odbora. Pitanja su bila usmerena na nekoliko oblasti – pre svega na sposobnost marokanske vlade da do 2020. godine ispuni cilj od 42 procenta učešća obnovljivih izvora u primarnim energetske

izvorima. Druga pitanja anketnog odbora su obuhvatila napredak na kompleksu koncentrovane sunčeve elektrane *Ouarzazate* (perjanice Maroka u obnovljivim energetskim izvorima), buduća izdvajanja iz budžeta za obnovljive energetske izvore i napore da Agencija za obnovljive energetske izvore Maroka deluje još proaktivnije. Na neka od tih pitanja ministar za energetiku, rudarstvo, vodoprivredu i ekologiju odgovorio je neposredno na plenarnim sednicama.

Izvor: UNDP i Parlament o klimatskim promenama, 2014. Vodič Kako do cilja: Obnovljivi energetske izvori za parlamentarne (<http://agora-parl.org/resursi/library/renewable-energy-parliamentarians-how-guide-0>)

Reformisanje parlamentarnih pravila i procedura

Sve demokratije, bilo da su razvijene ili u razvoju, traže načine da osnaže parlamentarni nadzor reformom parlamentarnih pravila i procedura.

Okvir 11 Primeri za parlamentarne reforme radi jačanja nadzorne uloge

„Trenutno naš parlament predlaže nacrt ustavne reforme koji smo dostavili izvršnoj vlasti, a ta reforma nam je potrebna radi prilagođavanja i uravnoteženja političkih snaga. Iako naš sistem nije parlamentarni po svojoj doktrini, mi predlažemo da parlament ima nadzor nad svim aktivnostima vlade. Na primer, da šef vlade ili lice koje treba da postane šef vlade ili predsednik ne može da imenuje ministre bez odobrenja Skupštine; to trenutno nije slučaj. Svaka osoba koja je određena da obavlja važne poslove u okviru državnih preduzeća ne može to da radi bez odobrenja Skupštine.“

Chérif Moumina Sy, predsednik Privremenog Nacionalnog saveta, Burkina Faso

„Nedavno je austrijski parlament izmenio poslovnik o radu i dozvolio pokretanje [od strane opozicije ili manjinskih partija] anketnih odbora. To je zahtev koji su odavno pokrenule opozicione grupe, ali ga je izvršna vlast odbijala. Nakon niza skandala i pritisaka koji su dolazili izvan parlamenta, sprovedenih prikupljanjem potpisa, i nakon stvaranja novih partija, poslovnik je promenjen. Jedan od argumenata u korist te promene bio je da izvršna vlast ne bi trebala da bude u mogućnosti da zato blokira istragu o svom radu što možda ima malo interesa za javno iznošenje finansijskih nepravilnosti. Broj istraga koje se mogu odvijati u datom trenutku ograničen je kako bi se sprečile zloupotrebe od strane opozicije ili manjinske grupe.“

Melanie Sully, direktor, Go-Governance, Austrija

„Prekretnica u istoriji parlamentarne procedure bili su amandmani na Ustav doneseni 2011. godine. Da li ste znali da ustav iz 2011. godine sadrži celo poglavlje o pravima opozicije? Prava opozicije su sada zagarantovana ustavom. ... Ono što je inovativno u pogledu parlamentarnog nadzora jeste da šef vlade dostavlja parlamentu izveštaj o napretku u vezi s parlamentarnom aktivnošću. Predstavljanje izveštaja o napretku može se organizovati na inicijativu šefa vlade ili jedne trećine članova Predstavničkog doma ili većinom glasova predstavnika iz Gornjeg doma.“

Chafik Rachadi, zamenik predsednika Predstavničkog doma, Maroko

„Upravo nam je usvojena preporuka da tokom vremena koje je određeno za postavljanje pitanja bude omogućeno pojedinim članovima da postavljaju pitanja u ime glasača. Poslednjih nekoliko godina to nije bio slučaj; obično su se vlada i opozicija dogovarale koja pitanja će postavljati između sebe. Sada će biti vremena da pojedini članovi postavljaju pitanja i smatram da je to doprinos jačanju dobrog nadzora u Australiji. Smatram da je to važno.“

Louise Markus, član Predstavničkog doma, Australija

Parlament obično izvodi stalne reforme izmenama poslovnika, ali izmene je moguće uvoditi i pod rubrikom „običaji i praksa“ (konvencija). To je korisno kada se, na primer, uvodi reforma koja kasnije prolazi analizu od strane odbora za proceduralna pitanja ili kada politička atmosfera možda nije pogodna za postizanje konsenzusa o glavnim formalnim izmenama poslovnika.

Mnoga pitanja koja su pokrenuta u ovom izveštaju ilustruje naredna analiza o tome kako se Skupština Unije Mjanmara nosi sa izgradnjom kulture parlamentarnog nadzora (vidi Okvir 12), kao delom tranzicije sa autoritarne ka demokratskoj vladi. Na primer:

- razumevanje šta je to parlamentarni nadzor i pod kojim uslovima se on može razvijati;
- vlada koja tretira parlament kao stvarnog partnera u državnom upravljanju;
- članovi parlamenta koji preuzimaju odgovornost da nadzor postane temeljni aspekt parlamentarnog života;
- usklađivanje nadzora sa rasporedom parlamentarnih aktivnosti odgovarajućim procedurama u poslovniku ili konvencijom;
- uspostavljanje održivog ritma promena, koji uvažava okolnosti u državi (kao što je ustanovljeno u *Zajedničkim principima za podršku parlamentima*)¹⁴;
- uviđanje da su parlamentarni odbori najfleksibilniji instrument nadzora.

Okvir 12 Razvijanje kulture parlamentarnog nadzora u Mjanmaru

Istorijat

Mjanmar nije imao slobodan i funkcionalan parlament otkad je vladu preuzela vojska, 1962. godine. Postavljajući temelje za demokratsku budućnost, ustav iz 2008. godine obrazovao je nov nacionalni parlament, Pyidaungsu Hluttaw (Skupštinu Unije), koja se sastoji od dva doma: Pyithu Hluttaw

(Predstavnički dom) i Amyotha Hluttaw (Dom nacionalnosti).

Prvi parlament, ili Hluttaw (2011–2016), uspostavio je dva zakonodavna odbora, koja su imala veoma mnogo posla, a postojao je i određeni stepen kontrole budžeta. Međutim, u domenu javne politike i administracije bilo je vrlo malo nadzora. Jedan član parlamenta izjavio je negde pred kraj prvog parlamenta:

„Odbori nisu efikasni i ja sam do sada prisustvovao samo trima sednicama odbora.“¹⁵

¹⁴ IPU, 2014.

¹⁵ UNDP, 2016.

Međutim, za vreme drugog parlamenta (koji je otpočeo s radom u februaru 2016), porasla je svest o nadzornoj ulozi odborâ. Na obuci za novoizabrane članove predsednik parlamenta, Mahn Win Khaing Than, rekao je:

„Nadzor [je] odgovornost koju član parlamenta treba valjano da ispunjava kao deo funkcija Hluttawa.“

Iako postoje praktični i proceduralni izazovi koje valja prevazići, tako brz napredak je za jedan neiskusni parlament impresivno dostignuće.

Koraci koji su preduzeti da bi se povećala kultura parlamentarnog nadzora

Jačanje razumevanja

Za vreme prvog Hluttawa, mnogi izabrani članovi i stručno osoblje priznali su da veoma malo razumeju kako zakonodavna tela mogu na najbolji način da doprinesu efikasnom sistemu upravljanja. Ali, kombinacijom učenja na radnom mestu, programa obuke i upoznavanja međunarodne parlamentarne prakse, znanje i veštine u okviru sekretarijata odbora Hluttawa znatno su se uvećali. Program podrške parlamentima koji su zajednički organizovali UNDP i IPU pružio je znatnu tehničku i finansijsku pomoć, uz dodatnu podršku vlada Australije, Danske, Finske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva. Ostvareni napredak je posebno vidljiv u programu uvođenja u posao koji je organizovan za nove članove na početku drugog Hluttawa.

Međutim, jasno je da vladino shvatanje parlamentarnog nadzora kaska za vremenom. Ministri počinju da se efikasnije angažuju na plenarnim zasedanjima Hluttawa, iako je njihova interakcija sa odborima i dalje ograničena. Članovi odbora se često žale na to da imaju teškoća da pribave informacije od ministarstva ili da privole odgovarajuće ministre da prisustvuju javnim slušanjima. Vrlo često, oni zvaničnici koji se odazovu pozivima odbora nisu iz relevantnih programskih oblasti, ili su suviše niskog ranga da bi potpuno mogli da odgovore na pitanja.

Postoji mnogo dokaza da vladini sistemi tek moraju da se prilagode ustavnoj realnosti odvajanja zakonodavne vlasti koja je zadužena za kontrolu izvršne vlasti. Na primer:

- izveštaji vrhovne revizorske agencije dostavljaju se šefu izvršne vlasti, a ne zakonodavnom telu, i ne objavljuju se;
- ministri ne objavljuju rutinski (niti podnose zakonodavnom telu) saopštenja u kojima iznose razloge za postupke vlade koji se odnose na vladinu praktičnu politiku;
- ministarstva ne podnose zakonodavnom telu godišnje izveštaje o javnim rashodima i administraciji;
- sistemi za postupanje s korespondencijom i odgovaranja na nju od strane odbora nejasni su i neefikasni.

Ako se želi da ovaj kritični element sistema vladavine u Mjanmaru funkcioniše efikasno, potrebno je učiniti više da bi zakonodavno telo i izvršna vlast uspostavili bezbedno, obostrano razumevanje toga kakva očekivanja imaju u pogledu odgovornosti i obaveza.

Jačanje procedura

Sadašnji propisi i prakse ograničavaju kapacitet odborâ da ostvare svoj potencijal. Konkretno:

- neki propisi se tumače tako kao da znače da odbori mogu zasedati samo na zatvorenim sednicama, a ne raditi javno i transparentno;
- odbori Hluttawa nemaju pristup nekim istražnim ovlašćenjima koja odbori u drugim nacionalnim parlamentima tipično imaju na raspolaganju.

Pa ipak, neki odbori u prvom Hluttawu privremeno su uveli nove prakse da bi ispitali opseg svoje nadležnosti. Te prakse su obuhvatile:

- terenske posete i inspekcije na lokaciji;
- prikupljanje informacija od zainteresovanih nevladinih aktera (uključujući predstavnike civilnog društva) na sednicama, uz poziv predstavnicima medija da prate otvaranje konsultacija.

U znak ostvarenog napretka, članovi odbora i stručno osoblje sada razmatraju nekoliko mogućih proceduralnih reformi, uključujući:

- dopuštanje odborima da se sastaju kada i gde oni odluče, javno ili iza zatvorenih vrata;
- obavezivanje ljudi da poštuju pozive na sastanke odbora i zahteve za dostavljanje dokumenata i evidencija;
- davanje ovlašćenja za objavljivanje informacija koje su prikupljene na javnim sednicama;
- obezbeđivanje da sve dužnosti i ovlašćenja svih odbora budu izražena u konzistentnom obliku.

Takve promene bi mogle znatno da pospeše širinu i kvalitet informacija koje stoje na raspolaganju odborima, da povećaju svest zajednice o radu odbora i pristup tom radu, te da povećaju kapacitet odbora da efikasno doprinese radu Hluttawa.

Obezbeđivanje podrške kvalifikovanog osoblja

Staranje da stručno osoblje odbora raspolaže znanjem i veštinama koje su potrebne za pružanje kvalitetne podrške članovima odbora stalan je izazov u svim administracijama parlamenata.

U prvom Hluttawu, viši državni službenici počeli su da razvijaju kulturu parlamentarnih stručnih službi među funkcionerima Hluttawa, koji su na svoja radna mesta preuzeti iz raznih državnih agencija i iz vojske. Iako je to ambiciozan projekat, za čije će ostvarenje trebati mnogo godina, već je učinjen određen napredak. Prvobitni strateški plan je sadržao viziju stručnih službi parlamenta, koja je Izjavom o podršci stručnih službi odborima prevedena u konkretne prioritete stručnih službi. Jedan prioritet je postao stvarnost 2015. godine, otvaranjem Centra Hluttawa za obrazovanje, koji obučava osoblje u vezi s velikim brojem tema.

Stručno osoblje odbora je sada daleko bolje upoznato s najboljom praksom međunarodnih parlamenata i počinje da pokazuje više pouzdanja u pružanju usluga u vezi s procedurama, istraživanjima, pisanjem, kao

i savetodavnih usluga, a ne bavi se samo pružanjem administrativne podrške.

Iako je Hluttaw postigao veliki napredak u ovoj oblasti, biće takođe potrebno da odborima obezbedi odgovarajuće finansijske izvore i kontrolu. U ovom trenutku finansiranje odbora je oskudno i sredstva se dodeljuju po nahođenju predsednika parlamenta.

Prilagođavanje nadzorne uloge potrebama lokalne kulture

Kako Hluttaw čini korake ka većem nadzoru nad postupcima izvršne vlasti, stariji lideri u toj instituciji počinju da razmatraju načine na koje bi se međunarodna praksa na najbolji način mogla prilagoditi kulturnim i demokratskim okolnostima u Mjanmaru. Stil debatovanja zasnovan na snažnom osporavanju i sukobljavanju, karakterističan za većinu međunarodnih parlamenata, možda ne bi odgovarao Mjanmaru, koji kulturološki naginje konsenzusu, poštovanju i izbegavanju javnog sramoćenja.

U tom kontekstu, Daw Aung San Suu Kyi, lider partije vladajuće većine, Nacionalne lige za demokratiju, za vreme uvođenja u posao novih članova parlamenta naglasila je sledeće:

„Član parlamenta mora, kad vrši nadzor na izvršnom vlašću, gledati interes naroda.“

Štaviše, ustavom garantovana uloga koju vojska Mjanmara ima u političkom vođstvu zemlje zahteva pažljive i inkluzivne pregovore između svih političkih aktera.

Postoji, takođe, osećaj da koraci ka jačanju nadzorne uloge parlamenta treba da se odvijaju brzinom koja je u skladu sa ukupnom tranzicijom Mjanmara ka demokratiji, sa kapacitetom izvršne vlasti da se angažuje i reaguje i sa političkim i parlamentarnim iskustvom članova Hluttawa.

Primeri nadzorne uloge na delu

Oba doma Hluttawa ustanovila su ustavom garantovane odbore za proveru vladinih garancija, zaloga i obaveza. Ti odbori se redovno sastaju sa funkcionerima ministarstva da bi pratili sprovođenje projektnih obaveza. Odbori najvećim delom istražuju način upravljanja konkretnim projektima na nivou lokalne zajednice i realizaciju tih projekata. Kao i od svih odbora, i od njih se zahteva da izveštavaju predsednika parlamenta o svojim aktivnostima, iako oni tek treba da sačine izveštaje koji su utemeljeni na činjenicama, zajedno sa preporukama vladi. To ograničava kapacitet plenumu da pristupi njihovim poslovima i veoma ograničava korist koju članovi parlamenta i izvršna vlast mogu imati od njihovog rada.

Oba ova odbora imaju mnogo posla i, pošto se pomno bave detaljima, veoma im je teško da razmotre ukupnu efikasnost vladine praktične politike i administracije ili učinak pojedinih agencija. Pa ipak, odbori vrše neku vrstu nadzora na nivou projekta i članovi koji rade u ovim odborima cene prilike koje imaju da provere obaveze koje je preuzela izvršna vlast.

Preporuke

Prevazilaženje teškoća koje se postavljaju pred efikasan parlamentarni nadzor obuhvata mešavinu odgovora: neki su institucionalne prirode, a neki se tiču odnosa između zakonodavne i izvršne grane vlasti.

Institucionalni odgovori obuhvataju:

- nastavak izgradnje kapaciteta i poverenja stručnog osoblja Hluttawa za pružanje potpunog spektra usluga koje se očekuju od sekretarijata parlamenta;
- uspostavljanje mehanizama za reformu poslovnika i prakse odbora kojima će upravljati članovi tog odbora;
- isprobavanje manjeg broja nadzornih aktivnosti, radi demonstriranja procesa i vrednosti nadzora;
- staranje da odbori raspolazu finansijskim resursima za razvoj metoda otvorenog i inkluzivnog rada.

Odgovori koji se tiču odnosa zakonodavne i izvršne vlasti obuhvataju:

- rad sa iskusnim političkim i zvaničnim liderima izvršne vlasti da bi se funkcionerima ministarstva pružile informacije i saveti kako da rade sa zakonodavnim telom – naglašavajući obostrane prednosti i potencijal za unapređenje celokupnog državnog upravljanja.

Neki posmatrači izražavaju zabrinutost da pristupi nadzornoj ulozi koji su do sada preduzimani prete da ograniče razvoj Hluttawa. Ali, pozitivni koraci koje preduzimaju iskusni lideri u Hluttawu trebali bi da ulivaju poverenje da će se napredak nastaviti. Predsednik parlamenta Pyithu Hluttaw, U Win Myint, primetio je tokom programa uvođenja u posao u februaru 2016.godine sledeće:

„Trebalo bi da Narodnu vladu nadgleda Hluttaw, da bi mogla da se nazove pravom demokratijom.“

Takođe valja napomenuti da su se sistemi i procesi nadzora u svim parlamentima razvijali tokom niza godina, da je napredak nekada bio politički osporavan i spor, te da se prakse konstantno usavršavaju kako bi odražavale lokalne okolnosti i nove mogućnosti.

Izvor: Fokus grupa u kojoj je moderirao UNDP, Mjanmar, 2016.

Ukratko: Stvaranje kulture parlamentarnog nadzora

Parlament može razviti konstruktivnu kulturu nadzora prvo tako što će činiti da se shvati korist koje društvo u celini ima od dobrog nadzora. Drugo, on može negovati saradničko okruženje, u kome efikasno funkcionišu međustranački mehanizmi, kao što su odbori i kokusi. Konačno, parlament bi stalno morao da traži načine da povećava kulturu nadzora reformama svojih poslovnika.

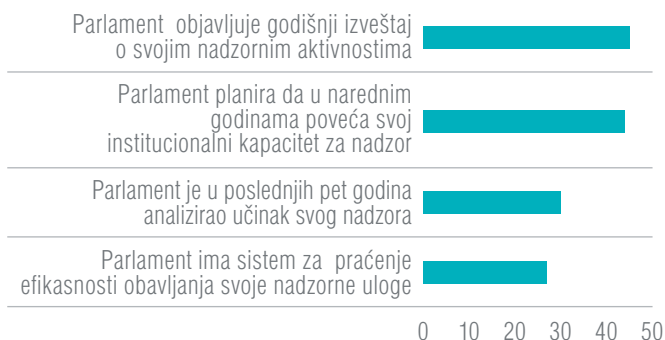
2.5 Odgovornost samog parlamenta

Parlament i njegovi članovi su za način na koji vrše svoju nadzornu ulogu neposredno odgovorni građanima koje zastupaju. Važno je da procesi nadzora i odgovornosti parlamenta i njegovih članova ispunjavaju iste standarde koji se primenjuju na nadzor parlamenta nad vladom. Oni moraju biti neprekidni, konstruktivni, strogi i zasnovani na podacima.

Napori parlamenta da prati učinak svog nadzora

Možda iznenađuje činjenica da srazmerno mali broj parlamenata sistematski prati način na koji obavlja nadzornu funkciju. U upitniku za parlamente, skoro 60 procenata parlamenata koji su dali odgovor na odgovarajuće pitanje navelo je da u narednim godinama planiraju da povećaju kapacitet za nadzor. Nasuprot tome, manje od 40 procenata parlamenata obuhvaćenih istraživanjem izveštava da poseduje sistem za sistematsko praćenje efikasnosti svog nadzora (vidi sliku 13). Samo 41 procenat izveštava da su u poslednjih pet godina uopšte analizirali učinak svog nadzora.

Slika 13. Sistematsko praćenje učinka nadzora od strane parlamenta



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 2, 2016. (uzorak: 103 parlamentarna doma)

Jedan broj parlamenata je uložio znatne napore da bi oslikao način na koji obavlja svoju nadzornu ulogu. Ovaj sistematični pristup omogućava parlamentu da identifikuje problematične oblasti i prioritete za reformu. Južnoafrički parlament je izradio posebno sofisticiran okvir, pod nazivom Model nadzora i odgovornosti (vidi Okvir 13), koji utvrđuje zakonska ovlašćenja i procedure za nadzor i definiše kako parlament obavlja funkciju nadzora. Kao deo procesa koji je doveo do usvajanja ovog modela, parlament je formulisao niz preporuka za jačanje nadzorne uloge.

Okvir 13 Južnoafrički model parlamentarnog nadzora i odgovornosti

Dva činioca presudna za uspeh ovog modela jesu: prvo, potreba da se funkcija javnog učešća integriše u mehanizam sveukupnog nadzora; drugo, da se za sprovođenje nadzora odborima i članovima obezbedi odgovarajući kapacitet, naročito ljudski resursi. Veoma je važno da svi procesi učešća javnosti postanu ulazni podaci za rad odgovarajućih odbora.

S obzirom na složenu prirodu njegovih aktivnosti i dinamično okruženje u kojem funkcioniše, trebalo bi da parlament usvoji politiku koja od svakog novog saziva zahteva da proceni i analizira svoje mogućnosti za nadzor, uključujući svoj model nadzora, najmanje jednom u periodu svog trajanja od pet godina.

Da bi se predloženi model sproveo, potrebne su odluke koje se odnose na sledeće:

- hitnu potrebu za povećanjem kapaciteta odbora (i stručnjaka za predmet rada) za istraživanje koje je u toku;
- sprovođenje sistemâ za čuvanje informacija i upravljanje njima u okviru odbora;
- razvoj modela učešća javnosti koji treba da obezbedi da ulazni podaci dobijeni prilikom učešća javnosti budu prosleđeni odgovarajućim odborima;
- promene poslovnika koje bi obuhvatile osnivanje Savetodavnog odeljenja za nadzor, sa preporučenim opisom poslova i zadataka;
- stalni razvoj kapaciteta parlamentaraca i stručnog osoblja koje pruža podršku odborima, u smislu informacionih i komunikacionih tehnologija, prakse budžetiranja i ostalih veština koje su neophodne za jačanje njihovog kapaciteta za nadzor;
- usvajanje procedure za utvrđivanje toga da li izvršna vlast poštuje zakonitost;
- [obezbeđivanje] namenskih prostorija odboru ... kada parlament proširi svoju infrastrukturu.

Parlament može u kasnijoj fazi da razmotri dalju izradu zakona koji se odnose na nadzor, što obuhvata i druge odbore za koje sada važe nadzorna pravila, kao što je to slučaj za Zajedničkim stalnim odborom za bezbednost i Zajedničkim stalnim odborom za odbranu.

Izvor: Parlament Republike Južne Afrike, 2009. Model nadzora i odgovornosti

Danas postoje i mnoge alatke koji pomažu parlamentima da ocene ili uporede svoj učinak, na osnovu dobrovoljne samoprocene.¹⁶ Sledeći primer (vidi Okvir 14) sastoji se od niza pitanja koje parlamentarci i stalno zaposleno stručno osoblje treba zajedno da razmotre da bi utvrdili svoje jake i slabe strane i prioritete za reformu.

Okvir 14 Pitanja za samoprocenu kapaciteta za nadzor

1. Koliko su stroge i sistematične procedure prema kojima članovi parlamenta mogu da postave pitanje izvršnoj vlasti i dobiju odgovarajuće informacije od njih?
2. Koliko su specijalizovani odbori delotvorni u obavljanju svoje nadzorne funkcije?
3. Koliko je parlament u stanju da utiče na nacionalni budžet i kontroliše ga kroz sve njegove faze?
4. Koliko efikasno parlament može kontrolisati imenovanja na funkcije izvršne vlasti i pozivati na odgovornost one koji te funkcije zauzimaju?

¹⁶ Vidi npr. O'Brien, Stapenhurst i von Trapp (eds.), 2016.

5. U kojoj meri parlament može da poziva na odgovornost državna tela koja ne podležu izboru?
6. Koliko je u praksi parlament nezavisan od izvršne vlasti, npr. preko kontrole vlastitog budžeta, dnevnog reda, rasporeda rada, osoblja itd.?
7. Koliko je adekvatno, po broju i stručnosti, stručno osoblje koje pruža podršku parlamentarcima – pojedincima ili grupama – u efikasnom vršenju njihovih dužnosti?
8. Koliko su adekvatni istraživački, informacioni i ostali delovi infrastrukture koji su na raspolaganju svim članovima parlamenta i njihovim grupama?

Izvor: IPU, 2008. *Evaluacija parlamenta: Alat ke za samoprocenu parlamenta*

Uloga civilnog društva

Brojne grupe iz civilnog društva – poznate i pod nazivom Organizacije za parlamentarni monitoring (OPM) – pomno prate učinak parlamenta i izveštavaju o njemu, što može privući pažnju na izazove s kojima se parlament susreće i dati impuls za njegovo jačanje. Veb-sajt OpeningParliament.org sadrži više studija slučaja o radu OPM u raznim zemljama, od kojih mnoge obuhvataju praćenje vršenja parlamentarnog nadzora.¹⁷

Odnosi između parlamenata i OPM variraju po bliskosti i saradnji. U istraživanju 33 OPM iz 2016. godine, 42 procenta je izjavilo da imaju zvaničan odnos sa parlamentom, a 49 procenta da je on nezvaničan. „Ovo govori da obe strane imaju koristi od zajedničkog rada, deljenja informacija, povećanja transparentnosti i svesti i podsticanja građana da se uključe u rad parlamenata.”¹⁸ Dve trećine OPM opisuju svoju saradnju s parlamentom kao adekvatnu ili bolju od toga, što je pozitivan rezultat. Počinju da se javljaju konkretni primeri saradnje između parlamenta i OPM; recimo, Kongres Gvatemale je u januaru 2017. godine usvojio Akcioni plan za otvoreni parlament, koji je izrađen uz učešće organizacija civilnog društva Gvatemale.¹⁹

Jedan od izazova s kojima se suočavaju OPM koje žele da nadziru rad parlamenta jeste kako izraditi smislene pokazatelje učinka parlamentaraca. Pokazatelji koji se fokusiraju na određene merljive postupke – npr. na broj postavljenih pitanja – mogu da privuku znatnu medijsku pažnju, ali često ne uzimaju u obzir različite aspekte uloge parlamenta. Oni čak mogu i da iskrive nalaze, tako što će podsticati parlamentarce da postavljaju mnogo pitanja samo da bi poboljšali svoje mesto na rang-listi i u izveštajima za javnost. Takav pristup može da izazove nezadovoljstvo i osnaži negativne percepcije u javnosti.

Poželjni su celovitiji pristupi praćenju učinka parlamenta, i njih razvijaju mnoge organizacije, kao što je npr. Samara u Kanadi. U svom izveštaju *Demokratija 360* za 2017. godinu oni podvlače važnost osnaživanja članova parlamenta da deluju kao predstavnici, uključujući takvo delovanje i tokom svog rada u nadzornom odboru: „Srž smislenog i efikasnog parlamenta jeste postizanje zdravog odnosa snaga između partija, partijskih lidera i članova parlamenta. Članovima parlamenta je za proučavanje zakonodavstva i pozivanje vlade na odgovornost neophodno

vreme i samostalnost, a međustranačke odbore bi trebalo osnažiti i poštovati.”²⁰

Organizacije civilnog društva često zahtevaju od parlamenata da budu otvoreniji, transparentniji i odgovorniji. Dok neki parlamenti imaju veb-sajtove koji su veoma jasni i laki za korišćenje i na kojima je jednostavno pronaći ažurirane informacije o agendama, pojedinostima planova rada, rezultatima sastanaka itd., u drugim parlamentima može biti teško pronaći čak i osnovne informacije, kao što su kada, gde i šta će se raspravljati na sednicama u parlamentu. Objavljivanje potpunih i blagovremenih evidencija u pristupačnim formatima važan je deo transparentnosti i odgovornosti samog parlamenta.

Okvir 15 Kampanja OCD za jačanje transparentnosti i odgovornosti parlamenata u Argentini i Meksiku

Argentina

Tri argentinske OCD su 2014. godine podnele tužbu protiv Nacionalnog kongresa zato što nije odgovorio na zahteve građana da dostavi javne informacije koje nisu bile objavljene na veb-sajtu Kongresa.

Presuđivanje po ovoj tužbi trajalo je dve godine, za koje vreme je Kongres dokazivao pred nekoliko nadležnih sudskih instanci da tražene informacije ne trebaju da budu objavljene javnosti. Glavni argumenti koji su se potezali bili su da predmetne informacije sadrže lične podatke, koje bi trebalo zaštititi, i da to pitanje nije u sudskoj nadležnosti.

Međutim, sud je doneo odluku da odbijanje da se informacije stave na raspolaganje predstavlja jednostrani i nedemokratski čin koji grubo narušava prava podnosioca tužbe. Sud je naložio Kongresu ne samo da obezbedi informacije kao što je traženo već i da ih proaktivno objavljuje na veb-sajtu Kongresa.

Meksiko

Kampanja „3 od 3“, koju je u Meksiku 2015. godine pokrenula grupa OCD, bila je narodni odgovor na korupciju koja je primećena među državnim funkcionerima u ovoj zemlji. Termin „3 od 3“ odnosio se na zahtev učesnika kampanje da funkcioneri objave tri izjave date pod zakletvom: o svojim primanjima i imovini, poreskim pitanjima i potencijalnim sukobima interesa.

Za samo nekoliko meseci peticijom za ovu kampanju prikupljeno je preko 600.000 potpisa. Kao odgovor na ovaj jasni protest javnog mnjenja, 42 funkcionera koja su došla na vlast nakon izbora 2016. godine i 743 funkcionera i lica od javnog interesa dobrovoljno su objavili te tri izjave do 21. oktobra 2016.

Ohrabreni ogromnim interesovanjem javnosti za njihovu kampanju, organizatori su odlučili da se tu ne zaustave. Pripremili su nacrt zakona „3 od 3“, koji bi obavezivao sve državne funkcionere da objave te tri izjave. U vreme pisanja ovog izveštaja zakon se nalazio u parlamentarnoj proceduri, nakon što je, uz izmene, dobio saglasnost Senata i Zastupničkog doma.

Izvor: *Directorio Legislativo*, 2016.

17 [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org/casestudies/) <http://OpeningParliament.org/casestudies/>.

18 IPU, 2016. (iii): 76.

19 Vidi: <http://blog.openingparliament.org/post/15847560535370/guatemalan.congress-passes-open-parliament-action>.

20 Samara Canada, 2017.

Merenje uticaja parlamentarnog nadzora

Jedan od važnih aspekata praćenja učinka parlamentarnog nadzora jeste staranje da nadzorne procedure budu optimalne. Drugi je vrednovanje učinka parlamentarnog nadzora. Ali kako se to može meriti?

Naravno, utvrđivanje tačnog doprinosa koji parlamentarni nadzor ima na odluke u vezi s praktičnom politikom nije lak zadatak. Međutim, Institut za državno upravljanje (*Institute for Government*) u Ujedinjenom Kraljevstvu izradio je korisni kvalitativni okvir (vidi Okvir 16) za procenu uticaja parlamentarnog nadzora. Okvir sadrži korisna pitanja koje drugi parlamenti mogu da prilagode svojoj sredini. Kao i kod prethodnog primera samoprocene, da bi se izvuklo najviše koristi iz ovakvog poduhvata, neophodni su i uključivanje i vremenski angažman parlamentaraca i stručnog osoblja.

Okvir 16 Okvir za procenu uticaja parlamentarnog nadzora

Uticaj	Pitanja za kvalitativnu procenu
Podaci	Da li je nadzor... • bio zasnovan na nekom originalnom istraživanju? • doprineo podacima na kojima je bila zasnovana vladina praktična politika (npr. tako što je učinio da se čuju relevantni novi glasovi)? • podstakao vladu da prikuplja drugačije/ažurnije podatke?
Analiza	Da li je nadzor... • naglasio neke ranije neprepoznate trendove u podacima? • utvrdio da su određena pitanja naročito važna? • naglasio težinu mišljenja o podacima koje vlada nije bila svesna? • promenio gledište ključnih donosioca vladinih odluka po nekom pitanju?
Otvorenost	Da li je nadzor... • poboljšao kvalitet informacija koje dostavlja vlada? • povećao količinu/širinu informacija koje dostavlja vlada?
Učenje	Da li je nadzor... • doveo do toga da vlada analizira ili dovede u pitanje vlastite akcije ili praktičnu politiku? • utvrdio koje pouke mogu pomoći da se poboljša praktična politika i način njenog sprovođenja? • stvorio pozitivno okruženje u kome je moguće izvlačiti pouke?

Procesi	Da li je nadzor... • promenio vladin pristup donošenju praktične politike ili planiranju sprovođenja praktične politike? • promenio želju vlade za rizikom? • učinio vladu proaktivnijom? • naterao ministre i državne službenike da utvrde prioritete za svoju efikasnost?
Kontekst	Da li je nadzor... • učinio da drugi akteri postanu svesni nekog pitanja koje ranije nisu uviđali? • promenio ocenu nekog pitanja kod drugih aktera? • pomogao da se izgrade odnosi ili koalicije koji podržavaju određena gledišta po nekom pitanju? • uticao na poverenje u vladu?
Demokratija	Da li je nadzor... • uticao na nivo poverenja javnosti u politički sistem?
Mogući kvalitativni podaci	Analiza dokumentarnih izvora, fokus grupa, radionica ili intervjua može se koristiti da se izdvoje stavovi: • onih koji su predmet kontrole; • onih koji sprovode kontrolu; • trećih strana u procesu kontrole.
Mogući kvantitativni podaci	Izmene zakona ili regulatorne promene koje su učinjene prema preporukama u izveštaju: • broj/odnos prihvaćenih preporuka iz izveštaja; • podaci o sprovedenom inovativnom istraživanju; • merljive finansijske uštede koje proizilaze iz preporuka; • merljive nefinansijske koristi ili trendovi, kao što je smanjenje broja parlamentarnih pitanja ili zahteva za slobodan pristup informacijama; • broj pozivanja na parlamentarni nadzor u dokumentima vlade, medijima, parlamentarnim postupcima, sudskim postupcima, izveštajima interdisciplinarnih timova itd.; • nezavisne procene uticaja, npr. istraživanja TheyWorkForYou o adekvatnosti odgovora na poslanička pitanja; • kvantitativna istraživanja zainteresovanih aktera.

Izvor: Hannah White, 2009. *Parliamentary Scrutiny of Government, Institute for Government (Parlamentarni nadzor nad vladom, Institut za državno upravljanje)*

Ukratko: Odgovornost samog parlamenta

Kao što parlament prati učinak vlade kako bi utvrdio nedostatke i oblasti koje valja poboljšati, tako mora pratiti i svoj učinak u vršenju nadzora. Međutim, malo je parlamenata koji to rade. Samoprocena može imati dva glavna oblika: ocenu kapaciteta za nadzor i merenje uticaja nadzora.

Ono prvo je lakše postići, ali postoje alatke koje pomažu da se vrši i jedno i drugo. U sistematskom praćenju učinka parlamenta aktivnu ulogu igraju i organizacije civilnog društva, a pojavljuju se i neki primeri konstruktivne saradnje.

2.6 Zaključci

Efikasan parlamentarni nadzor se zasniva na mandatu koji zakonski definiše i odgovornosti vlade i ovlašćenja parlamenta. Kad parlament ima zakonsko ovlašćenje za nadzor, njemu su tada potrebni resursi za njegovo vršenje: nezavisni, održivi budžet; dobro obučeno stručno osoblje za podršku; neometani i blagovremeni pristup informacijama i analizi. Parlament treba da razvija pozitivnu kulturu nadzora, koja uočava vrednost koju nadzor ima za društvo i vladu. Pojedini zakonodavci treba da shvate nadzor kao važnu aktivnost u kojoj će se angažovati, a političke partije treba da omoguće svojim članovima da se u procesu parlamentarnog nadzora konstruktivno angažuju. Ako parlament ima sve ove elemente, onda bi, teorijski gledano, trebao da bude u stanju da vrši efikasan nadzor, ali to nikada ne može zasigurno znati ako sistematski ne prati njegov učinak.

Poglavlje 3: Alatke za parlamentarni nadzor i procesi nadzora

Ovo poglavlje se bavi stvarnom praksom nadzora u parlamentu, kao i korišćenjem zvaničnih alatki i procesa nadzora. Prethodnim istraživanjem utvrđeno je da članovi parlamenta imaju na raspolaganju u proseku šest do osam formalnih alatki za nadzor, a njihova raspodela je opisana prilično detaljno.¹ U glavne formalne alatke ubrajaju se odbori, debate i postavljanje pitanja u parlamentu. Svako od ovih glavnih sredstava nadzora ima jasnu svrhu i biće detaljno razmatrano u ovom poglavlju, u kojem se takođe skreće pažnja na neka ključna pitanja u vezi s osmišljavanjem alatki i procesa i nude praktični saveti za to kako da te alatke i procese članovi parlamenta efikasno koriste. U *Poglavlju 5* razmatraju se interakcije između parlamenta i spoljnih institucija za nadzor, kao i neke neformalne nadzorne prakse koje koriste članovi parlamenta.

3.1 Mogućnosti koje ima opozicija

Za demokratski proces je važno da članovi opozicije imaju pun pristup ovim centralnim alatima za nadzor. Mnogi parlamenti su stvorili mehanizme koji omogućavaju opoziciji da u nadzoru ima aktivnu ulogu.

Nadležni organi parlamenta su zamoljeni da ukratko navedu mogućnosti za vršenje nadzora koje su na raspolaganju opoziciji. Mnogi parlamenti su naveli sve nadzorne procese, uključujući i učešće u anketnim odborima, podnošenje predloga za glasanje o nepoverenju ili zabrani, mogućnost govora u debatama, mogućnost traženja glasanja i postavljanja pitanja u pisanom i usmenom obliku. Međutim, opoziciji na raspolaganju stoje i konkretne mogućnosti. One obuhvataju:

- predsedavanje odboru koji formira anketni odbor;
- priključivanje izveštaju odbora izveštaja sa stavovima ili neslaganjem manjine;
- unošenje u dnevni red plenarnih sednica specijalnih „debata opozicije“;
- korišćenje „prava na odgovor“ u debati o budžetu ili u vezi s drugim ministarskim izjavama.

Politička situacija može zahtevati i da se preduzmu naročite mere kako bi se obezbedilo postojanje delotvorne opozicije, kao za vreme velike koalicije u Nemačkoj:

„Na početku rada ovog zakonodavnog tela uspostavljena je velika koalicija, sa oko 80 procenata mesta. Saglasili smo se da prava manjine koja su garantovana našim poslovnikom – gde oni moraju da čine 25 procenata svih parlamentarnih tela – treba da se primenjuju čak i kada dve manje partije zajedno ne čine 25 procenata. To znači da mi poštujemo ideju zaštite manjine, uprkos tome što njihov broj ne čini 25 procenata.“

Norbert Lammert, predsednik Bundestaga, Nemačka

Opseg formalnih alatki koji stoje na raspolaganju opoziciji znatan je i obuhvata i plenarna zasedanja i sednice odbora. Kao što će se videti u ovom poglavlju, postoje izazovi tome da članovi opozicije delotvorno koriste ove alatke. Možda je važno istaći da je nemački *V-Dem* u godišnjem izveštaju o stanju demokratije za 2017. godinu utvrdio negativan trend u vezi s mogućnostima opozicije da nadgleda izvršnu vlast:

„Pokazatelj koji meri da li opozicione partije u zakonodavnom telu mogu da sprovedu funkcije nadzora i istražne radnje protiv želja vladajuće partije ili koalicije, beleži značajan pad u skoro 20 zemalja, a napredak u manje od 15.“²

Ukratko: Mogućnosti koje ima opozicija

Trebalo bi da mogućnosti za nadzor budu na raspolaganju svim članovima parlamenta, ali u praksi to nije uvek slučaj. Važno je poštovati pravo opozicionih partija da imaju pristup svim alatima za nadzor.

3.2 Nadzorna funkcija u odboru

U svom savremenom obliku, odbor je verovatno jedino izuzetno važno i fleksibilno sredstvo parlamentarnog nadzora. Često u mogućnosti da se fokusira na konkretno vladino ministarstvo (gde resursi dozvoljavaju), sa veoma širokim ovlašćenjima da istražuje praktičnu politiku, finansije i administraciju ministarstva, dobro vođen odbor može biti veoma efikasno sredstvo za pozivanje izvršne vlasti na odgovornost. On se redovno sastaje, tokom trajanja jednog parlamentarnog saziva tipično ima uglavnom stabilno članstvo, ima kontakte sa širokim spektrom vladinih i spoljnih tela, civilnim društvom i javnošću, a opslužuje ga stalan kadar osoblja specijalizovanog za procedure i samu temu. Sve su te odlike suštinski važne za efikasnost odbora.

Postoji nekoliko vrsta parlamentarnih odbora. U ovom poglavlju pažnja je posvećena samo odborima čiji je mandat, u celosti ili delimično, nadzor nad vladom. Interni odbori, kao što su odbori za proceduralna i administrativna pitanja, neće se razmatrati. Ipak, valja primetiti da oni mogu biti važni za moderiranje nadzora, na primer tako što će opoziciji ili članovima parlamenta koji nisu članovi vlade dodeljivati vreme u debatama posvećenim nadzoru.

Opšti cilj nadzorne funkcije u odboru jeste da se poboljša rad vlade, pomoću podataka pribavljenih na anketnim odborima, iz kojih se izvlače odgovarajući zaključci i preporuke i podnose parlamentu i šire – izvršnoj vlasti i javnosti.

Zato se ova nadzorna aktivnost u velikoj meri zasniva na partnerstvu parlamenta s vladom. Ali, to ne izgleda uvek tako

¹ Pelizzo and Staphenurst, 2012, Yamamoto, 2007.

² V-Dem, 2017.

članovima parlamenta i stručnom osoblju koji su „na prvoj liniji“ u parlamentarnim odborima, gde često vlada stanje kontrolisane i kreativne napetosti između demokratskog mandata izvršne vlasti da upravlja i prava i obaveze odbora da to upravljanje preispituje.

Ta napetost se može manifestovati, na primer, u izazovima koje nosi javno slušanje dokaza, kada se mogu pojaviti pitanja u vezi s bezbednošću, komercijalnim tajnama i reputacijom; ili u teškoćama da se izveštaj odbora tako formuliše da bude razumljiv, ubedljiv i vredan truda, a da se pri tome s podacima postupa pažljivo; ili u odgovornosti članova odbora da potpuno ispitaju predmet i da usvoje fleksibilne stavove zasnovane na činjenicama, a da pri tome ne budu nerazumno ograničeni strogim partijskim stavovima. Naravno, upravo su te granice predmet stalne rasprave i, ponekad, nadmetanja između vlade i odbora.

Vrednost odbora kao alatke za nadzor nad vladom leži u njihovoj veličini i pristupačnosti: odbori dozvoljavaju maloj grupi članova da detaljno i na duži rok proučava niz složenih pitanja. Odbori omogućavaju da stavovi predstavnika javnosti, OCD, stručnjaka, naučne javnosti i privatnog sektora o pitanjima od nacionalne važnosti budu preneti članovima parlamenta i da te predstave postanu deo državne arhive.

Odbori su parlamentarcima veoma važni: oni im obezbeđuju sredstvo da do detalja proniknu u vladinu praktičnu politiku i programe, da steknu određenu stručnost u konkretnoj predmetnoj oblasti, a objavljivanjem transkripta postupka i konačnog izveštaja (ili više njih), nadamo se, i da izvrše uticaj na javnu praktičnu politiku. Održivi rad nadzornog odbora takođe pruža članovima parlamenta koji učestvuju u njemu priliku da postanu kvalifikovani za procedure i tehnike koje su važne za nadzor.

Rad nadzornih odbora je neophodan izvor informacija za članove parlamenta, koji na plenarnom zasjedanju često donose teške i složene odluke. Funkcionisanje savremenih nadzornih odbora i njihov „proizvod“ mogu biti „brend“ izvrsnosti koji može ojačati ugled i važnost parlamenta u očima javnosti.

Ovo poglavlje se bavi određenim brojem ključnih pitanja koja utiču na efikasnost nadzora od strane odbora. Najčešće su ona navedena u poslovniku o radu, koji bi trebao da bude, a često i jeste, ažuriran od strane parlamenta da bi bio efikasniji i omogućavao ispunjenje novih zahteva.

Rukovodstvo i članstvo odbora

Izbor predsedavajućeg

Uloga predsedavajućeg u okviru odbora ključna je za utvrđivanje širine i dubine nadzorne aktivnosti odbora. Pedeset procenata parlamenata iz istraživanja izjavilo je da predsedavajući ima ulogu u odlučivanju o dnevnom redu odbora. Predsedavajući utiče i na međusobnu interakciju članova odbora. On/ona može „pogurati“ odbor ka konsenzusu i nastojati da se odbor zaštiti od neželjenog stranačkog ponašanja, ili pak dozvoliti da se na sastanku odbora stranačka politička dinamika replicira (i pojača). Oni koji su imenovani na tu funkciju mogu imati znatan uticaj.

U oko 75 procenata parlamenata obuhvaćenih istraživanjem, za predsedavajućeg odbora uglavnom se bira pripadnik većinske

partije.³ U odgovorima iz australijskog Predstavničkog doma i parlamenata iz Burundija, Čilea, Grčke i Litvanije navodi se da su svi predsedavajući parlamentarnih odbora iz domova koji pripadaju vladajućoj partiji. U Republici Moldaviji i Danskoj, predsedavajući odbora su podeljeni proporcionalno između političkih grupa, iako je to u Danskoj nešto novijeg datuma.

„Počev od 2015/16. godine, predsedavajući odbora su proporcionalno podeljeni između parlamentarnih grupa, u skladu sa izmenom u poslovniku o radu parlamenta koja je doneta u 2015.“

Informaciju dostavio Parlament Danske

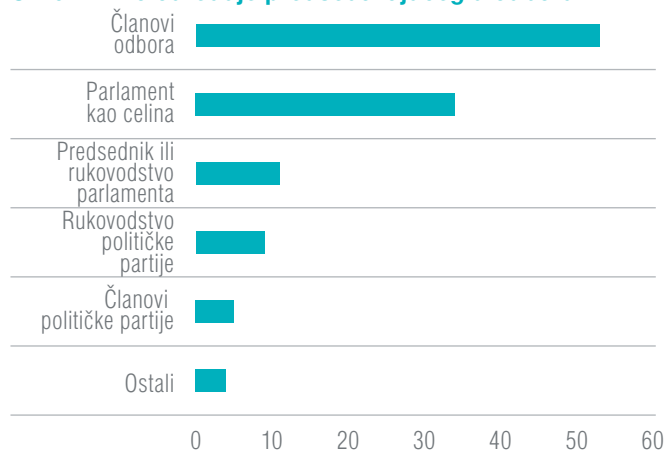
Imajući u vidu da predsedavajući potencijalno ima takav uticaj, partijsko rukovodstvo može požuriti da unapred oduzme odboru pravo nadzora, tako što će se postarati da za predsedavajuće imenuju one koji udovoljavaju njihovim zahtevima.

„Rukovođenje odborom može da odlaže ili sabotira zaključak po konkretnom pitanju čak i godinu ili dve dana, iako bi za to pitanje bilo dovoljno manje od mesec dana. I članstvo odbora može biti korumpirano. Interesi su vrlo okrutni, mogu biti žestoki i mogu odvratiti pažnju, tako da i to može postati problem.“

Kabando Wa Kabando, član Nacionalnog parlamenta, Kenija

Upitnik za parlamente za ovaj izveštaj utvrdio je da daleko najčešće predsedavajućeg odbora biraju članovi odbora, a na drugom mestu po učestalosti – ceo parlament.

Slika 14. Ko određuje predsedavajućeg u odboru?



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 16, 2016. (uzorak: 102 parlamentarna doma)

Ovi podaci verovatno ne odražavaju sasvim neformalnu dinamiku koja partijskom rukovodstvu može dodeliti ulogu da bira predsedavajućeg odbora. U mnogim slučajevima izbor rukovodstva odbora u praksi kontrolišu zapravo stranačke grupe, čak i kada zvanična odluka o tome počiva na parlamentu ili članovima odbora.

„Predsedavajući svakog stalnog odbora bira se u svakom Domu između članova odbora (Zakon o parlamentu,

3 IPU/UNDP upitnik za parlamente, pitanje 15, 2016.

član 25). U praksi, mesto predsedavajućeg se dodeljuje političkim grupama koje imaju određeni broj članova i političke grupe imenuju predsedavajuće. Predsednik skupštinskog doma imenuje predsedavajuće koje su nominovale političke grupe.“

Informaciju dostavio Predstavnički dom Japana

Parlament Novog Zelanda navodi da su predsedavajući odbora „uopšteno govoreći, unapred dogovoreni na stranačkim kokusima i da ih bira članstvo odbora na prvoj sednici ili prvom sastanku nakon odmora“, dok je komentar holandskog Predstavničkog doma: „naravno da će biti tajnih pregovora između (rukovodstva) političkih partija (političkih struja) o podeli fotelja.“

Međutim, ta situacija nije nepromenljiva. U Ujedinjenom Kraljevstvu, 2009. godine, reformom Donjeg doma je preporučeno, između ostalih proceduralnih izmena, da predsedavajući odabranih odbora budu birani tajnim glasanjem Donjeg doma. To je usvojeno marta 2010. godine, a efekat je bio taj što predsedavajući odbora imaju više autoriteta, legitimnosti i nezavisnosti.

„Sastav odbora je važan zato što oni moraju da budu izbalansirani ... funkcija predsedavajućeg je, do nedavno, u Donjem domu dodeljivana po dogovoru, što je bila odluka šefova raznih partija. Međutim, sada je to promenjeno u izbornu funkciju i veoma je zanimljivo gledati rezultate ... Smatram da je to oblast u kojoj se razvija proces nadzora.“

Baronesa Gloria Hooper, član Doma lordova, Ujedinjeno Kraljevstvo

Članovi opozicije kao predsedavajući u odborima

Parlamentarna pravila ponekad zahtevaju postavljenje ili izbor predsedavajućih u odborima iz redova opozicije, a u drugim slučajevima to čak može biti i ustaljena praksa. U odgovoru na upitnik, parlamenti navode da iz opozicije dolazi većina predsednika odbora u Kongu, Holandiji, Norveškoj, Pakistanu (Senatu), Peruu, Portugaliji i Trinidadu i Tobagu. U Kanadi, član parlamenta iz opozicije uobičajeno predsedava odborima za status žena i za pristup informacijama, privatnost i etiku, kao i odborom za analizu i budžetsku kontrolu. U Tunisu, ustav daje pravo opoziciji da predsedava određenim odborima, kao što je odbor za finansije.

Opšte je priznata konvencija – i prihvaćena dobra praksa – da predsedavajući odborâ za završni državni račun, tamo gde oni postoje, treba da bude iz redova opozicije. U razgovorima sa članovima parlamenta pojašnjeno je da to što predstavnik opozicije predsedava nekom parlamentarnom odboru može uticati na efikasnost nadzornog rada tog odbora.

„Mi imamo veoma moćan i efikasan odbor za državni završni račun, na čijem čelu se nalazi lider opozicije. Prethodni parlament je izmenio poslovnik o radu, tako da je sada predsedavajući odbora za državni završni račun lider opozicije. Smatram da je to zaista važno, pošto samo tako možemo imati efikasno praćenje i nadzor.“

Aasiya Nasir, član Nacionalnog parlamenta, Pakistan

Raznolikost članova odbora i predsedavajućih

Trebalo bi da se raznolik sastav parlamenta odražava i na njegovo rukovodstvo, kako bi se obezbedilo da se prilikom donošenja odluka čuju različiti glasovi. Ta raznolikost glasova važna je i za efikasan nadzor, pošto otkriva različita gledišta na analizu i praćenje praktične politike i donošenje zakona.

„Ja jesam mlada, ali to ne znači da ne mogu da učestvujem (u politici). Moja politička stranka je donela odluku da želi da mladi ljudi budu na stranačkoj listi. Mi uvodimo nov trend u našu političku istoriju, gde mladi ljudi imaju glas ... Ako postoji problem, ja ne provodim vreme samo posmatrajući ga, nego odmah tražim rešenje. [Moji glasači] nemaju ista očekivanja [od mene kao što bi imali od nekog muškarca] zato što sam žensko i oni očekuju da se ja zalažem za žene – ili bar za veoma mlade žene – za majke i za decu.“

Silvana Afonsoewa, član Nacionalnog parlamenta, Surinam

U istraživanju u vezi s nadležnim organima u parlamentu koje je sproveda IPU 2011. godine, zaključuje se da žene čine oko 21 procenat od predsedavajućih u parlamentima koji su odgovorili na upitnik, što je malo više od prosečnog procenta žena u parlamentu u to vreme. Žene su nešto brojnije na mestima zamenika predsedavajućeg u odborima (23 procenta), a ima ih više i na funkcijama izvestilaca. Odgovori dobijeni u istraživanju potvrdili su i da žene najčešće predsedavaju odborima za pitanja žena odn. rodne ravnopravnosti ili socijalne politike (vidi sliku 15).⁴

„Getoizacija“ žena u određene oblasti praktične politike i određene odbore, a ne i u neke druge, znači da će njihov doprinos biti neravnomeran. Trebalo bi da žene imaju iste mogućnosti kao i muškarci da se angažuju u svim oblastima kojima se odbori bave.

Slika 15. Odbori kojima predsedavaju žene

Socijalna pitanja / Porodica / Kultura	42
Zakonodavstvo / Pravda / Ljudska prava	29
Ženska/Rodna ravnopravnost	28
Ekonomija / Finansije / Budžet / Državni završni račun	20
Obrazovanje	20
Spoljni poslovi / Odbrana	18
Zdravstvo	18
Životna sredina	15
Poljoprivreda / Ribarstvo / Šumarstvo / Selo	14
Unutrašnji poslovi	8
Vlada i državna administracija	7
Trgovina/Industrija	7

Izvor: IPU, 2011. *Rodno osetljivi parlamenti: Globalni pregled dobre prakse (uzorak: 89 parlamenata)*

Neki parlamenti su izmenili svoje poslovničke da bi obezbedili da na ovim rukovodećim mestima žene budu zastupljene u većem broju i u više oblasti.

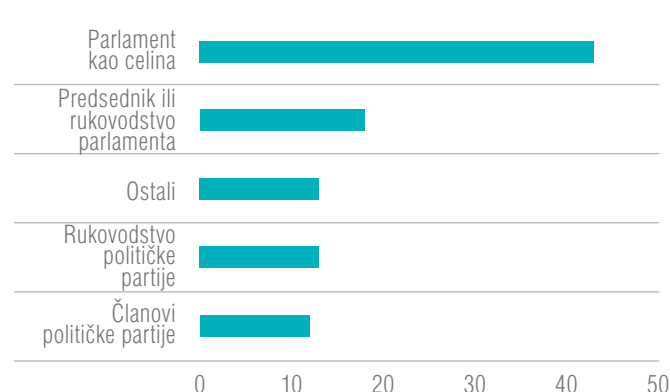
„Kada sam postala predsednica, svih šest stranaka je nominovale [muškarce] za predsedavajuće odbora. Pitala sam: 'A gde su žene?' Naložila sam da pomoćnici stranačkih vođa dostave nova imena. Oni su se vratili sa istim imenima, pa sam im ostavila još nedelju dana, a oni su se opet vratili sa istim imenima. Tada sam se obratila odboru za pitanja poslovnika i rekla da to ne bi smelo da bude stvar izbora. Sada imamo odredbu u poslovniku da 40 procenata predsedavajućih mesta pripadaju ženama.“

Rebecca Kadaga, predsednica parlamenta, Uganda

Biranje članova odbora

Sastav odbora će neizbežno uticati na posao koji odbor obavlja. Politički sastav odbora često odražava srazmernu jačinu stranaka u parlamentu. Bilo bi takođe korisno obezbediti da u članstvu odbora budu i muškarci i žene, iako to može predstavljati teškoću kada ima malo žena članica parlamenta i kad se to kombinuje sa drugim zahtevima, kao što je proporcionalno zastupanje stranaka.

Parlamenti se razlikuju u pristupima po kojima biraju članove odbora: 42 procenta zakonodavnih tela koja su odgovorila na upitnik navodi da članove odbora bira ceo parlament; 18 procenata navodi da članove postavlja predsednik ili rukovodstvo parlamenta; 13 procenata izjavljuje da ih bira partijsko rukovodstvo; a 12 procenata izjavljuje da ih biraju članovi partije (vidi sliku 16).

Slika 16. Ko određuje članove odbora?

Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 16, 2016. (uzorak: 102 parlamentarna doma)

Mera u kojoj članovi parlamenta mogu zahtevati da budu imenovani u konkretan odbor i to ostvariti, može biti pokazatelj srazmerne slobode koju uživaju članovi parlamenta pojedinačno, i naravno, koju uživa sam odbor. U praksi se dešava da članovi parlamenta koji imaju duži staž u parlamentu (a koji su obično pretežno muškarci) imaju više šanse da odaberu svoj odbor nego novi članovi parlamenta.

Parlament kao celina ima formalnu ulogu da određuje članstvo u odborima. Političke partije – i političke struje unutar njih – imaju brojna sredstva da na te odluke utiču. Uloge koje u procesu izbora imaju partije mogu biti i legitimne, pošto se sastav odbora obično zasniva na broju mesta koje je svaka partija dobila na izborima.

Međutim, ovde postoji jedan rizik. Kada članovi parlamenta smatraju da svoje mesto u odboru duguju isključivo svojoj partiji, a naročito partijskom rukovodstvu, to može da ograniči autonomiju odbora u obavljanju poslova, uključujući i nadzor. Mera u kojoj se to ograničenje primenjuje donekle zavisi od članova parlamenta kao pojedinaca.

„Postoje trenuci kad ne može sve biti onako kako bi partije želele; brojni su trenuci kada zauzimamo stavove nezavisne od partijskih. I to je dobro za jačanje demokratije. Takođe je veoma važno da nove demokratije imaju pojedince koji se ističu i hrabro zauzimaju stavove koji nisu u skladu sa interesima glavešina u ešalonima vlasti, zato što te glavešine često nemaju dodira s javnim dobrom. Zato morate pažljivo da balansirate ako ne želite da postanete talac ili zarobljenik stranačke mašinerije.“

Kabando Wa Kabando, član Nacionalne skupštine, Kenija

Dakle, razumna, a ne arogantna stranačka kontrola nad članstvom odbora može da znači da članovi parlamenta imaju više lične nezavisnosti, više mogućnosti za specijalizaciju i više inicijative za ulaganje u kreativno razmišljanje ('nebesko plavetnilo') u nadzornom radu odbora. Nasuprot tome, članovi koji se osećaju stranački sputani mogu biti manje skloni međustranačkoj saradnji prilikom istraživanja efikasnosti date praktične politike ili programa. To pitanje se dodatno razmatra u Poglavlju 6.

Naravno, dinamiku i efikasnost nadzornog rada odbora ne određuju isključivo stranke. Sposobnost predsedavajućeg da utvrdi jasan pravac, učestalost prilika koje članovi odbora imaju da međusobno tesno sarađuju i stepen do koga su pojedini članovi privrženi grupi i istragama koje ona sprovodi – sve to u praksi igra veoma važnu ulogu.

Članovi odbora koji nisu članovi parlamenta

Neki parlamenti su počeli da eksperimentišu s angažovanjem civilnog društva u radu parlamentarnih odbora. Jedan inovativan primer postoji u Srbiji, gde Odbor za životnu sredinu ima „specijalnu stolicu“ za predstavnika iz civilnog društva, na bazi rotacije. Taj predstavnik može aktivno učestvovati u radu Odbora, postavljati pitanja i učestvovati na sednicama i javnim slušanjima koji se održavaju van sedišta parlamenta, te na taj način artikulirati različite interese i bolje informisati članove parlamenta u Odboru.

U Hrvatskoj, parlamentarni Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina ima pet članova iz Rimokatoličke crkve, udruženja za ljudska prava i interesnih grupa koje se bave pitanjima žena i omladine.

Iako nije „odbor za nadzor vlade“, Odbor za standarde u Donjem domu Ujedinjenog Kraljevstva obuhvata predstavnike „laika“. Članovi-laici opisuju svoju ulogu kao „informisanje o tome šta se sve dešava u vezi sa standardima ili etičkim pitanjima van Vestminstera“ i „staranje da se svi članovi parlamenta pridržavaju Kodeksa ponašanja i da se pri tome pridržavaju standarda koje javnost očekuje ... od svojih predstavnika“.⁵

Čini se da su takve inicijative trenutno malobrojne, iako mogu ukazivati na eventualna buduća događanja. One pokreću pitanja o demokratskim principima i zastupanju, koja zahtevaju dalje istraživanje.

Uključivanje ministara u odbore

Dvanaest parlamenata (svi u zemljama sa parlamentarnim sistemom vladavine) naveli su u svojim odgovorima na upitnik da članovi odbora mogu biti ministri, koji, onda, nadgledaju vlastitu delatnost – pod uslovom da su ti ministri istovremeno i članovi parlamenta. Neki parlamenti dozvoljavaju da član odbora bude zamenik ministra, ali je samim ministrima to zabranjeno. Međutim, praksa imenovanja ministara u odbore rizikuje da podrije autonomiju parlamenta u odnosu na izvršnu vlast i meša uloge koje članovi parlamenta preuzimaju kada sprovode nadzornu ulogu. Teško da će ministri biti u položaju da dovode u pitanje rad vlastitih ministarstava, a njihovo preuzimanje uloge u odboru koji se bavi kontrolom predstavlja sukob interesa.

Članstvo ministara u odborima odlika je parlamenata koji su suviše mali da pokriju sve resore samo članovima parlamenta koji nisu u vladi ili kada neuobičajeno veliki procenat parlamentaraca ima ulogu u izvršnoj vlasti. Prema bazi podataka IPU PARLINE, postoji 21 parlamentarni dom u kojem su preko 25 procenata parlamentaraca istovremeno i članovi vlade. Mnogi, iako ne svi, nalaze se u malim ostrvskim državama u razvoju. Takvi parlamenti imaju konkretan izazov da uspostave ravnotežu između broja raspoloživih članova parlamenta i najvažnijih parlamentarnih poslova, i tu je potrebno pažljivo postaviti prioritete, kako bi se

raspoloživim članovima koji nisu u vladi pokrili ključni prioriteti, da bi se izbegao sukob interesa.

Donošenje programa rada

Način na koji odbor utvrđuje svoj program rada definisan je poslovnikom. U približno 60 procenata parlamenata obuhvaćenih istraživanjem, odborima je neophodno ovlašćenje parlamenta za pokretanje izrada studija, izveštaja ili anketnih odbora. To u praksi znači da je odborima za pokretanje anketnih odbora neophodna podrška parlamentarne većine (ili izvršne vlasti). To ograničava odborima mogućnost da kontrolišu vlastiti program rada, a opoziciji da iznese pred odbor pitanja koja možda nemaju podršku vlade.

U donošenje programa rada odbora može biti uključen niz aktera, uključujući parlament kao celinu, predsednika parlamenta ili rukovodstvo parlamenta, rukovodioce političkih partija i predsedavajućeg i/ili članove odbora. U velikom broju slučajeva, oni koji rukovode – parlamentom ili odborom – imaju veliku moć u utvrđivanju programa rada odbora, odlučivanjem o tome koje se stvari stavljaju na dnevni red, odnosno šta ne treba uključivati.

Dobra je praksa da odbori parlamenta za nadzor, pored toga što imaju slobodu da prihvate da razmatraju teme koje je predložila vlada i drugi zainteresovani akteri, utvrde vlastiti program rada slobodno, bilo tajno ili javno, kao u sledećem primeru.

Holandski parlament opisuje izuzetno inkluzivnu i transparentnu proceduru za utvrđivanje dnevnog reda:

„Po proceduri, odbori zasedaju svake dve nedelje. Ti sastanci su javni. Sva pitanja koja resorni ministar dostavlja parlamentu nalaze se na dnevnom redu za diskusiju o tome kako postupiti u vezi s njima. Isto tako, na dnevnom redu su i svi dopisi koji dolaze iz organizacija i iz javnosti. Tako odbori odlučuju o javnim slušanjima, okruglim stolovima, konsultacijama koje su odboru potrebne, sastancima odbora sa ministrom iz razloga koji se tiču nadzora itd.“

Informacije dostavio Predstavnički dom Holandije

Iz razgovora sa članovima parlamenta vođenim za potrebe ove studije, očigledno je da rad u odborima koji mogu da donose vlastiti dnevni red može doneti ogromnu satisfakciju.

„Ako u određenom regionu postoji problem koji na neki način utiče na zemlju u celini, tada svako može da podnese predlog da se to pitanje razmotri na određenom odboru. Tada predsednik odbora odlučuje da li će održati javno slušanje na tu temu. Izborna telo, građani ili udruženje mogu jednostavno podneti predlog za diskusiju; oni objašnjavaju zašto je to važno i podnose dokumentaciju kojom to potkrepljuju, a zatim se to razmatra u okviru odgovarajućeg odbora.“

⁵ <http://parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/standards/lay-members/>.

Korisne sugestije parlamentarcima: učestvovanje u radu odbora

Zašto bi trebalo da se angažujem?

Anketni odbori su jedan od najčešćih oblika nadzora koje koriste članovi parlamenta i pružaju mogućnost da se pitanja dublje razmatraju bez stereotipnih prekidanja i napada kojih ima na plenarnim sednicama. Moguće je postići konsenzus i verovatnije je da će vlada to ozbiljnije shvatiti nego kad su u pitanju stranačke intervencije. Na vladinu praktičnu politiku mogu mnogo uticati naročito anketni odbori.

Šta mi je potrebno?

- efikasno istraživanje i konsultacije sa specijalistima i stručnjacima;
- razumevanje godišnjeg plana rada odbora;
- interesovanje za predmetnu oblast kojom se odbor bavi;
- najnovija saznanja iz predmetne oblasti odbora;
- relevantne informacije o pitanjima koja pogađaju vaše glasače.

Kako mogu efikasno da učestvujem u utvrđivanju plana rada odbora?

- Pobrinite se da se na odgovarajući način pripremite za sve sastanke. Rad u odboru zahteva preciznost i oduzima puno vremena, a može da znači i čitanje obimnog štiva pre sastanaka.
- Budite u toku sa predmetnom oblastu tako što ćete čitati i dodatno istraživati.
- Tražite da radite timski sa svim članovima odbora, da biste postigli konsenzus kad god je moguće.
- Pripremite se da i vi doprinesete diskusijama o izboru tema za anketni odbor. Prikkladne teme mogu da obuhvate: temu koja je trenutno u žiži interesovanja medija; oblast zakona ili praktične politike u kojoj su utvrđeni konkretni problemi; pitanje koje posebno zabrinjava predsedavajućeg ili članove odbora; pitanje koje nudi mogućnost da se utiče na vladinu praktičnu politiku.
- Poslovi i zadaci moraju da definišu oblasti koje će biti obuhvaćene radom i sa njima se odbor mora saglasiti. Ako vam opseg rada anketnog odbora nije jasan, tražite pojašnjenje i, ako je potrebno, predložite dopune ili izmene.

... Građani su podneli predlog za diskusiju o predlogu zakona koji još nije donet i mi smo potrošili [gotovo] pet sati raspravljajući o tome."

Jasna Murgel, član Narodne skupštine, Slovenija

Ovakva autonomija vodi do većeg angažmana učesnika, koji imaju veći osećaj vlasništva nad radom odbora.

„Naša sloboda je u Francuskoj veoma važna. Mi možemo sistematski da pratimo sve sektore, prema svom nahođenju. Imamo formulu na odboru za finansije koja nam se jako dopada, a koja kaže da možemo da vršimo provere dokumenata i provere na licu mesta. To znači da možemo da pitamo bilo šta kada negde odemo, a možemo i da odemo bilo gde da to proverimo. Ako se to tiče sredstava dodeljenih Ministarstvu za spoljne poslove, možemo da odemo u svaku ambasadu i u Alijansu. Možemo da uđemo u sve prefektore i sve bolnice. U stvari, ništa nije van našeg domašaja. Jedino ograničenje bi, verovatno, bilo vreme koje je čoveku potrebno da sve to obavi.“

Michèle André, senator, Francuska

Stalni nadzorni odbori

Stalni odbori⁶ doprinose *sistemsom* okviru nadzorne uloge, zahvaljujući svojoj stalnoj usmerenosti na praktičnu politiku, kapacitetu da izgrade nišu stručnosti u očima javnosti i medija i da deluju kao „poligon za obuku“ članova parlamenta, kako u smislu predmeta koji su u nadležnosti odbora, tako i proceduralno. Gotovo 80 procenata parlamenata iz ovog istraživanja izjavilo je da imaju ustanovljene parlamentarne odbore čija je izričita svrha nadzor.

Stalni odbori obično imaju stabilno članstvo tokom celog trajanja parlamentarnog saziva. Ako su i dobro vođeni i imaju odgovarajuće resurse i dobro stručno osoblje, sposobno da doprinese zdravom planiranju, verovatno je da će njihov rad biti veoma kvalitetan – dobro organizovan, relevantan, temeljno razmatran i dobro informisan. To znači da će zaključci i preporuke u izveštajima koji proizilaze iz takvog načina rada verovatno uživati široko poštovanje i da će biti koristan i veliki doprinos boljem državnom upravljanju iz oblasti rada tog odbora.

Korisne sugestije parlamentarcima: javna slušanja na odboru

Kako mogu efikasno da učestvujem u javnim slušanjima na odboru?

- Trebalo bi podstaći širok krug ljudi da odboru dostave svoja viđenja u pisanom obliku. Neki od njih će biti pozvani i da lično svedoče. Važno je da se čuju i obični ljudi koji su primaoci usluga, kao i stručnjaci i oni koji usluge pružaju. Kao član odbora, budite spremni da predložite ljude ili organizacije koje ćete pozvati.
- Pobrinite se da se tokom vođenja anketnog odbora uzimaju u obzir različita iskustva ljudi – npr. muškaraca i žena, dece i mladih, starijih ljudi i ljudi sa invaliditetom.
- Pre javnog slušanja, proradite pitanja sa drugim članovima odbora, tako da pitanja svakog člana obuhvate različite oblasti, i nemojte se ponavljati.

Stalni odbori su često „upareni“ sa vladinim ministarstvima i imaju mandat da ispituju celokupan rad ministarstva, iako neki odbori kontrolišu tematska područja, koja se tiču više ministarstava. Jedan od najvažnijih među njima jeste odbor za državni završni račun (ili njegov ekvivalent)⁷, koji proverava način trošenja državnih sredstava. Odbor to postiže na više načina, npr. analizom načina na koji ministarstva vrše nabavke usluga koje su im potrebne ili kako prate projekte da bi obezbedila poštovanje rokova i budžeta.

Druge oblasti upravljanja (neke i tematske) koje mogu biti predmet konkretne kontrole od strane odbora obuhvataju snage bezbednosti, vladine garancije, borbu protiv korupcije i poštovanje ljudskih prava (vidi u nastavku, *Poglavlje 4*).

Javna slušanja na odborima

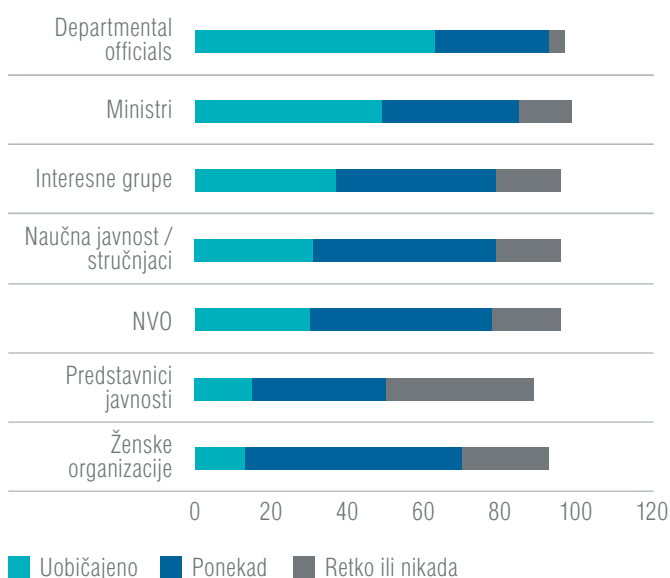
U središtu nadzorne funkcije odbora nalazi se nadležnost da se traže podaci od širokog spektra pojedinaca i organizacija o temi koja se istražuje. Javna slušanja omogućavaju široki angažman i ulazne podatke stručnjaka, koji zauzvrat vode do ispravnog, na dokazima zasnovanog vrednovanja i odgovarajućih preporuka. Za participativnu i inkluzivnu prirodu parlamenta i njegovih odbora suštinski je važno da se slušanja odvijaju javno, osim kad postoje izuzetne okolnosti.

Od parlamenata koji su odgovorili na upitnik za ovaj izveštaj, preko 80 procenata navodi da su slušanja na odborima obično otvorena za javnost, a preko tri četvrtine navodi da su se neka javna slušanja odvijala van zgrade parlamenta.

Od parlamenata je traženo da navedu ko učestvuje u slušanjima na odboru. Kao što je prikazano na slici 17, najčešće se pred odborima pojavljuju službenici ministarstava i ministri, a slede predstavnici interesnih grupa i naučne javnosti ili specijalisti.

Najmanje verovatni učesnici, prema ispitanicima u istraživanju, jesu predstavnici javnosti i ženskih organizacija.

Slika 17. Ko učestvuje u javnim slušanjima na odboru?



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 20, 2016. (uzorak: 99 parlamentarnih domova)

Ovo ukazuje na potrebu da se razmotri i eventualno pojača angažovanje parlamentarnih odbora i u javnosti i kod ženskih organizacija, kako bi se njihova gledišta i iskustva odrazila na donošenje praktične politike.

Javna slušanja spadaju među najmoćnije alate kojima odbor raspolaže u nastojanjima da prikupi relevantna mišljenja i informacije. Zato bi članovi odbora trebali da se za njih detaljno pripreme.

Javna slušanja su važna i zato što građanima koji dođu da prisustvuju ili posmatraju omogućavaju da bolje razumeju šta to, zapravo, odbori rade. To pomaže parlamentu u celini da opštoj javnosti pokaže svoju važnost i legitimnost. Zaista, neki članovi parlamenta mogu biti motivisani da se priključe odboru upravo zato što on pruža način da se dopre do glasača i najšire javnosti.

„Ono što sada zaista funkcioniše jeste kad odbori odlaze da naposredno čuju reč naroda. Gotovo svakog vikenda stalni odbor putuje van grada do mnogih mesta za koja smo zainteresovani ili do zajednica koje nas pozivaju da ih posetimo. Mi smo veoma zadovoljni kada možemo da direktno čujemo (te zajednice). Dakle, ljudi mogu da

⁷ Odbori za državni završni račun obično se nalaze u parlamentima zasnovanim na vestminstrskom sistemu, iako u drugim sistemima slične uloge imaju drugi odbori, kao što su odbori za budžet i finansije.

ustanu i da sa nama razgovaraju i da se požale (na šta god požele).“

General Nipat Thonglek, član Nacionalno-zakonodavne skupštine, Tajland

Kao što je razmatrano u prvom *Globalnom parlamentarnom izveštaju*, parlamenti isprobavaju i nove tehnologije da bi unapredili komunikaciju sa izbornim jedinicama i uverili se da ljudi imaju mogućnost da učestvuju u slušanju odbora i drugim nadzornim postupcima. Na primer, Odbor za unutrašnje poslove parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva sproveo je online konsultacije koje su žrtvama rodno zasnovanog nasilja i prisilnih brakova omogućile da drugima prenesu svoja iskustva, ne navodeći lične podatke.

Angažovanje javnosti u svojoj raznolikosti zahteva usaglašen napor i bolju komunikaciju. Neki parlamenti su izradili vodiče za javnost u kojima obaveštavaju javnost o tome kako može da dostavlja dokaze odborima. Na primer, Kancelarija sekretara Predstavničkog doma Novog Zelanda ima nekoliko online vodiča za postupak pred odborom, kao što je *Dostavljanje predstavke posebnom parlamentarnom odboru*; australijski parlament objavljuje na svom veb-sajtu *Vodič za one koji se pojavljuju kao svedoci*, kao i *Predstavke posebnim parlamentarnim odborima: vodič za podnošenje predstavki*; sličnu publikaciju ima i Donji dom parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva: *Vodič za svedoke koji dostavljaju pisane ili usmene podatke posebnom odboru Donjeg doma*, kao i video *Kako funkcionišu posebni odbori?*. Sve veći broj odbora ima veb-sajtove i prisutan je na društvenim mrežama *Twitter*, *Facebook* i/ili *Instagram*. Ti kanali olakšavaju kako odboru da objavljuje šta radi, tako i javnosti da šalje svoje komentare i sugestije.

Sistematsko praćenje sprovođenja zakona

Zakonska ovlašćenja odbora često obuhvataju nadzor nad sprovođenjem praktične politike i zakona. Sistematsko praćenje može dovesti do procene adekvatnosti zakona – da li je postignuta nameravana korist, da li je potrebna reforma zakonodavstva i da li su potrebni dodatni resursi.

Sistematsko praćenje sprovođenja zakona je oblast parlamentarne aktivnosti koja, čini se, postaje sve važnija i sve šire korišćena. Samo nešto preko polovine parlamenata iz ovog istraživanja (54 procenata) izjavljuje da ima uspostavljenu neku vrstu sistema za sistematsko praćenje sprovođenja zakona. Međutim, samo oko 10 procenata parlamenata uvek ili ponekad zahteva da im vlada dostavi izveštaj o sprovođenju zakona ili da posle određenog vremena analizira to sprovođenje.

Od 2010. godine vlada Ujedinjenog Kraljevstva je u obavezi da dostavlja parlamentu izveštaj o sprovođenju zakona tri do pet godina pošto su zakoni doneti, a njega onda mogu razmatrati odgovarajući posebni odbori (ili zajednički odbor oba doma parlamenta).⁸ U istom periodu italijanski Zastupnički dom je osnovao Odeljenje za parlamentarnu kontrolu, koje sistematski prati sprovođenje zakona na osnovu podataka izvršne vlasti i drugih relevantnih institucija.⁹

Pozitivan primer je preispitivanje španskog Zakona protiv rodno zasnovanog nasilja, koje je u ovoj zemlji sproveo pododbor skupštinskog odbora za jednakost (vidi Okvir 17).

Okvir 17 Sistematsko praćenje zakona protiv rodno zasnovanog nasilja u Španiji

„Pododbor, osnovan u oktobru 2008. godine, radi otprilike godinu dana. Najveći deo tog vremena njegov rad se sastojao u slušanju mišljenja i predloga desetina relevantnih strana: pravika, predstavnika univerziteta, udruženja žena, administracija i sindikata. Pododbor je takođe saslušao druge stručnjake koje su dovodile različite parlamentarne grupe, a koji su sa različitih stanovišta predstavljali kvantitativne i kvalitativne podatke o primeni integrisanog zakona Španije. Oni su davali o tome i svoje mišljenje, iznosili svoja iskustva i znanja i predlagali mere koje bi se mogle preduzeti za poboljšanje efikasnosti zakona.

Na osnovu informacija i dokumentacije koju su te strane dostavile, kao i onih koje je obezbedila Direkcija za dokumentaciju generalnog sekretara Kongresa, pododbor je izradio nacrt izveštaja, o kome je vođena rasprava i koji je odbor za ravnopravnost jednoglasno usvojio, a izneseni su i neki zaključci i preporuke. Izveštaj je studija, a ne nalog izvršnoj vlasti da sprovede sve preporuke koje on sadrži.

U pitanju je živi dokument, sačinjen s namerom da obezbedi ulazne podatke i pomogne svakoj parlamentarnoj grupi da utvrdi inicijative koje bi mogle osigurati da zaključci, ili neki od njih, zapravo daju mandat vladi da sprovede konkretnu praktičnu politiku i da poveže ili izmeni odgovarajuća pravna akta.

Konačno, želim da istaknem da je rad pododbora bio produktivan. Iako taj rad nije prošao bez polemika, a u nekim oblastima postojale su i razlike u mišljenjima, parlamentarne grupe su jednoglasno odobrile izveštaj zato što smatraju da on društvu šalje poruku čvrste solidarnosti, da su sve političke snage po pitanju tretiranja rodno zasnovanog nasilja na istoj strani i da postoji jasna odlučnost da se stane na put toj društvenoj pošasti.“

Izvod iz govora Mercé Pigem, člana Parlamenta, Španija, 2010.

Izveštaji i preporuke

Odbori komuniciraju sa plenumom obično preko usmenih ili pisanih izveštaja, u kojima se objašnjavaju nalazi iz anketnog odbora i preporučuju načini za poboljšanje situacije o kojoj je reč.

Gotovo 80 procenata parlamenata koji su odgovorili na upitnik primetilo je da se izveštaji odbora uglavnom usvajaju konsenzusom. Jedan motiv za to, kako su ga saopštili parlamentarci iz vladajuće i opozicionih partija u Sijera Leoneu, jeste želja da se vladi i javnosti predstave kao ujedinjeni front:

⁸ Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Parlament UK.

⁹ Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Zastupnički dom, Italija.

„Kao članovi odbora, mi radimo zajedno. Ako ne radimo zajedno, ljudi će smatrati da smo neozbiljni – posebno oni kod kojih odlazimo da ih nadgledamo.

Čak i kada postoji neslaganje, nećemo ga otvoreno pokazivati. To zabeležimo, tako da nakon sastanka to prodiskutujemo između sebe. Pred ministarstvima i odeljenjima sa kojima držimo sastanke ne pokazujemo otvoreno svoje neslaganje. Mislim da u parlamentu govorimo jednim glasom, bilo da dolazimo iz opozicije ili iz izvršne vlasti. Kada se radi o važnim pitanjima, mora da se čuje i vaš glas. Ne možete reći 'pošto je ovo moja vlada, ne mogu da propitujem vladine ministre' – ne, mora se videti da obavljate svoj posao. Dakle, morate da radite zajedno, kao tim, tako da se državni poslovi mogu odvijati neometano.“

Abi Kaloko i Regina Tiange Marah, članovi parlamenta, Sijera Leone

Međutim, u političkom okruženju možda nije uvek moguće postići konsenzus, niti je to čak poželjno. Neki parlamenti su krenuli da institucionalizuju kapacitet članova da zauzimaju stavove drugačije od većine, npr. tako što omogućavaju odborima da podnose manjinski izveštaj, čime dobijaju priliku da svoja mišljenja izraze i članovi odbora koji se ne slažu.

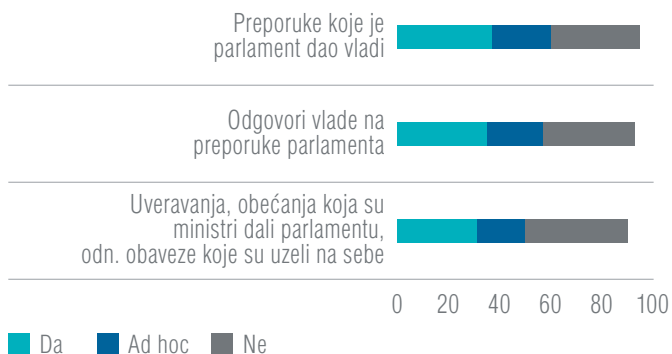
„Podnošenje manjinskog izveštaja nije tako dobro prihvaćeno. Na sreću, imamo poslovnik koji [dozvoljava da se manjinski izveštaj] uključi u glavni izveštaj. ... To je nešto što se nalazi u poslovniku od početka naše nove demokratske vlade, ali se ne koristi često. Tek poslednjih godinu dana, u našem [finansijskom] odboru naročito, počeli smo da govorimo: 'Čekajte malo, moramo da budemo nešto više od dobrih momaka koji se stalno trude da postignu konsenzus.' To nas nije baš predaleko odvelo i sada moramo da budemo čvršći u stavu i da koristimo poslovnik.“

Robert Alfred Lees, član Narodne skupštine, Južna Afrika

Praćenje preporuka odbora

Izveštaji odbora gotovo uvek daju preporuke kako vlada treba da postupi. Iako u načelu izvršna vlast nema obavezu da preporuke sprovede, one su suštinski deo nadzornog procesa i od vlade bi se moralo tražiti da ih razmotri i na njih odgovori zvanično i blagovremeno. Skoro dve trećine (62 procenta) parlamenata iz istraživanja ima ovaj formalni zahtev. Pa ipak, samo 40 procenata parlamenata iz istraživanja imaju postavljen sistem za praćenje preporuka koje dostavljaju vladi. Sličan je i udeo (39 procenata) onih koji prate odgovore vlade na parlamentarne preporuke, a 36 procenata prati uveravanja, obećanja i obaveze koje su ministri preuzeli prema parlamentu.

Slika 18. Da li parlament ima sistem za praćenje preporuka i obaveza koje je dao odbor?



Izvor: Uputnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 39, 2016. (uzorak: 95 parlamentarnih domova)

Praćenje preporuka koje je parlament dao i odgovora koje je primio od vlade pomaže da se signalizira njihova važnost i stavi naglasak na korak koji sledi. Vlada može osećati veću obavezu da odgovori na preporuke parlamenta ako zna da bi izostanak odgovora mogao da bude javno obznanjen. Kad je praćenje prepušteno inicijativi pojedinih članova odbora, uvek postoji mogućnost da prevagnu hitna dnevna pitanja.

U Ujedinjenim Arapskim Emiratima, ako vlada ne odgovori na preporuke parlamenta u roku od tri meseca, Nacionalni savet Federacije šalje zvanični dopis izvršnoj vlasti kao urgenciju da dobije njen odgovor.¹⁰ Istovremeno, u Indiji „Parlamentarni odbori imaju ustaljeni sistem praćenja svojih preporuka, tako što traže od vlade 'Odgovor o preduzetju radnji' tri meseca nakon podnošenja zahteva za 'Odgovor o preduzetju radnji' i sačinjavanje konačne 'Izjave o preduzetju radnji'“. ¹¹ U Španiji, odgovori vlade na preporuke parlamenta objavljuju se u Službenom glasniku i unose u bazu podataka koja je na raspolaganju svim parlamentarcima.¹²

Skoro četvrtina (24 procenta) parlamenata prati preporuke i odgovore na *ad hoc* osnovi. Neki imaju tela koja pomažu odborima da prate postupke izvršne vlasti. U Švedskoj, na primer, sprovođenje odluka Riksdaga prati i ocenjuje Odeljenje za vrednovanje i istraživanje u parlamentu. Riksdag navodi:

„Mogu se koristiti različiti instrumenti parlamentarne kontrole (npr. interpelacije i pitanja) da bi se izvršna vlast pozvala na odgovornost zbog toga što nije odgovorila – ili zbog načina na koji je odgovorila – na preporuke koje je dao Riksdag, ili za uveravanja, obećanja itd. koje su ministri dali Riksdagu. Riksdag može – putem saopštenja izvršnoj vlasti – zahtevati da izvršna vlast donese određenu odluku odn. određene mere. Takva saopštenja nisu pravno obavezujuća, ali je, u skladu sa ustavnom praksom, izvršna vlast u obavezi da ako ne namerava da postupi po saopštenju, objasni Riksdagu razloge za to. Izvršna vlast dostavlja pisani godišnji izveštaj Riksdagu o o donetim odlukama odn. merama koje su odgovor na saopštenja Riksdaga. Taj pisani izveštaj se dostavlja

¹⁰ Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Nacionalni savet Federacije, Ujedinjeni Arapski Emirati.

¹¹ Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Parlament Indije.

¹² Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Zastupnički dom, Španija.

Korisne sugestije parlamentarcima: izveštavanje o nalazima odbora

Kako mogu efikasno da doprinesem izradi okvira i sprovođenju nalaza odbora?

- Pročitajte nacrt izveštaja anketnog odbora i razmotrite da li želite bilo šta da dodate.
- Budite spremni na kompromis oko završnog izveštaja, da bi se postigao konsenzus.
- Učestvujte u promociji gotovog izveštaja svojim prisustvom na svim konferencijama za štampu i korišćenjem društvenih mreža.
- Razmotrite svaki odgovor vlade na preporuke odbora.
- Budite spremni da se u budućnosti vratite na predmetno područje, da proverite napredak.

Odboru za ustavna pitanja na pripremu, a izveštaj odbora koji sledi razmatra parlament.“

Pisani podnesak, Riksdag, Švedska

Važnu ulogu u praćenju nalaza odbora imaju i mediji. Oni vrše pritisak na vladu da pozitivno odgovori tako što objavljuju kako je izvršna vlast odgovorila na preporuke odbora (vidi i *Poglavlje 5*).

Treba napomenuti da predlog može imati uticaja čak i ako nije stvarno usvojen. Izvršna vlast možda ne želi da se vidi da prihvata preporuke koje je podstakla opozicija, ali ona ipak može da primi k znanju tu ideju i da je uvede u nekoj kasnijoj fazi.¹³

Trebalo bi da parlamenti razmotre i to kako odbori prate preporuke sačinjene za vreme prethodnog zakonodavnog tela. Iako izbori mogu da promene političku većinu, treba očekivati da će neka pitanja koja su odbori razmatrali biti važna i novom zakonodavnom telu. Prilikom razmatranja nadzornog rada prethodnog zakonodavnog tela poželjan je konstruktivan pristup.

Posebni anketni odbori

Za razliku od stalnih odbora, koji vrše nadzor nad konkretnim ministarstvima, moguće je tokom mandata parlamenta ili parlamentarnog zasedanja osnovati i posebne anketne odbore, koji će ispitati neko konkretno pitanje. Oni po pravilu imaju istražna ovlašćenja koja se mogu koristiti samo u vezi sa hitnim pitanjima koja istražuju. Kad je istraga završena, a konačan izveštaj dostavljen parlamentu, posebni anketni odbor se raspušta.

Nešto preko 90 procenata parlamenata koji su odgovorili na upitnik izveštava da mogu da formiraju posebne anketne odbore. Pregledom rezultata u određenom periodu, ispitani parlamenti izveštavaju o ukupnom osnivanju 81 posebnog anketnog odbora u 2013. godini, 84 u 2014. godini i 101 u 2015. godini, kao i o održavanju na stotine javnih slušanja i o hiljadama primljenih podnesaka. Predmeti ispitivanja na anketnim odborima obuhvataju niz pitanja od nacionalne važnosti, kao što je prisluškivanje suda (Rumunija), nepostojanje fiberoptičkih kablova za širokopojasne mreže (Demokratska Republika Kongo) i nasilje nad ženama starosedocima (Čile).

Odluka o osnivanju posebnog anketnog odbora po pravilu zahteva podršku određenog broja parlamentaraca, ponekad i većine. Rezultat toga može biti ograničena mogućnost opozicije da pokreće posebne anketne odbore. Neki parlamenti su doneli

posebne odredbe koje omogućavaju manjinskim partijama da pokreću istrage.

„Manjinske partije imaju pravo da formiraju anketni odbor. Ako se takav anketni odbor osnuje, partija manjine ima pravo da odluči koga treba pozvati da se pojavi pred odborom, ko može da govori i ko može da daje informacije. ... Svaki član odbora može dati predlog, a onda odluku, naravno, donosi većina u odboru, ali ponekad i manjina od 25 procenata članova ima pravo da formira anketni odbor.“

Reinhold Lopatka, član Nacionalnog saveta, Austrija

Za to vreme, partija koja ima parlamentarnu većinu možda ponekad radije osniva posebne anketne odbore koji će istraživati aktivnosti prethodne vlade, ako je ona bila formirana od članova druge partije, a smatra manje urgentnim pokretanje anketnih odbora o postupcima vlade koja je trenutno na vlasti.

Proces istrage koji sprovodi poseban anketni odbor, kao i preporuke koje iz toga proizidu, mogu izazvati veliku pažnju javnosti i imati veliki politički zamah, kao što pokazuje primer iz Kenije koji sledi (videti Okvir 18).

Okvir 18 Poseban kenijski zajednički parlamentarni odbor za pitanja koja se odnose na Komisiju za nezavisne izbore i granice izbornih jedinica

Od opštih izbora u Keniji, 2013. godine, protiv Komisije za nezavisne izbore i granice izbornih jedinica (IEBC) izneseno je niz optužbi za odsustvo kredibiliteta, nepristrasnosti, integriteta i nezavisnosti, koje su dovele do neviđene javne debate, a ova je kulminirala nizom protesta koje su predvodili vođe opozicije. Kao rezultat toga, 2016. godine postignut je dogovor da se ustanovi poseban dvostranački anketni odbor koji će ispitati ponašanje IEBC u vezi s ovim ozbiljnim optužbama i u roku od 30 dana doneti preporuke. Odbor je saslušao predstavnike različitih zainteresovanih aktera i doneo ceo niz preporuka, uključujući razrešenje tadašnjih komesara i rekonstrukciju IEBC. U žiži javnosti i sudskog postupka u trci za opšte izbore 2017. godine našla se još jedna preporuka: rezultati predsedničkih izbora proglašeni na nivou izbornih jedinica imaju se smatrati konačnim i nepromenljivim od strane IEBC ili njenog rukovodstva. To je imalo velikih posledica, naročito u pogledu eliminisanja izborne krađe, pošto je otklonjena mogućnost da se rezultati predsedničkih izbora promene tokom prebacivanja iz centra izborne jedinice u kojoj se vrši prebrojavanje glasova, ili na

13 Russell i Benton, 2012.

mestu gde se proglašavaju rezultati. Apelacioni sud, koji je razmatrao žalbu IEBC, zaključio je da je svaki zakon koji daje IEBC ili njegovom predsedavajućem ovlašćenja da unosi bilo kakve izmene u rezultate predsedničkih izbora u suprotnosti sa odredbama transparentnosti i tačnosti.

Ovaj kritični korak bio je rezultat budnosti građana i dvostranačkog nadzora nad IEBC, čiji je cilj bio da se razjasne okolnosti u vezi s prenošenjem i brojanjem rezultata predsedničkih izbora.

Izvor: Parlament Kenije, 2016. Izveštaj Zajedničkog parlamentarnog odbora o pitanjima koja se tiču Komisije za nezavisne izbore i granice izbornih jedinica (IEBC)

Sistematsko praćenje obaveza koje je preuzela vlada

Ministri preuzimaju obaveze prema parlamentu, a na taj način i prema celokupnom stanovništvu. Pa ipak, primerâ da postoje mehanizmi za sistematsko praćenje izvršenja tih obaveza ima srazmerno malo. Pokušaj da se praznina popuni predstavljaju parlamentarni odbori za garancije vlade (CGA). Oni postoje, između ostalih zemalja, u Ugandi, na Sejšelima, kao i u Gani, Zambiji i Mjanmaru.

Okvir 19 Odbori za vladine garancije u Gani i Indiji

Gana

Parlament Gane je formirao CGA kao stalni odbor 1998. godine. Freda Prempeh, sadašnji član CGA, jedan je od brojnih članova parlamenta koji su postavljali pitanje efikasnosti ovog odbora, i ona citira Indiju kao pozitivan model CGA koji treba slediti (vidi u nastavku). Deo problema je što poslovnik o radu nalaže da predsedavajući odbora bude iz vladajuće partije. To je stvorilo situaciju da se neke garancije ne preispituju temeljnije, iz straha od zameranja vladajućoj partiji. Ostale teškoće obuhvataju ograničene resurse i percepciju da glas ovog odbora nije dovoljno jak da nadjača daleko uticajnije odbore, kao što je odbor za završni državni račun.

Međutim, reputacija CGA se poslednjih godina popravlja. Novi onlajn portal, integrisan sa društvenim medijima i SMS-om, omogućava javnosti da dostavlja informacije o ispunjavanju konkretnih garancija. Postoji i nada da će se poslovnik promeniti i odrediti da predsedavajući CGA bude iz opozicije, čime bi odbor dodatno dobio na kredibilitetu.

Indija

Lok Sabha (donji dom indijskog dvodomnog parlamenta) ima CGA još od 1953. godine, a Rajya Sabha (gornji dom) sledi taj primer od 1972. godine. Ovi odbori prate napredak u ispunjavanju garancija vlade tri meseca pošto je garancija data.

Pojedinačna ministarstva dostavljaju izveštaje o ispunjavanju garancija Ministarstvu za parlamentarna pitanja, koje zatim periodično dostavlja izveštaje parlamentu. Uz pomoć sekretarijata parlamenta, CGA razmatra ta saopštenja, kako bi se utvrdilo u kojoj meri je svaka garancija ispunjena.

CGA Lok Sabhe (donjeg doma) vodi detaljnu statistiku o ispunjavanju vladinih garancija, koja je javno dostupna preko veb-sajta parlamenta. Na dan 21. novembra 2016. evidentirano je 1.264 vladine garancije koje su tokom trajanja mandata 16. Lok Sabhe (od 2014. do danas) potpuno ispunjene, dok je 1.355 još uvek otvoreno. Za vreme prethodne Lok Sabhe (2009–2014), potpuno je ispunjeno 4.588 garancija, dok je 922 ostalo neispunjeno.

Kao što pokazuju ove dve studije slučaja, postojanje CGA samo po sebi ne garantuje efikasnu odgovornost. Političko okruženje, kapacitet stručnog osoblja koje pruža podršku odboru i način na koji pojedini članovi odaberu da iskoriste ovaj mehanizam, sve to zajedno utiče na efikasnost koja, kao što je pokazano, može biti znatna.

Izvor: Tom Mboya, 2016.

Ukratko: Nadzorna funkcija u odboru

Odbori mogu biti moćne alatke kontrole. Načini na koje se bira njihovo članstvo utiču na stepen njihove nezavisnosti od izvršne vlasti i od partijskog rukovodstva parlamenta. Odbor je manje efikasan kad su njegovi članovi ministri iz vlade. Mandat za nadzornu funkciju svih odbora mora biti jasan, a poželjno je da bude definisan pravnim okvirom. Nezavisnost i kulturu odbora jača omogućavanje odborima da stavljaju pitanja na svoj dnevni red i da pokreću vlastite istrage.

Parlamenti mogu osnivati konkretne nadzorne odbore (npr. za završni državni račun, ljudska prava, borbu protiv korupcije, za garancije vlade), dati mandat stalnim „odborima za nadzor vlade“ da formiraju anketne odbore koji se odnose na njihov resor rada, ili osnivati posebne anketne odbore za istraživanje gorućih pitanja koja brinu javnost.

Metode rada odbora utiču na njegovu sposobnost da efikasno vrši nadzor. Bez obzira na pitanje koje se razmatra, odbori koji vrše nadzor trebaju tokom rasprava da angažuju široki spektar svedoka; to ne samo što poboljšava proces prikupljanja dokaza i radne aktivnosti odbora, već angažovanje javnosti parlamentarne procese čini transparentnijim i jača poverenje javnosti. Trebalo bi da odbori na sistematičan način prate preporuke koje daju i odgovor vlade na te preporuke.

Korisne sugestije parlamentarcima: debate**Zašto bi trebalo da se uključim?**

Debate omogućavaju parlamentima da o pitanjima govore detaljno. One pružaju odličnu priliku da se vlada pozove na odgovornost u javnom prostoru plenuma.

Šta mi je potrebno?

- Da razumete procese kojim se utvrđuju teme za debate i da li na njih možete da utičete.

Kako mogu efikasno da doprinesem?

- Ako je moguće, podnesite zahtev za debatu o temi koju ste vi izabrali.
- Tamo gde se objavljuju naredni koraci, redovno pregledajte programe rada kako biste bili spremni da učestvujete u debatama.
- Ako se debatama posvećuje malo pažnje, pripremite nacrt govora o pitanju koje vas dotiče i koji će biti spreman ako obaveštenje stigne u kratkom roku.
- Preduzmite istraživanje da biste bili sigurni da je govor zasnovan na činjenicama, koristeći istraživačku službu parlamenta, odgovore na usmena i pisana pitanja, prethodne debate i izveštaje odbora.
- Pobrinite se da vaš govor bude usmeren na nekoliko ključnih pitanja, uzimajući u obzir sva vremenska ograničenja.
- Iznesite pitanja koja vas brinu koristeći priče iz iskustva i statistiku vaše izborne jedinice; insistirajte da vlada dostavi informacije i neka vaši zahtevi budu jasni.
- Vežbajte se u govorništvo, osećajte se slobodno u parlamentarnom domu, pobrinite se da imate dovoljno vremena da postavite svoje zahteve.
- U nekim parlamentima, članovi parlamenta mogu da intervenišu i propituju ili podržavaju parlamentarce koji govore. Imajte detaljne informacije koje ćete pružiti za vreme debate i iskoristite te mogućnosti da ubedljivo iskažete svoju misao.

3.3 Nadzorna funkcija na plenumu

Plenarno zasedanje je javna arena za političko nadmetanje i debatu. Ne čudi što diskusije i razmene mišljenja unutar tog foruma mogu biti žestoke i suprotstavljene. Iz perspektive nadzorne uloge, članovi imaju više alati koje tu mogu da koriste da bi podigli svest javnosti u vezi s postupcima vlade i rezultatima njene praktične politike, uključujući i predloge i pitanja.

U demokratiji je potreban prostor za javno pobijanje političkih ideja. Uopšteno govoreći, plenarno zasedanje nije najbolje mesto za detaljno razmatranje pitanja, ali ono igra dragocenu ulogu u obavljanju nadzorne uloge i angažovanju javnosti – i, svakako, u sankcionisanju vlade kada se utvrdi da je ona „u kvaru“.

Važno je da se ta debata potpuno odvija pred očima javnosti. Izveštavanje medija pomaže da se parlament i javnost povežu, i to je neophodni deo parlamentarne otvorenosti. Pažnja medija može imati tu lošu stranu što može podsticati igranje predstava i sticanje političkih poena

Predlozi i debate

Predlozi i debate pružaju parlamentarcima dragoceno vreme kad mogu javno da govore i dobru priliku za obavljanje detaljnog nadzora. Čak i u okviru kratke debate mogu se postaviti izazovi ministru da opravda neku praktičnu politiku, ili parlamentarcima pružiti prilike za nadzornu ulogu. Začetak i razrada glavne vladine praktične politike je uobičajeno stvar o kojoj se odlučuje iza zatvorenih vrata izvan parlamenta, ali takva praktična politika na kraju opstaje ili pada na strogom ispitu u otvorenoj parlamentarnoj debati.

Predlozi se razlikuju od nadzornih istraga u odboru, npr. po svom „hitnijem“ tonu. Nemačka napominje da članovi imaju „pravo da zahtevaju debatu o pitanjima od aktuelnog interesa“, a navodi i sledeće:

„Predsednik je u obavezi sa sazove Bundestag ako to zahteva jedna trećina njegovih članova. Za nedavni izborni period taj kvorum je smanjen da bi se ojačala manjina, koja ne drži jednu trećinu mesta.“

Pisani podnesak, Bundestag, Nemačka

Slično tome, i u Japanu debate o trenutnim događajima pružaju priliku za postavljanje pitanja vladi.

„Neki izveštaj i pitanja javljaju se nakon što se dogodi nešto važno – na primer, prilikom velikih katastrofa, ozbiljnih nesreća, premijerovih poseta stranim zemljama, prisustva ministara međunarodnim konferencijama itd.“

Pisani podnesak, Diet, Japan

Debate o predlogu da parlament „nema poverenja“ u vladu, ili želje da izglasa nepoverenje vladi ili nekom ministru, unapred su smišljeni manevri kojima se traži neka politička sankcija – obično razrešenje dužnosti – kao odgovor na neku situaciju od naročite važnosti.

Podaci sugerišu da se stvarno usvaja samo mali procenat predloga za nepoverenje i glasanje o nepoverenju. Godine 2014, u 76 domova ukupno je bilo podneto 37 predloga za nepoverenje, ali je samo šest usvojeno. U 2014. je bilo 137 predloga za nepoverenje, od kojih je usvojeno samo osam.

Mada je malo verovatno da će se predlozi za nepoverenje usvojiti kada vlada raspolaže podrškom parlamentarne većine, oni i dalje mogu efikasno da privuku pažnju javnosti na vladine nedostatke. I zaista, namera tih predloga nije nužno da vlada padne, nego pre da se javno objavi nešto što izaziva veliku zabrinutost. U svrhe nadzora, jednostavna činjenica što se debata održava obavezuje vladu da opravda svoje postupke i praktičnu politiku, na korist parlamenta i javnosti. Takvi predlozi ostaju korisna alatka na raspolaganju članovima parlamenta, bez obzira na to da li se usvoje ili ne.

Veća je verovatnoća da će se usvojiti neodložni predlozi ili predlozi za debatu o nekoj stvari koja je važna za javnost (nekada se nazivaju debate „radi primanja k znanju“). Članovi parlamenta u Kanadi i Sloveniji objašnjavaju:

„Po tački 52 Poslovnika, član može zahtevati da Parlament diskutuje o nekom hitnom pitanju debatovanjem o nekom predlogu da se prekine sednica Parlamenta i, ako se molba odobri, ta debata se održava prvom prilikom. Tokom 2014. održano je pet hitnih debata. Po tački 53.1 Poslovnika, Parlament može da održava debate 'radi primanja k znanju', koje omogućavaju članovima da iskažu svoja gledišta o nekom pitanju, bez zahteva da se donese odluka. Debate 'radi primanja k znanju' omogućavaju članovima da učestvuju u razradi vladine praktične politike, obelodanjujući svoje stavove pre nego što vlada usvoji neki stav.“

Pisani podnesak, Donji dom, Kanada

„Alatka za nadzor koja se u praksi najčešće koristi jeste zahtev za sazivanje vanredne sednice Narodne skupštine ili hitnog sastanka nekog radnog tela. Prema članu 58 poslovnika, vanredna sednica se može sazvati na zahtev najmanje jedne četvrtine poslanika; u takvom slučaju Predsednik Narodne skupštine mora da sazove to zasedanje najkasnije u roku od 15 dana od stavljanja zahteva na dnevni red. To je alatka koji se široko koristi, naročito od strane poslanika opozicije. U dostavljanju zahteva, poslanici moraju da opišu dato pitanje zbog koga se zahtevaju debata u Narodnoj skupštini i odgovori i pojašnjenja od vlade i nadležnih ministara. U tom zahtevu takođe moraju da se opišu konkretne mere koje, po predlogu poslanika, vlada treba da preduzme; Narodna skupština diskutuje i odlučuje o tim predlozima. Poslovnik takođe omogućava sazivanje hitnog sastanka nekog radnog tela, što može da zahteva jedna trećina članova takvog tela ili neka grupa poslanika. Taj se sastanak mora sazvati u roku od 14 dana. Uz taj zahtev za hitan sastanak mora se priložiti relevantni materijal i predlog odluka.“

Pisani podnesak, Narodna skupština, Slovenija

Pitanja

U modernom parlamentu postavljanje pitanja je osnovna alatka parlamentarnog nadzora.

Pisana pitanja su u praksi direktne razmene između nekog člana i nekog ministra, koje se registruju u javnom zapisniku. Pisana pitanja omogućavaju nekom članu parlamenta da prikupi od vlade informacije koje obično drugde nisu lako dostupne, a koje mogu da se koriste, na primer, za pripremu argumentovanog, na činjenicama zasnovanog obrazloženja koje treba da dovede u pitanje ili promeni vladinu praktičnu politiku.

Nasuprot tome, redovno usmeno postavljanje pitanja ministrima u domu pruža priliku parlamentu da pokaže svoju relevantnost, izvuče odgovore od ministara i nastavi sa ciklusom izveštavanja medija na načine koji pokazuju da je važan za stanovništvo. Korišćenjem te alatke članovi parlamenta mogu steći političke poene i imati koristi od momentalnog odgovora. Inovacije, kao što su hitna pitanja, na koje neki ministar po pravilu mora da odgovori usmeno istog dana kad se postave, povećavaju brzinu i važnost ove procedure.

Mogućnost da članovi parlamenta postavljaju pitanja vladi, i zvaničan zahtev, koji postoji u mnogim zemljama, da vlada odgovori u određenom roku, jedna je od odlika koje parlamentarni nadzor odvaja od kontrole koju sprovode ostala tela. Mada vlada može da se oseća prisiljenom političkim pritiskom da odgovara na pitanja pokrenuta u medijima, ona nema obavezu da to čini. U parlamentu je situacija drugačija: tu vlada može da bude sankcionisana ako ne ispuni zakonski uslov da odgovori.

Usmena pitanja

Mnogi parlamenti rezervišu određeno vreme na plenarnom zasedanju za to da članovi parlamenta postavljaju pitanja vladi i njenim ministrima. U određenim parlamentima, poslovnik o radu omogućava članovima parlamenta i da posle svog usmenog pitanja nastave sa drugim, detaljnijim pitanjem, koje se obično naziva „dopunskim“. Posle toga može da usledi debata (ili period interpelacije).

Naročito kad se plenarne sednice emituju uživo širokoj populaciji, usmena pitanja mogu biti agresivna i sporna. Opozicije tipično izjavljuju da vlade ne odgovaraju na postavljena pitanja, a vlade tvrde da opozicija postavlja politički motivisana pitanja u nastojanju da „sruši vladu“. U ovim užarenim okolnostima, odgovori nisu uvek prihvatljivi datom članu parlamenta.

„Svoja usmena pitanja moramo da dostavljamo u pisanom obliku, nedeljama unapred, i onda ministar dođe i odgovara u parlamentu. Neke odgovore daje lično Predsednik – ne samo njegovi ministri – ali on bi mogao isto tako da recituje neku dečju pesmicu, zato što taj odgovor ne mora imati nikakve veze sa datim pitanjem. Ovo je navodno glavni oblik nadzora, a jednostavno se tretira sa omalovažavanjem. Ako se pretpostavlja da ti odgovori treba da budu vaši izvori informacija, onda je to zaista gubljenje vremena.“

Robert Alfred Lees, Član Nacionalnog parlamenta, Južna Afrika

Neki članovi intervjuisani za ovaj izveštaj komentarisali su važnost usmenih pitanja za informisanje i podizanje svesti o određenom pitanju. Jedna parlamentarka iz Ujedinjenog Kraljevstva dala je primer govoreći o pitanju koje je dostavila o primenljivosti ciljeva održivog razvoja (COR) na UK:

„Smatram da sâmo postavljanje nekog pitanja i dobijanje odgovora na njega čini da ljudi budu svesniji (o datom pitanju). Poslednji put kada sam postavila pitanje o ovome za vreme debate o Međunarodnom danu žena, odgovor je bio mnogo sveobuhvatniji nego kada sam ga prethodno postavila nekoliko meseci ranije. Jasno, (u to vreme) oni o njemu još uvek nisu bili promislili.“

Baronesa Lindsay Northover, Članica Doma lordova, Ujedinjeno Kraljevstvo

Predsednici parlamenata moraju imati ključnu ulogu u načinu na koji se upravlja tim usmenim pitanjima na plenumu, i svakako, u negovanju konstruktivnijeg dijaloga između vlade i opozicije, kako su to pokazali predsednici parlamenata Letonije i Gruzije. Stvaranje prostora za taj dijalog je dragoceno za demokratski proces.

„Ministar je u obavezi da odgovara na pitanja (i usmena i u pisanoj formi). Ako nije zadovoljna, opozicija može da postavi to pitanje još jednom, a onda na njega treba da se odgovori na specijalnoj sednici parlamenta. Kao Predsednik parlamenta, staram se da svi ministri dođu i odgovaraju na pitanja.“

Inara Murniece, Predsednik parlamenta, Letonija

„U Gruziji i dalje postoji [percepcija] da ako većina [postavlja pitanja], ona podrija vladu. Ja govorim svojim kolegama: ako samo jednom (kritikujemo vladu), onda – da, to će izgledati kao da hoćemo da srušimo vladu. Ali ako to redovno činimo, svake nedelje, onda mi stvaramo novo razumevanje: kada se postavljaju teška pitanja, to se ne čini da bi se srušila vladu. Radi se o tome da se poštuje ono što se zahteva ustavom. Ove barijere moraju da se prevaziđu i iskustvo je najdelotvornija alatka za promenu. Kada članovi parlamenta putuju i vide kako se to radi u drugim parlamentima, pre će se promeniti.“

David Usupashvili, Predsednik parlamenta, Gruzija

Okvir 20 Vreme za postavljanje usmenih pitanja u Zakonodavnoj skupštini Tonge

Godine 2016. Kancelarija Zakonodavne skupštine Tonge pozvala je tim za parlamentarni razvoj Pacifičke kancelarije UNDP da detaljno predstavi „vestminsterski sistem“ parlamentarnih pitanja. To je dovelo do moderirane diskusije o tome kako bi trenutna situacija mogla da se unapredi. U toj diskusiji je naročito prepoznata jedna osobina „vestminsterskog sistema“: sloboda koju on daje predsedniku parlamenta da razrađuje i unapređuje sistem postavljanja pitanja, zahvaljujući čemu je procedura postavljanja pitanja uvek savremena. Ubrzo nakon toga, Zakonodavna skupština je odredila i uspešno sprovela Vreme za usmena pitanja, prvi put u koliko godina.

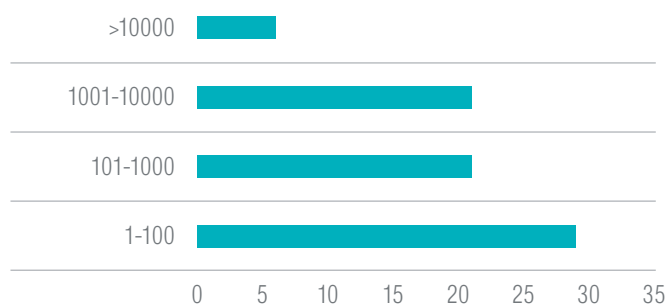
Izvor: Sekretarijat, Zakonodavna skupština Tonge, 2016.

Pisana pitanja

Pisana pitanja jedan s od najzastupljenijih oblika parlamentarne kontrole: preko 70 procenata članova parlamenata koji su anketirani napomenulo je da su podnosili pisana pitanja. Ona imaju drugačiju dinamiku od usmenih pitanja. Tipično se na pisana pitanja odgovara detaljnije nego na usmena pitanja (mada to nije uvek slučaj). Članovi parlamenta mogu pisana pitanja „koristiti progresivno“. To znači da mogu postaviti seriju pitanja na istu temu kako bi izvukli jasniju sliku o pitanju koje ih zanima. Nastavljajući sa postavljanjem povezanih pitanja na datu temu, neki član parlamenta može prikupiti znatnu količinu informacija, pod uslovom da parlament prihvati da su ta pitanja „na mestu“.

Broj pisanih pitanja koja se godišnje postavljaju uveliko varira od jednog do drugog parlamenta. Podaci iz upitnika sugerisu da su u jednom broju zemalja pisana pitanja ključna parlamentarna aktivnost, ali se u drugima koriste marginalno ili se uopšte ne koriste.

Slika 19. Broj pisanih pitanja u 2015.



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, Pitanje 12, 2016. (uzorak za pitanje: 82 parlamentarna doma)

Mnogi od parlamenata koji su naveli da je postavljeno manje od 100 pisanih pitanja godišnje bili su iz malih ostrvskih država u razvoju (gde mogu biti češća druga sredstva za prikupljanje informacija za nadzor), ali ne svi. U međuvremenu, Tunis je izjavio da je 2015. podneseno samo sedam pisanih pitanja (od čega je na šest odgovoreno).

Broj pisanih pitanja znatno varira i unutar svakog regiona. U sledećoj tabeli se naznačuje stepen te raznolikosti.

Slika 20. Broj pisanih pitanja u 2015, regionalni uzorak parlamenata

Afrika	Sijera Leone	5
Afrika	Kenija	133
Afrika	Zambija	847
Azija	Japan	464
Azija	Malezija	6075
Azija	Indija	13512
Evropa	Hrvatska	316
Evropa	Norveška	1486
Evropa	Danska	14610
Latinska Amerika	Surinam	6
Latinska Amerika	Urugvaj	450
Latinska Amerika	Čile	8637

Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, Pitanje 12, 2016.

Deset domova sa najvećim brojem pisanih pitanja, na osnovu odgovora na upitnik, bili su sledeći. Veliki broj pisanih pitanja zahteva da vlada odvoji znatna sredstva da bi na njih odgovorila.

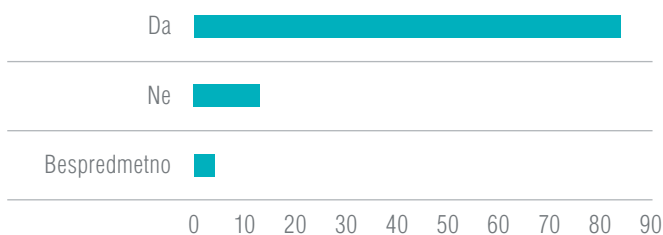
Slika 21. Deset zemalja sa najvećim brojem pisanih pitanja u 2015.

Evropa	Ujedinjeno Kraljevstvo	30782
Evropa	Francuska	24180
Okeanija	Novi Zeland	16180
Evropa	Španija	15342
Evropa	Danska	14610
Azija	Indija	13512
Latinska Amerika	Čile	8637
Azija	Pakistan	6657
Evropa	Poljska	6370
Evropa	Grčka	6345

Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, Pitanje 12, 2016.

Čest izazov koji se vezuje za pisana pitanja jeste blagovremenost. Mada usmena pitanja zahtevaju i dobijaju momentalni (mada ne uvek zadovoljavajući) odgovor, na pisana pitanja se često odgovara s izvesnim zakašnjenjem. To se događa uprkos činjenici što većina parlamenata vladama utvrđuje rok za odgovor na pisana pitanja. Upitnik za parlamente je otkrio da 83 procenta od onih parlamentarnih domova koji su odgovorili ima takav rok.

Slika 22. Da li postoji rok u kome vlada mora da odgovori na pisana pitanja?



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, Pitanje 11, 2016. (uzorak za pitanje: 101 parlamentarni dom)

Podaci prikupljeni iz upitnika nisu dali sveobuhvatnu sliku o procentu pitanja na koja je odgovor stigao u roku. Mada su mnogi parlamenti saopštili da se na sva pitanja odgovorilo blagovremeno, drugi su naveli da je bilo znatnih odstupanja. Pakistanska Nacionalna skupština je, na primer, saopštila da je 2015. dostavljen odgovor na 6657 pisanih pitanja, ali da je stigao odgovor samo na 1987 (30 procenata), uvek u roku. U međuvremenu je grčki parlament saopštio da se u 2015. odgovorilo na 6542 pisanih pitanja, od čega na 4642 (71 procenat) u roku.

Kada vlada ignoriše takve rokove, to podriva autoritet parlamenta i efikasnost u vršenju nadzora. Zbog toga su neki parlamenti reformisali svoje poslovnike o radu u vezi s odgovaranjem na pismeno dostavljena pitanja. Na primer, u Kanadi odgovor ili odsustvo odgovora datog ministra može se uputiti na stalni odbor, a u Holandiji taj se odgovor može planirati kao prioritarno pitanje za sat namenjen pitanjima. Članovi takođe mogu da daju

obaveštenje da će o datoj temi kasnije govoriti (npr. u vreme rezervisano na kraju dana zasedanja).

U jednom broju parlamenata, kada članovi nisu zadovoljni odgovorom nekog ministra na neko pisano pitanje (ili sa blagovremenošću tog odgovora), zakazuje se debata. Ta procedura je opšte poznata kao interpelacija.

„Ja mogu da postavljam pisana pitanja vladi i ona mora na njih odgovoriti. Ako nisam zadovoljna odgovorom, markiram 'nezadovoljna' i onda se interpelacije razmatraju na plenarnom zasedanju.“

Andrea Caroni, Član Saveta kantona/država, Švajcarska

Okvir 21 Pitanja i interpelacije u Jordanu i Kuvajtu

Sledeće studije slučaja ilustruju kako parlamenti Jordana i Kuvajta koriste interpelacije da bi pozivali vladu na odgovornost.

Jordan

Ako neki član parlamenta u Jordanu nije zadovoljan odgovorom na pisano pitanje, on može ponovo da ga postavi ministru na plenumu. Ukoliko dati član parlamenta i dalje nije zadovoljan, on ili ona može to pitanje preinačiti u interpelaciju. Ako ministar ne odgovori zadovoljavajuće u roku od mesec dana, tu interpelaciju može da prati glasanje o nepoverenju ministru. Za vreme jedne plenarne sednice, 15. decembra 2015, čak pet članova parlamenta preinačilo je svoja pitanja u interpelacije pošto su dobili odgovore koje su smatrali neadekvatnim.

Tokom perioda 2013–2016. godine, članovi Predstavničkog doma su postavili 32.194 pitanja i pokrenuli 77 interpelacija i 35 zahteva za javne rasprave. Veruje se da je interpelacija, kao sredstvo za vršenje stalnog pritiska na vladu, igrala važnu ulogu u tome da se progura jedan broj reformi, uključujući i Nacionalni strateški energetske plan ove zemlje.

„Imamo dva načina da postavljamo pitanja vladi. Prvi oblik je niži. Kažete vladi da vam se nešto ne dopada u vezi s njenim učinkom i da biste želeli neki odgovor. I – da, svakako, dobijamo odgovore. Podzakonska akta za parlament i ustav zahtevaju od nje da pruži odgovore. Ali uglavnom, ti odgovori nisu ni blizu istine. Jača alatka, koju sam koristila 35 puta, [je interpelacija]. Tim procesom, imam ovlašćenje da kažem da nisam uverena u odgovore i pozivam na uskraćivanje poverenja. To se dogodilo pre dva meseca u vezi s povećanjem cena vode, zato što je to urađeno tajno, da javnost nije bila svesna, a objašnjenje za to nije bilo istinito.“

Rula Al-Farra, Član Predstavničkog doma, Jordan

Korisne sugestije parlamentarcima: pitanja

Zašto bi trebalo da se uključim?

Pitanja su jedan od oblika nadzora koji članovi parlamenta najčešće koriste. Pitanja i odgovori obaveštavaju javnost o radu u parlamentu i stavljaju informacije u domen javnosti. Ona mogu da se koriste da se istaknu vladini neuspesi ili uspesi i da se vlada pritiska da čini više. Uspešan nadzor pomaže da se gradi profil članova parlamenta i političkih partija. Svi članovi parlamenta treba da pokažu da vode ozbiljnu kampanju za svoje glasače.

- Usmena pitanja su efikasan način da se pokreću pitanja izbornih jedinica, da se postižu politički poeni, traže informacije, vrši pritisak na vladu da deluje, ističu kampanje ili traži sastanak s nekim ministrom.
- Pisana pitanja su korisna za traženje detaljnih informacija o vladinom delovanju, planovima i gledištima. Jedno dobro ciljano pisano pitanje može da utvrdi područja u kojima vlada ne preduzima nikakve mere.
- Jedan broj članova parlamenta koji deluju zajedno, bilo zvanično preko partija ili blokova bilo nezvanično, može iskoristi pitanja u nizu kako bi ustanovili politički koncept ili osvetlili neko pitanje. To može da se radi tokom dužeg vremena ili usmeravanjem značajnog broja pitanja na nekoj plenarnoj sednici na jedan problem.

Šta mi je potrebno?

- parlamentarna pravila za postavljanje pitanja;
- relevantno istraživanje o predmetu vašeg pitanja, uključujući i informacije o vladinoj praktičnoj politici, postupcima i statistici, prikazano po polovima;
- studije slučaja od glasača (kada se pokreću pitanja glasačkih jedinica).

Kako mogu efikasno da doprinesem?

- Neka svrha vašeg pitanja bude jasna.
- Izbegavajte da postavljate pitanja koja su već bila postavljena.
- Preduzmite istraživanje.
- Što se usmenih pitanja tiče, mudro iskoristite dozvoljeno vreme. Jedno fokusirano pitanje je delotvornije od nekog dužeg govora. Istovremeno postavljanje više od jednog pitanja omogućava ministru da odabere najbezbolnije pitanje da na njega odgovori i da izbegne neko teže ili neugodnije.
- Pažljivo pripremajte dopunska pitanja da biste lakše postigli cilj svog pitanja.
- Što se tiče pisanih pitanja, budite precizni i tačni u pogledu informacija ili postupaka koji se zahtevaju.
- Koristite upitne fraze koje od ministra zahtevaju da pruži neki potkrepljen, konkretan odgovor. Na primer: „Kakve je diskusije ministar imao...“; „Koliko mnogo...“; „Koje planove ima ministar...“; „Kako je ministar procenio...“; „Koji je procenu ministar dao o...“; „Koja je praktična politika ministra u vezi sa...“

Kuvajt

U Kuvajtu, Nacionalna skupština može da koristi interpelacije radi pozivanja na glasanje o nepoverenju u vladu ili pojedinačnog ministra, što zauzvrat može da dovede do njihove ostavke. To jača ovlašćenje članova parlamenta da pristupaju ministarskim informacijama i da pozivaju vladu na odgovornost.

Da bi sprečili glasanje o nepoverenju, ministri koji se suočavaju sa interpelacijom često postižu sporazum sa Skupštinom. To je bio slučaj 8. marta 2016, kada je ministar za socijalne poslove i rade prihvatio 11 preporuka od parlamenta, koje su se odnosile na pitanja kao što je briga o siročadi.

U drugim situacijama ministar daje ostavku pre nego što može da se podnese interpelacija, kao što je to bio slučaj sa ministrom trgovine i industrije, koji je podneo ostavku 23. marta 2015. Od 2013. 19 sednica za interpelacije dovelo je do ostavki šest ministara i glasanja za ponovno davanje

poverenja jednom. U mnogim drugim slučajevima ministri su prihvatili preporuke članova parlamenta.

Izvor: Ahmed Jazouli, 2016.

Ukratko: Nadzorna funkcija na plenumu

Kao javna arena, plenum omogućava članovima parlamenta da privuku opštu pažnju na određena pitanja. Dinamika nadzorne uloge na plenumu može prilično da se razlikuje od nadzorne uloge u odboru i može da ima vremenski neposredniji politički efekat. U retkim slučajevima, u pokušaju da se raspusti vlada ili otpusti jedan od njenih ministara koriste se predlozi. Češće se događa da se predlozi koriste (čak i kada se ne usvoje) da se ukaže na pitanja koja su od hitne, nacionalne važnosti. Pisana i usmena pitanja ministrima imaju razne svrhe, uključujući i izvlačenje detaljnih informacija o vladinoj praktičnoj politici i programima. Neki parlamenti imaju mehanizme, kao što je interpelacija, koja

parlamentarci mogu iskoristiti da traže pravno sredstvo kada nisu zadovoljni odgovorima na svoja pitanja. Kao i u slučaju odbora, parlamenti treba da se postaraju da i na plenumu opozicija ima priliku da obavlja nadzornu ulogu.

3.4 Nadzor nad budžetom

Istorijski gledano, primarna uloga mnogih parlamenata bila je ovlašćenje da prikuplja novac putem poreza, a tako je i danas. Parlament ima i niz drugih funkcija koje se odnose na javne finansije i potrošnju.

U većini zemalja, odgovornost da predlaže budžet parlamentu ima vlada. Nacionalni budžet je vladina izjava o finansijskoj i političkoj nameri. Kako vlada planira da prikuplja, i troši, prihode? Šta će joj biti prioriteti u potrošnji? Kako namerava da zadovolji, finansijski, zahteve javnosti? U mnogom pogledu, fiskalni izbori koji su okvirno dati u vladinom budžetu odražavaju njenu viziju o društvu. Otuda je dobar budžet sveobuhvatan i transparentan, i nastoji da bude predvidljiv.

Budžetska kontrola je važan izvor parlamentarne moći. Istovremeno, važno je primetiti da postoje velika odstupanja u ulozi parlamenata u procesu izrade budžeta.

Korisne sugestije parlamentarcima: nadzor nad budžetom

Zašto bi trebalo da se uključim?

Vlada godišnjim budžetom iskazuje šta namerava da učini svojom praktičnom politikom i kako planira da to finansirati obezbedi. Godišnji budžet je jedan od najvažnijih dokumenata koje vlada sačinjava. Parlamentarni nadzor je podjednako važan. Samo mali broj parlamenata ima ovlašćenje da utvrđuje budžete, ali je mnogo više njih u stanju da menja ili odbacuje budžet, dok neki parlamenti nemaju u pogledu budžeta nikakva ovlašćenja.

Odbori za predmetne oblasti takođe mogu da nadgledaju budžete i potrošnju relevantnog ministarstva, unoseći važno znanje i iskustvo konkretnih službi.

Šta mi je potrebno?

- razumevanje procesa u vezi s budžetom, uključujući i rokove i ključne datume;
- razumevanje ključnih pojmova, a to su:
 - prihodi (kako vlada prikuplja novac);
 - potrošnja – kako vlada troši novac;
 - razlika između prihoda i kapitalne potrošnje;
 - neslaganja između budžeta i stvarne potrošnje;
 - deficiti – razlika između potrošnje i prihoda;
 - dug;
 - zaduživanje;
 - upravljanje gotovinom;
- saveti i analiza od strane stručnjaka ako se mogu dobiti, uključujući i rodnu analizu; neki parlamenti obezbeđuju budžetske istraživačke kancelarije.

Kako mogu efikasno da doprinesem?

- Razmotrite pitanja s kojima se vlada suočava za narednu i buduće finansijske godine:
 - Da li postoje konkretne kritične stavke koja treba finansirati, kao što je neka vojna intervencija, nacionalna hitna situacija, ili neki dug ili deficit koje treba otplatiti?
 - Da li se vlada obavezala na konkretne nivoe potrošnje u okviru neke međunarodno preuzete obaveze, kao što je članstvo u nekom regionalnom telu? Koja se nova praktična politika uvodi? Da li se ona može finansirati? Da li vlada namerava da smanji ostalu potrošnju kako bi finansirala tu novu praktičnu politiku? Da li je to opravdano? Koliko je potrošnja bila delotvorna do danas? Koji se ishodi očekuju od predložene potrošnje? Da li je za novac dobijena odgovarajuća protivvrednost?
- Neka druga pitanja za razmatranje:
 - Prihod (kako će vlada prikupljati novac); koji su porezi uvedeni?
 - Da li je porez na prihod progresivan; to jest, da li oni koji zarađuju više moraju da plaćaju više?
 - Razmotrite budžet iz rodne perspektive – na primer, kako porezi utiču na muškarce u odnosu na žene?

Korisni izvori

IPU, UNDP, Fond za razvoj Ujedinjenih nacija za žene (UNIFEM) i Institut Svetske banke). 2004. *Parlament, budžet i rodna ravnopravnost*. Može se pronaći na: http://www.ipu.org/PDF/publications/budzet_en.pdf

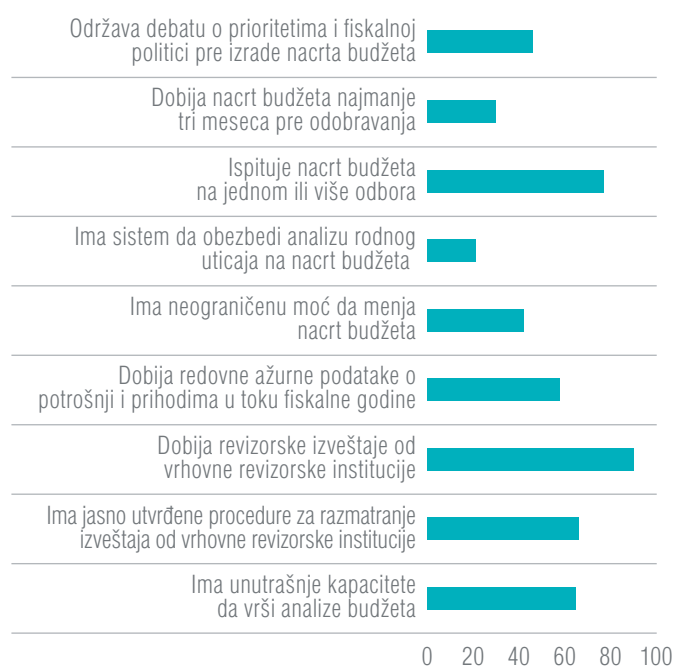
Global Partners Governance, 2014. *Pokaži mi novac: Unapređenje finansijskog nadzora*. Može se pronaći na: <http://www.gpgovernance.net/publikacija/paper-4-show-me-the-money/>

Angažovanje parlamenta u upravljanju javnim finansijama i budžetskom ciklusu predstavlja temu za sebe, koja zaslužuje dublju istragu. U ovom odeljku se razmatraju uključenost parlamenta u budžetski nadzor, odlučujuće prilike za to da parlament igra konstruktivnu ulogu i neki od izazova. Potom se razmatraju načini da se ojača angažovanje parlamenta u budžetskom procesu.¹⁴

Prilike za nadzor nad budžetom

Delotvorno uključenje parlamenta u budžetski proces ustanovljava uzajamnu kontrolu moći triju oblika vlasti, koja je presudna za transparentnu i odgovornu vladu i obezbeđuje efikasno pružanje javnih usluga. Ipak, nisu svi parlamenti uključeni u ceo budžetski ciklus – od konsultacija i razrade budžetskih mera do ocene i revizije. Na slici 23 dat je pregled različitih načina na koje parlamenti koje su anketirali IPU/UNDP nadziru (ili ne nadziru) budžet.

Slika 23. Prilike da se parlament angažuje u nadzoru nad budžetom



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, Pitanje 27, 2016. (uzorak za pitanje: 100 parlamentarnih domova)

Ovlašćenje nekih parlamenata da vrše nadzor nad budžetom dobro je uspostavljeno, dok drugi moraju teško da se bore kako bi dokazali to svoje ovlašćenje. Južnoafrički parlament je posle donošenja sadašnjeg ustava morao da čeka više od deset godina da bi mogao da ozvaniči svoju nadzornu proceduru (vidi Okvir 22).

Okvir 22 Parlamentarni nadzor nad budžetom u Južnoj Africi

Godine 1996. južnoafrički ustav je predviđao da se aktom parlamenta mora ustanoviti procedura za menjanje predloga finansijskih zakona pred parlamentom; pa ipak, potrebni zakon nije usvojen još narednih 12 godina. To kašnjenje je delom bilo rezultat razlika u političkom mišljenju o tome da li parlament treba da igra neku ulogu u menjanju budžeta i kolika trebaju da budu njegova ovlašćenja. Neki su postavljali pitanje da li parlament ima tehničku stručnost da učestvuje u finansijskom upravljanju. Na kraju, kao rezultat truda oko društvene mobilizacije od strane Kampanje za narodni budžet (jednog konglomerata NVO i sindikata), 2009. godine je donet Zakon o proceduri izmena predloga finansijskih zakona i srodnim pitanjima.

Taj zakon u velikoj meri povećava finansijska nadzorna ovlašćenja parlamenta ozakonjavanjem procedure za energičnu kontrolu budžeta pojedinačnih vladinih ministarstava. Odbori u Narodnoj skupštini sada izrađuju godišnje izveštaje o reviziji budžeta i preporukama (BRRR) o ministarstvu s kojim sarađuju. Ti izveštaji ukazuju na problematične oblasti u korišćenju resursa datog ministarstva i daju preporuke za poboljšanje. Oni takođe porede ono što je bilo predviđeno u strateškom planu tog ministarstva sa onim što je postignuto, i ispituju neslaganja između ciljeva i učinka. Na primer, kada je Ministarstvo pravde i ustavnog razvoja najavilo osnivanje namenskih sudova za seksualna kaznena dela, ali nije dodelilo budžet za potrebne dodatne tužioce, u BRRR je naznačeno da u vezi s tim treba intervenisati.

Ministar finansija mora povratno da izveštava parlament o tome kako se odeljenje za račune prihoda i nacionalni budžet bavi preporukama sadržanim u BRRR. Tamo gde preporuke nisu uzete u razmatranje, ministar mora da objasni zašto nisu.

Zakon takođe daje parlamentu reč u vezi sa sveukupnim vladinim fiskalnim okvirom. Ministar finansija mora, najmanje tri meseca pre stavljanja budžeta na parlamentarnu raspravu, dostavljati tromesečno mišljenje o budžetskoj politici (MTBPS). U njemu se razmatra trenutna vladina potrošnja i izlažu prioriteta potrošnje za naredne tri godine, a on sadrži i revidirani višegodišnji fiskalni okvir. MTBPS se upućuje na odgovarajuće odbore za finansije i namenska sredstva, tako da oni mogu da razmatraju njegove implikacije na dugoročni potencijal privrednog rasta i obezbeđe prikladnu ravnotežu između prihoda, potrošnje i zaduživanja. Nakon tog procesa kontrole, parlament može preporučiti izmene fiskalnog okvira kada se on dostavi zajedno sa nacionalnim budžetom.

Sve u svemu, Zakon je dao „zube“ nadzoru parlamenta nad budžetom. On je takođe otvorio pristupe građanskom angažovanju, tako što je omogućio odborima da za vreme procesa kontrole konsultuju relevantna javna tela. Ono što je važno, zakonodavstvo ima za cilj da postavi nadzor nad budžetom u kontekst južnoafričke ekonomske situacije, pošto je to društvo u kojem postoje neprihvatljive nejednakosti. Sada parlament može da nadgleda budžet na način koji olakšava inkluzivnost i **podstiče široku društvenu transformaciju**.

Izvor: Joy Watson, 2016.

14 Pelizzo, Staphenurst i Olson (eds.), 2005.

Doprinos formulisanju budžeta

Parlamenti mogu biti uključeni u budžetski proces pre nego što se predloži budžeta pošalju u dom radi zvaničnog razmatranja. Znatno broj (47 procenata) anketiranih parlamenata saopštava da održava debatu o prioritetima i fiskalnoj politici pre izrade nacrt budžeta. Neki parlamenti obavljaju predbudžetske konsultacije preko svojih odbora za finansije. U ovim javnim raspravama mogu da se utvrde prioriteti javnosti i predlože stavke prihoda i potrošnje. Više parlamenata preuzima ulogu u fazi formulisanja budžeta. Na primer, odbori mogu pažljivo da ispituju budžete i planove ministarstva sa kojim sarađuju i da razmatraju njegove glavne procene. Te glavne procene su vladina projektovana potrošnja za narednu fiskalnu godinu, raščlanjena po ministarstvima i programima. To razmatranje procena može biti utvrđeno u godišnjem planu rada datog odbora i može obuhvatati kontrolu planiranja programa. Na primer:

- Kakav će biti uticaj datog programa?
- Kakva je procena troškova programa?
- Kako će se sistematski pratiti učinak programa?
- Kakve su rodne implikacije i uticaja programa i s njim povezane potrošnje?

Neki parlamenti održavaju predbudžetsku debatu oko šest meseci pre nove budžetske godine. Diskusija se obično usredsređuje na vladin izveštaj parlamentu o namerama njene fiskalne politike, ciljevima i plafonima potrošnje za predstojeću godinu.

Razmatranje predloženog budžeta

Kada se predstave predloži budžeta, od parlamenta se očekuje da ih pažljivo ispita. Kao što je navedeno na slici 23, u 77 procenata odgovora na anketu, parlamenti obično šalju te predloge „jednom odboru ili više njih“ na razmatranje. Postoje razni načini na koje se odbori angažuju u nadzoru nad budžetom. Neki parlamenti zahtevaju da svi stalni odbori razmatraju relevantne aspekte budžeta i povratno izveštavaju centralni odbor za budžet, dok su drugi ustanovili namenske odbore za razmatranje.

„Mi smo formirali odbor za budžet, koji razmatra kako je vlada trošila u poslednjim godinama i zašto traži budžet za narednu godinu. Ovo je naš treći budžet. Odbor za budžet ima ovlašćenje da menja iznose potrošnje po određenim stavkama. On takođe ima ovlašćenje da resurse seli iz jedne oblasti u drugu i jedini je odbor sa tim ovlašćenjem. Jedna dobra stvar oko rada ovog odbora za budžet jeste to što je on participatoran. Mi se nekada ne složimo i onda tražimo spoljašnje konsultante da nam daju podatke. Čak i oko oporezivanja, pozivamo ljude da nam kažu kakav je njegov uticaj.“

Anne Makinda, Predsednica Nacionalne skupštine, Ujedinjena Republika Tanzanija

Deo fiskalne transparentnosti jeste da se parlamentu omogući dovoljno vremena da pažljivo ispita nacrt budžeta.¹⁵

Dužina vremena namenjenog razmatranju budžeta najčešće se propisuje ustavom (npr. u Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Španiji, Republici Koreji), zakonima (npr. u Sjedinjenim Američkim Državama, Nemačkoj, Japanu, Švedskoj), sopstvenim poslovnikom o radu parlamenta (npr. na Novom Zelandu), praksom i običajem (na primer, u Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu), ili u nekim ili svim ovim izvorima zakona. U većini zemalja OECD, budžet se predstavlja dva do četiri meseca pre početka nove fiskalne godine. U nekim zemljama zakon zahteva da se godišnji budžet usvoji pre početka nove fiskalne godine.¹⁶

Trideset procenata anketiranih parlamenata saopštava da se nacrt budžeta dostavlja parlamentu najmanje tri meseca pre roka za odobrenje. Međutim, u nekim zemljama vlada kasni sa predstavljanjem budžeta parlamentu ili parlament ne dodeljuje dovoljno vremena za njegovu analizu. To skraćuje vreme raspoloživo za javne rasprave i smanjuje količinu podataka koji se dobijaju od specijalizovanih organizacija civilnog društva, ekonomista i drugih stručnjaka.

Izmena budžeta

Znatno broj (42 procenata) parlamenata koji su anketirani naveo je da imaju „neograničeno ovlašćenje da menjaju budžet“, mada je moguće da bi potpuniji uzorak parlamenata smanjio tu brojku; a i tamo gde parlamentu ne stoji na raspolaganju relevantna stručnost, to ovlašćenje može da bude mrtvo slovo na papiru. Parlamenti koji nemaju direktno ovlašćenje da menjaju budžet i dalje mogu da koriste svoje ovlašćenje za odobravanje budžeta kako bi indirektno podsticali izmene, naročito kada budžeti ne ispunjavaju ciljeve koje su trebali da postignu.

„Mi smo identifikovali zdravstvo kao ključno pitanje, (naročito) smrtnost majki. U svojim izveštajima smo doneli odluku da bi svake tri ili četiri godine taj sektor imao za cilj povećanje plata i zapošljavanje doktora i tako dalje. Na drugom zasjedanju, rekli smo da nećemo usvojiti budžet sve dok to ne počne da se rešava. Predsedavajući odbora je bio iz vladajuće partije, tako da je vladu naljutilo to što je član sopstvene partije zahtevao tu izmenu. Na kraju, vlada je popustila.“

Rebecca Kadaga, Predsednica parlamenta, Uganda

Nadzor nad (državnim) završnim računima

Zakonsko usvajanje budžeta ne znači i kraj angažovanja parlamenta oko javne potrošnje. Naprotiv, preuzimanje vodeće uloge od strane parlamenta u sistematskom praćenju vladine potrošnje tokom cele godine otvara novo poglavlje odgovornosti.

Međutim, znatan broj parlamenata koji su anketirani (42 procenata) izjavljuje da ne dobija redovne ažurne podatke o potrošnji i prihodima tokom fiskalne godine, što otežava obavljanje stalne kontrole i ispitivanja potrošnje prema propisanim ciljevima.

„Veoma je teško obavljati nadzor nad stvarnim sređivanjem računa za datu godinu, pošto mi kao vlada imamo potrošnju za datu godinu, a onda zatvarate te knjige. A onda do vremena kada se računi pojave, to je mnogo kasnije. Dakle, vrlo je teško obavljati nadzor nad tim. I nadzor nad računima prelazi u nadzor nad budžetom, što dodatno otežava stvar. I pošto smo sada u opozicionoj partiji, nemamo pravo da vršimo bilo kakve izmene budžeta; to je posao vladajuće partije. Tako da je to dodatna teškoća.“

Chinami Nishimura, Član Predstavničkog doma, Japan

Kada se razmatra neki budžet, lako je zaboraviti da se brojke u nekom bilansu stanja odnose na stvarne živote. Kao što ovi članovi parlamenta iz Džibutija navode, jedna je stvar pregledati, u ovom slučaju, račune neke bolnice; sama poseta bolnici može da bude bolji način da se proceni da li ta finansijska sredstva ispunjavaju svoje ciljeve:

„Kada smo planirali da odemo u tu bolnicu, cilj je bio da se utvrdi da li je budžet dodeljen toj bolnici bio poštovan ili je premašen. ... Trebalo je potvrditi da li je postignut cilj. Uočili smo da su bili poštovani budžetski limiti, ali da su potrebe bile veće nego što je predviđeno. Naše provere su bile toliko delotvorne zato što smo otišli na lice mesta. Da nismo otišli na lice mesta, ne bismo bili u stanju da to uočimo.“

Deka Ahmed Elmi i Hassan Said Goumaneh, Članovi Nacionalne skupštine, Džibuti

Mada parlament i članovi parlamenta trebaju da paze da se u svom nadzornom radu prvenstveno usredsrede na *nacionalne* uticaje i učinak, i da pažljivo prave razliku između toga i dužnosti prema izornoj jedinici koju zastupaju, može da bude korisno provesti neko vreme ispitujući iz prve ruke uticaje „na terenu“.

Presudnu pomoć u kontroli javnog novca od strane parlamenta donosi uspostavljanje veze sa Vrhovnom revizorskom institucijom (VRI), što obično radi Odbor za državni završni račun ili ekvivalentni revizorski odbori (vidi Okvir 23). Blizak rad sa VRI je veoma važan način da parlament pristupi tehničkoj stručnosti i spreči loše upravljanje i korupciju (vidi takođe *Poglavlje 5*). Na primer, Generalni revizor Trinidada i Tobago

„radi godišnju reviziju državnog završnog računa Trinidada i Tobago (uključujući i završne račune Suda), kao i računa, bilansa stanja i finansijskih izveštaja svih državnih preduzeća i dostavlja ih parlamentu. Ti izveštaji Generalnog revizora potom se upućuju na Odbor za državni završni račun ili Odbor za završne račune (preduzeća). Generalni revizor blisko sarađuje sa Odborima za završne račune kako bi im pomogao kada pregledaju revidirane finansijske izveštaje javnih tela.“

Pisani podnesak, Parlament, Trinidad i Tobago

Okvir 23 Činioci koji utiču na efikasnost odbora za (državne) završne račune

Odbori za (državne) završne račune (OZR) specijalizuju se za finansijski nadzor nakon potrošnje, kako bi bili sigurni da su ministarstva pošteno i zakonski potrošila javna finansijska sredstva. U tom poslu njima često pomažu revizorske institucije, koje mogu biti nezavisne od vlade i svoj posao dostavljati direktno odborima. Da bi se naglasila činjenica da je taj proces preispitivanja eksplicitna funkcija parlamenta, potpuno nezavisna od vlade, na čelu OZR je obično član neke opozicione partije.

Parlamentarno udruženje Komonvelta i Institut Svetske banke navode čitav niz činilaca za unapređenje efikasnosti OZR.

Veličina: OZR treba da bude srazmerno mali.

Politika: Tom odboru treba da predsedava neki član opozicije.

Iskustvo: Taj predsedavajući treba da bude neki stariji parlamentarac.

Mandat: Taj odbor treba imenovati za ceo mandatni period i snabdeti odgovarajućim resursima.

Pravila: Uloge i ovlašćenja odbora trebaju da budu jasni.

Učestalost sastajanja: Odbor treba često da se sastaje.

Otvorenost: Javne rasprave OZR trebaju da budu otvorene za javnost.

Odnos prema VRI: Izveštaj Generalnog revizora treba automatski da se upućuje OZR i Generalni revizor treba da se sastaje sa odborom kako bi pregledali glavne tačke izveštaja.

Izveštavanje: OZR treba da izdaje zvanične i sadržajne izveštaje parlamentu najmanje jednom godišnje.

Održivost: OZR treba sa vladom da ustanovi proceduru za dalje praćenje nalaza iz njegovog izveštaja.

Izvor: Parlamentarna asocijacija Komonvelta i Institut Svetske banke, 2006. Parlamentarna finansijska kontrola: uloga odbora za (državne) završne račune.

Resursi za analizu budžeta

Analiza budžeta je specijalistička veština. Potrebno je da članovi parlamenta razumeju koncepte i metode koji su vezani za nju. Parlamentarno stručno osoblje treba da bude u stanju da obezbedi mudru analizu ministarskih budžeta, uključujući i analizu iz perspektive rodne ravnopravnosti i perspektive društveno marginalizovanih grupa.

Imajući to u vidu, presudno je da se i stručnom osoblju i članovima parlamenta obezbedi relevantna obuka. Međutim, mada je 65 procenata parlamenata saopštilo da ima unutrašnje kapacitete za analizu budžeta, manje od 50 procenata je obezbedilo nekakvu obuku u toj disciplini (*Upitnik IPU/UNDP za parlamente, Pitanje 36, 2016.*)

„Kad su počeli sa stavljanjem budžeta na raspravu, svako je slobodno mogao da proučava budžet i da postavlja pitanja, i to smo i radili. A onda smi imali neku obuku, na

kojoj su nas naučili kako da pažljivo ispitujemo budžet i kako da smislimo dobra pitanja, i to sada radimo.“

Victorine Shikongo, Član Nacionalnog saveta, Namibija

Okvir 24 Verodostojnost podataka

Kvalitetan nadzor nad (državnim) završnim računima zahteva kvalitetne podatke. Imajući u vidu da su kvalitetni podaci bitni za utvrđivanje problema, kao i za sistematsko praćenje napredovanja u pravcu COD, *Agenda za održivi razvoj do 2030. godine* sadrži jedan konkretan cilj za jačanje nacionalnih statističkih kapaciteta: „do 2020. godine, unaprediti podršku zemljama u razvoju za jačanje kapaciteta, uključujući i najmanje razvijene zemlje i male ostrvske države u razvoju, kako bi se značajno povećala raspoloživost visoko kvalitetnih, blagovremenih i pouzdanih podataka raspodeljenih po prihodima, polovima, starosti, rasi, nacionalnoj pripadnosti, migratornom statusu, invaliditetu, geografskoj lokaciji i drugim odlikama relevantnim u nacionalnim kontekstima“ (cilj 17.18).

Da bi se osigurala verodostojnost podataka, parlament treba da ispituje istinitost podataka koje koristi i da se poveže sa Nacionalnim statističkim zavodom (NSZ) da bi se pobrinuo da odbori dobijaju podatke koji zadovoljavaju njihove potrebe. Pitanja koja treba imati na umu obuhvataju sledeće:

- Ko je obezbedio te podatke? Da li su oni iz nekog cenjenog i pouzdanog izvora?
- Kako su ti podaci prikupljeni? Da li je ta metodologija negde drugde empirijski potvrđena (npr. od strane drugih NSZ ili na različitim nivoima vlade)?
- Da li su ti podaci reprezentativni za stanovništvo? Koje su tehnike uzorkovanja korišćene?
- Da li su ti podaci razvrstani (raščlanjeni) – po polu, po etničkim i manjinskim grupama, po ljudima sa invaliditetom, po starosti?
- Koji su troškovi obezbeđivanja tih podataka? Postoje li teškoće i kako one mogu da se razreše?

Parlamentarne budžetske kancelarije

Nakon globalne finansijske krize 2008. godine, jedan broj parlamenata je radio na tome da poveća svoje analitičke kapacitete osnivanjem Parlamentarnih budžetskih kancelarija (PBK) ili internih istraživačkih jedinica. I specijalizovane interne jedinice i nezavisne PBK mogu olakšati nadzor nad budžetom pojednostavljujući visoko tehničkih informacija, izradom specijalizovane analize i sistematskim praćenjem vladinog poštovanja nacionalnih i međunarodnih fiskalnih propisa.

„Narodna skupština je 13. novembra 2013. osnovala Parlamentarnu budžetsku kancelariju Republike Srbije, da bi podržala nadzor parlamenta nad vladom. Ta kancelarija pomaže članovima parlamenta i za vreme budžetske procedure (nuđenjem stručnih mišljenja, analiza i kratkih studija u raznim oblastima) i u procesu izveštavanja o izvršenju budžeta. Ideja je da se na kraju ima zasebna stručna služba osnovana u Narodnoj skupštini, koja bi obezbeđivala analize i pružala stručnu podršku u vezi s budžetom i pitanjima finansijskog nadzora, kao i nudila

savete, informacije i druge vrste podrške članovima parlamenta.“

Slobodan Vukadinović, asistent, Pravni fakultet, Univerzitet Union, Srbija

Italijanski parlament je 2014. osnovao Parlamentarnu budžetsku kancelariju, da bi analizirao i sistematski pratio makroekonomsku praktičnu politiku vlade i predviđanja javnih finansija, te da bi sistematski pratio poštovanje domaćih i evropskih budžetskih pravila. Ta kancelarija radi na osnovu godišnjeg programa rada, sačinjavajući analize i izveštaje na zahtev parlamentarnih odbora odgovornih za javne finansije.¹⁷

Kao što obezbeđuju ceo spektar analiza budžeta, PBK mogu da obezbede profesionalni razvoj koji je potreban parlamentarcima da bi efikasno obavljali svoju nadzornu ulogu. Međutim, mnogim manjim parlamentima teško je da osnivaju namensku PBK, jer im nedostaju finansijski i ljudski resursi. U tim slučajevima naročito važna postaje odgovarajuća saradnja sa nacionalnom revizorskom organizacijom, a parlamentu će pomoći i pozivanje stručnjaka spolja, tamo gde postoje.

Rodno odgovorno budžetiranje

Važan aspekt uvođenja rodne ravnopravnosti u parlamentarni nadzor jeste staranje da budžet odgovara potrebama svih ljudi, uključujući i žene i muškarce. Nema mnogo smisla da se dovode u red tehnički aspekti budžetskog procesa ako se rezultirajuća raspodela nacionalnih resursa percipira kao neadekvatna ili nepravedna. Svakako, osnovna svrha bavljenja parlamenta vladinim predlozima budžeta jeste da se pregovara o nacionalno pravičnoj isplati. Analiza budžeta iz rodne perspektive sastavni je deo staranja o pravičnosti, pošto se njome, utvrđivanjem potreba pojedinaca i doprinosa koje oni daju privredi, mere efekte vladine politike potrošnje na muškarce i žene, i na dečake i devojčice. Ovo za sobom povlači potrebu za temeljnom kontrolom rezultata budžeta i omogućava efikasniju, bolje ciljanu raspodelu javne potrošnje.¹⁸

Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) definisano je kao „pristup koji ima za cilj uvođenje rodne ravnopravnosti u stvaranje ekonomske praktične politike i koji nastoji da transformiše celokupan budžetski proces. Rodno odgovorno budžetiranje se odnosi ne samo na potrošnju namenjenu ženama nego i na analizu celokupnog budžeta iz rodne perspektive, uključujući i bezbednost, zdravlje, obrazovanje, javne radove itd., kako bi raspodele i rezultirajući uticaji odgovarali potrebama i muškaraca i žena.“¹⁹

Samo nešto preko 20 procenata anketiranih domova parlamenata saopštilo je da ima sistem koji obezbeđuje analizu nacrtu budžeta s gledišta rodnog uticaja.

„Rodno osetljiv budžet je upravo predstavljen u decembru. Da bi se bilo koji zakon usvojio, moramo da ga čitamo tri puta. Za vreme prvog čitanja objašnjava se izjava o rodnom uticaju. Potom se budžet šalje svim vladinim agencijama sa našim preporukama, koje one moraju da sprovedu pre drugog čitanja. Na primer,

¹⁷ Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Zastupnički dom, Italija.

¹⁸ Quinn, 2009.

¹⁹ IPU, 2011.

preporučili smo da žene koje imaju decu sa invaliditetom trebaju da budu plaćene. One će dobijati platu i dobijaće penziju.“

Ainuru Altybaeva, Član Vrhovnog saveta, Kirgistan

„Nedavno je izraelski kabinet počeo da dvogodišnjem zakonu o budžetu dodaje rodnu analizu. Centar za istraživanje i informacije [Kneset] dodaje kritičku analizu tih podataka dokumentima o budžetskim zakonima koje priprema za članove parlamenta.“

Pisani podnesak, Kneset, Izrael

Parlamentarci trebaju da vrše pritisak na vlade da izrađuju rodno osetljive budžete i da se staraju da se principi ROB utkaju u sve faze budžetskog ciklusa – od pripreme budžeta ministarstava do ocenjivanja i preispitivanja.

Neki parlamenti su ugradili ROB u svoje pravne okvire. U Austriji, na primer, Federalni ustav predviđa da parlament ima zakonski mandat za ROB, zahtevajući da federalna, državne i opštinske vlasti razmatraju rodnu ravnopravnost u budžetskom procesu. Pored toga, Zakon o federalnom budžetu iz 2013. uveo je obavezne procene rodnog uticaja kao deo procesa velike budžetske reforme.

Parlamenti koji nemaju zvanični mandat za ROB ipak mogu da primenjuju njegove principe. Da bi se to događalo, potrebno je odobrenje od strane parlamentarnog rukovodstva, koje je u položaju da daje primer koji će izazvati opštu promenu u ponašanju (vidi i *Poglavlje 5*). Međutim, taj proces može da potraje.

„U parlamentu smo tražili rodno osetljiv budžet, tako da možemo imati pristup ovim programima i praktičnoj politici, kako bismo videli da li su oni imali stvarnih uticaja i doveli do osnaženja žena. Dobili smo pola strane u budžetu, i rečeno nam je da je opšta potrošnja na žene bila 20 procenata, bez ikakvih detalja o tome odakle potiču ti brojevi. Ja hoću da znam da li vlada govori o ženama koje rade u javnom sektoru ili u privatnom sektoru, na primer? Koji je ukupan iznos potrošen na žene [u svakom sektoru]?“

Rula Al-Farra, Član Predstavničkog doma, Jordan

Okvir 25 Analiza rodnog uticaja u nacrtu budžeta u Švedskoj

Ideja da se u nacionalni budžet uvede perspektiva rodne ravnopravnosti (rodno odgovorno budžetiranje) predstavljena je u Švedskoj krajem 1980-ih, ali se ona tek 2004. godine, kada je Riksdag usvojio šestogodišnji plan za uvođenje rodne ravnopravnosti u vladine kancelarije, koji je posebno naglašavao rad na budžetu, pomerila iz projektne faze i postala deo redovnog posla. Rodno odgovorno budžetiranje obuhvata tri različite oblasti: ekonomsko upravljanje i kontrolu

vladinih agencija, materijal na kojem se zasnivaju odluke o ekonomskoj praktičnoj politici i statistiku raspodeljenu po polovima, kao važnu alatku u postizanju rodne ravnopravnosti. U prvim godinama, posao se pre svega fokusirao na to da se perspektiva rodne ravnopravnosti učini vidljivom u finansijskom načinu upravljanja javnim agencijama, što je uključivalo podizanje svesti – iz perspektive rodne ravnopravnosti – o vezi između tih ciljeva i finansiranja vladinih poslova i njihovih rezultata. Taj plan za uvođenje rodne ravnopravnosti u budžetski proces sadržao je jedan broj ključnih pokazatelja koje je trebalo pratiti godišnje; na primer, stepen do koga je statistika u Predlogu budžeta raspoređena po polovima (od 2003. godine, državni budžet sadrži aneks o rodnoj ravnopravnosti, koji konkretno opisuje raspodelu ekonomskih resursa između žena i muškaraca), koliko je u raznim oblastima praktične politike utvrđeno ciljeva praktične politike rodne ravnopravnosti, te koliko je analiza rodne ravnopravnosti preduzeto.

Izvor: Pisani podnesak za ovaj izveštaj, Riksdag, Švedska, 2015.

Ukratko: Nadzor nad budžetom

Usvajanje budžeta je najpre ustanovljena i najsnažnija funkcija parlamenta koja uključuje nadzor. Parlament treba da potvrdi svoje pravo da vrši nadzor nad javnom potrošnjom u svim fazama ciklusa, od formulacije budžeta, preko odobrenja i sprovođenja, do ocene. Usvajanje budžeta zahteva i dovoljno vremena i stručnosti da bi se obavila detaljna istraživanja i, ako je potrebno, učinile posete na terenu koje će omogućiti da se potpuno razume kako budžeti utiču na živote ljudi. Parlamentarne budžetske kancelarije, tamo gde su primenljive, mogu da pomognu tako što će obezbeđivati specijalističku budžetsku analizu i obuku za članove parlamenta i stručno osoblje. Sve veći broj parlamenata primenjuje principe rodno odgovornog budžetiranja, ali koristi od njega i tehnike uključene u njegovu primenu još treba da se šire temeljnije ispituju i slede.

3.5 Zaključci

Većina parlamenata ima na raspolaganju više mehanizama za nadzor i nadzornih praksi. Barem u teoriji, te alatke su dostupne svima. U praksi, prilike za članove parlamenta da se angažuju u nadzoru variraju zavisno od partije, radnog staža, iskustva ili rodne pripadnosti. Članovi parlamenta treba lično da se upoznaju sa različitim načinima vršenja nadzora u različitim kontekstima. Mada nadzorna uloga na plenumu i u odboru imaju različite karakteristike, one su često komplementarne. Rezultati istrage nekog odbora uobičajeno se mogu koristiti na plenarnoj debati ili kao podsticaji za neko usmeno ili pisano pitanje. Isto tako, istraga nekog odbora često ima svoje korene u predmetima plenarnih rasprava ili ministarskih izveštaja – ili neka stvar može da se direktno uputi na neki odbor preko plenarnog zasedanja.

Poglavlje 4: Specifični slučajevi nadzora

U ovom poglavlju se tematski posmatraju tri oblasti koje postavljaju specifične izazove i zahtevaju da parlament primeni naročite pristupe ako želi da njegov nadzor bude efikasan. Sektor bezbednosti donosi posebne probleme, koji proističu iz pristupa veoma osetljivim informacijama i potrebe da se njima barata bezbedno. Nadzor nad preuzetim obavezama po međunarodnom pravu o ljudskim pravima zahteva prioritetni tematski pristup, čak i ako se primarna odgovornost često stavlja u okvire jednog odbora koji ima mandat za ljudska prava. Nadzor nad napretkom ka ciljevima održivog razvoja (COR) mora se uvesti u glavne parlamentarne tokove, jer je on jedno od sredstava rešavanje ozbiljnih teškoća u vezi s resursima mnogih srednjih i manjih parlamenata, naročito kada se od njih traži da prate raznovrsne i složene ciljeve.

4.1 Sektor bezbednosti

U mnogim područjima domaće i inostrane praktične politike, granice između vladinog demokratskog mandata da upravlja i prava i dužnosti nadzornog odbora da kritikuje relativno su stabilne, ali neki sektori se više osporavaju i njima je u velikoj meri teško baratati. Sektor bezbednosti na ekstremnom kraju te skale ilustruje mnoge od izazova sa kojima se i inače suočava parlamentarni nadzor.

Okvir 26 Upravljanje sektorom bezbednosti

Upravljanje sektorom bezbednosti (USB) srazmerno je nova paradigma, koja je, od svog nastanka 1990-ih godina, izvanredno napredovala i u praktičnoj politici i u akademskim diskursima. USB je proširilo uzak spektar civilno-vojnog odnosa i pokrilo ceo bezbednosni sektor, uključujući i oružane snage, policiju, obaveštajne službe, pograničnu bezbednost i privatne sigurnosne kompanije i milicije. Zajedno sa samim sektorom bezbednosti, potreba za demokratskom odgovornošću i civilnom kontrolom sektora bezbednosti takođe se proširila i trenutno obuhvata sve upravljачke i nadzorne institucije, kao što su izvršna vlast, zakonodavno telo, sudstvo, nezavisna nadzorna tela i civilno društvo.

Kapacitet parlamenta za USB

Postoje naročiti izazovi sa kojima se parlament suočava u svom nadzoru nad sektorom bezbednosti. Oni obuhvataju potrebu da se barata poverljivim informacijama i potencijalan nedostatak stručnosti za pitanja koja se odnose na USB. Kapacitet parlamenta da vrši USB može se rešavati prema sledećim kriterijumima:¹

Ovlašćenje: Da li parlament ima zakonsko ovlašćenje i prostor da obavlja nadzor nad sektorom bezbednosti?

Sposobnost: Da li parlament ima neophodne resurse, stručno osoblje, pristup poverljivim informacijama i stručnost u oblasti nacionalne bezbednosti?

Stav: Da li su članovi parlamenta spremni da pozivaju sektor bezbednosti na odgovornost za njegove postupke?

Izvor: Ženevski Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), 2016.

Podležna premisa na poljima bezbednosti i obaveštajne delatnosti jeste da će objavljivanje rada tih agencija u sklopu aktivnosti parlamentarnog nadzora onoliko detaljno koliko se to čini s nekim resornim ministarstvom ili javnom agencijom predstavljati opasnost po nacionalnu bezbednost. Međutim, neki parlamenti, imajući u vidu aktuelnost i važnost ove oblasti, uključili su u svoja sveukupna nadzorna ovlašćenja i takva pitanja i osnovali namenske odbore koji se bave tim zadatkom.

Okvir 27 Norveški parlamentarni odbor za nadzor nad obaveštajnom delatnošću

Norveški Parlamentarni odbor za nadzor nad obaveštajnom delatnošću (Odbor EOS) jeste stalni odbor i sastoji se od sedam članova, koje bira Storting (parlament) na pet godina. On je odgovoran za praćenje Policijske službe bezbednosti, Odbornih službi bezbednosti i Vojne obaveštajne službe. Taj odbor je odgovoran za neprekidni nadzor nad radom tih službi i istražuje pritužbe. On predlaže, ako je potrebno, i svoja pitanja. Glavni cilj ovog odbora je da štiti sigurnost pojedinačnog građanina.

Taj odbor godišnje izveštava Storting. On nije ovlašćen da naređuje parlamentarnim službama da preuzimaju neku konkretnu meru po nekom pitanju, niti da donosi odluke koje su te službe obavezne da poštuju. Međutim, on može da iskaže svoje mišljenje o stvarima ili situacijama koje istražuje u okviru svoje nadzorne dužnosti i da daje preporuke tim službama. Na primer, on bi mogao da preporuči da se informacije o nekom licu brišu iz registra date službe, da se neko pitanje razmotri, ili da se neka praksa ili mera prekine. U svojim izveštajima o nadzorim aktivnostima koje upućuje Stortingu, odbor može da se odluči da naglasi razne situacije ili probleme povezane sa službama EOS za koje smatra da su relevantne ili od trenutnog interesa.

Izveštaji ovog odbora pružaju Stortingu informacije koje mu trebaju kako bi odlučio da li su potrebne izmene postojećih zakona ili promene u trenutnoj praksi. Specijalni izveštaji ovog odbora raspoloživi su i na engleskom.

Izvor: Norveški Parlamentarni odbor za nadzor nad obaveštajnom delatnošću, 2016. (https://eos-utvalget.no/english_1/)

Sposobnost takvih odbora da dopru do operativnih pitanja podleže ograničenjima, ali oni mogu iskazati mišljenja i biti ovlašćeni da izveštavaju parlament. Čineći to, odbori za obaveštajnu delatnost postupaju slično drugim odborima za parlamentarnu kontrolu.

Međutim, stepen u kojem su takvi izveštaji parlamentu dobro zasnovani na činjenicama i, uopšteno govoreći, korisni kao „proizvod“ nadzora, zavisiće od toga koliko odbor ima pristup relevantnim agencijama i, u slučaju da se neki odbor bavi osetljivim pitanjima, potrebno je da se postigne konsenzus između vlade i odbora oko toga gde su granice otkrivanja informacija, bez obzira koliko to može da se pokaže kao izazov. Ako su dogovorene granice pristupa preuske, rezultirajući

1 Na engleskom se ovi kriterijumi zovu „trostruko A“: *authority, ability, attitude* (prim. prev.).

izveštaji odbora neće imati kredibilitet, a verovatno će i poverenje javnosti u proces nadzora biti poljuljano.

Japanski Diet je razradio naročitu proceduru za nadzor nad konkretnim slučajevima kada je neka informacija označena kao državna tajna:

„Da bi se neprekidno pratilo upravljanje vlade sistemom za zaštitu specijalno označenih tajni, svaki Dom ima Odbor za nadzor i preispitivanje specijalno označenih tajni. Ta tela istražuju uslove pod kojima se informacije klasifikuju kao specijalno označena tajna, ili se takva klasifikacija prekida, ili se odvijaju procesi operativne provere. Oni takođe razmatraju koliko su odluke koje donose šefovi administrativnih organa prikladne kao odgovor na parlamentarne zahteve za otkrivanje specijalno označenih tajni.“

Pisani podnesak, Diet, Japan

Okvir 28 Granice u izveštavanju o bezbednosti i obaveštajnoj delatnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu

„Odbor sačinjava godišnji izveštaj parlamentu o obavljanju svoje funkcije. Odbor takođe može da sačinjava izveštaje o konkretnim istragama. Pre nego što odbor objavi svoje izveštaje, osetljivi materijal koji bi nanio štetu nacionalnoj sigurnosti briše se ('rediguje'). To se označava znakom *** u tekstu. Obaveštajne i sigurnosne agencije mogu zahtevati da se materijal u izveštaju rediguje ako bi njegovo objavljivanje štetilo njihovom radu, npr. tako što bi se otkrili njihovi ciljevi, metode, izvori ili operativne sposobnosti. Ove zahteve za redigovanjem odbor pažljivo razmatra. Pre nego što se odbor saglasi da rediguje dotični materijal, te agencije moraju jasno da pokažu na koji bi način njegovo objavljivanje bilo štetno. Cilj odbora je da se postara da se u izveštaju rediguje samo minimum teksta. Odbor smatra da je važno da parlament i javnost mogu videti gde su informacije morale da budu redigovane. Ovo znači da je objavljeni izveštaj isti kao poverljiva verzija poslata premijeru (iako sa redigovanjima).“

Izvor: Odbor parlamenta UK za obaveštajnu delatnost i bezbednost, Godišnji izveštaj 2015–2016.

Vlada ima, na osnovu svoje odgovornosti za odbranu, dužnost da sačuva operativnu poverljivost. Isto tako, ona ima jake podsticaje da se pobrine da odbor ima znatan pristup informacijama. Upravo kao i u bilo kom drugom sektoru, rad dobro vođenog odbora za bezbednost, uopšteno govoreći, otklanja sumnju u to da se interes šire javnosti razmatra u onome što je nužno prilično zatvoren svet. Što su druge kontrolne organizacije, kao što su mediji, manje u stanju da pribave odobrene informacije, to prava parlamenta na pristup njima postaju važnija.

Debata o delotvornosti i prirodi razumnog nadzora nad bezbednosnim i obaveštajnim telima traje neprekidno, pri čemu su gledišta o njegovoj korisnosti različita. Kao posledica napada 9. 11. na Sjedinjene Američke Države, Nacionalna komisija za terorističke napade na Sjedinjene Države ('Komisija za 9.11.') zakačila se za pitanje nadzora nad obaveštajnom zajednicom SAD. Ona je utvrdila da među zakonodavcima „i dalje ostaje

rašireno nezadovoljstvo kongresnim nadzorom“ i da je kongresni nadzor nad obaveštajnim agencijama „disfunkcionalan“. Ali mada je uočila da postoji velika teškoća da se nadzor ojača, komisija je smatrala da je presudno da se to učini.²

Ukratko: Sektor bezbednosti

Nadzor nad sektorom bezbednosti postavlja naročite izazove, koji su u vezi s pristupom parlamenta poverljivim informacijama koje su mu potrebne da bi obavljao delotvornu kontrolu a pritom čuvao poverljivost podataka. Sve veći broj parlamenata uočava da je ovo izazov s kojim se treba suočiti, i koristi se niz pristupa kako bi se obezbedilo da parlamenti mogu obavljati svoju ulogu. Pristup bezbednosnim i obaveštajnim pitanjima od strane odbora zaduženih za nadzor mora biti dovoljan da bi njihovo rad bio vredan truda, a naročito da bi njihovi izveštaji pridobili poverenje javnosti.

4.2 Preuzete međunarodne obaveze u vezi s ljudskim pravima

Parlament ima važnu ulogu u zaštiti i unapređenju ljudskih prava, koju obavlja i svojom nadzornom funkcijom. Dok su vlade odgovorne da obezbede da prava garantovana u preuzetim međunarodnim obavezama u vezi s ljudskim pravima uživaju svi ljudi, parlamenti su odgovorni za nadgledanje vlada u njihovom ispunjavanju te obaveze.

Postoji razlika između tela za praćenje osnovanih po jednom od devet ključnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (vidi Okvir 29) i onih koji proističu iz tela zasnovanih na Povelji UN, kao što su Savet za ljudska prava OUN (UNHRC) i njegov Univerzalni periodični pregled (UPP). Preuzete obaveze po međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima prate, na međunarodnom nivou, tela nezavisnih stručnjaka priznatih zbog njihove kompetentnosti za zakone o ljudskim pravima, a preuzete obaveze po Savetu za ljudska prava OUN prate države koje su članovi Saveta. Vlade podnose redovne izveštaje i pojavljuju se pred obe vrste mehanizama UN za sistematsko praćenje ljudskih prava, da bi se diskutovalo o napretku. Smernice UN za izveštavanje navode da u te izveštaje treba da se uključi i parlament.³

*Priručnik za ljudska prava za parlamentarce*⁴ daje smernice o tome kako parlamentarci mogu da koriste nadzorne alatke da bi pratili vladino poštovanje međunarodnih normi i standarda ljudskih prava. Između ostalih mera, članovi parlamenta mogu:

- obezbediti da se međunarodne odredbe o ljudskim pravima ugrade u nacionalni zakon i, ako je moguće, da im se dâ ustavni status, i da čitavo nacionalno pravo bude usaglašeno s tim odredbama;
- potvrditi da vlade imaju institucionalizovane procedure, dovoljne budžete i prikladne tehničke kapacitete da ispunjavaju svoje obaveze u pogledu ljudskih prava;

² Izveštaj Komisije 9. 11, 2004: 419–420.

³ Ujedinjene nacije, 2009: stav 43 (a).

⁴ IPU i OHCHR, 2017.

- dalje pratiti reagovanje vlade na zaključke ili preporuke za mehanizme za ljudska prava;
- potvrditi status saradnje između svoje zemlje i mehanizama UN za sistematsko praćenje, zahtevajući informacije od svojih vlada (možda koristeći se parlamentarnim pitanjima);
- postarati se da se parlament ažurno obaveštava o radu mehanizama za sistematsko praćenje i da mu se relevantne informacije redovno stavljaju na raspolaganje.

Okvir 29 Devet glavnih tela zasnovanih na međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima

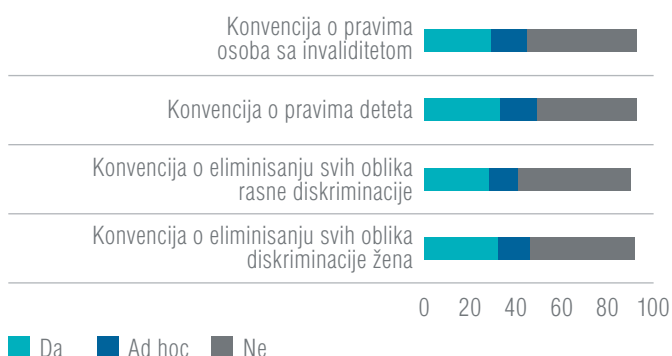
Ugovor o ljudskim pravima	Godina usvajanja	Godina opcionog protokola	Telo za praćenje ugovora
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR)	1966	1966 i 1989	Odbor za ljudska prava
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)	1966	2008	Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava
Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD)	1965		Odbor za eliminisanje rasne diskriminacije
Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)	1979	1999	Odbor za eliminisanje diskriminacije žena
Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (ICAT)	1984	2002	Odbor protiv torture Pododbor za sprečavanje torture
Konvencija o pravima deteta (CRC)	1989	2000 i 2011	Odbor za radnike migrante

Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (CPRMW)	1990		Odbor za radnike migrante
Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD)	2006	2006	Odbor za prava osoba sa invaliditetom
Konvencija za zaštitu svih lica od prisilnih nestanaka (CPPED)	2006		Odbor za prisilne nestanke

Izvor: Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava

Odbori koji se eksplicitno bave ljudskim pravima mogu se naći u najmanje 108 nacionalnih parlamenata.⁵ Međutim, tek manje od polovine od 103 parlamentarna doma koji su obezbedili podatke za ovaj izveštaj navelo je da ima neku vrstu sistema za sistematsko praćenje obaveza preuzetih međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima. Od onih koji imaju, taj sistem se u otprilike jednoj trećini slučajeva opisuje kao *ad hoc*. Ti nalazi sugerišu da bi parlamenti mogli da rade mnogo bolje na sistematskom praćenju preuzetih obaveza vlada u vezi s ljudskim pravima.

Slika 24. Da li parlament ima sistem za dosledno praćenje ispunjavanja preuzetih međunarodnih obaveza?



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, pitanje 32, 2016. (uzorak za pitanje: 93 parlamentarna doma)

Angažovanje parlamenta oko Univerzalnog periodičnog pregleda Saveta za ljudska prava OUN

U okviru svog Univerzalnog periodičnog pregleda (UPP), Savet za ljudska prava OUN procenjuje evidencije o ljudskim pravima svih država članica OUN, s krajnjim ciljem da unapredi stanje u pogledu ljudskih prava na terenu. UPP daje konkretne preporuke za svaku državu koja podleže pregledu.

5 Baza podataka IPU PARLINE o nacionalnim parlamentima (www.ipu.org/parline).

U izvesnom smislu, UPP je neki oblik nadzora na međunarodnom nivou. Svaka zemlja podleže pregledu svake četiri i po godine na osnovu izveštaja koji daje ona sama i dvaju izveštaja koja sadrže informacije koje obezbeđuju NVO i drugi zainteresovani akteri, kao i zaključaka i preporuka koje daju mehanizmi i tela OUN za ljudska prava.

Godine 2014. Savet za ljudska prava je izričito potvrdio da države, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, treba da „pospešuju angažovanje parlamenata u svim fazama procesa izveštavanja za Univerzalni periodični pregled“, uključujući i fazu primene preporuka.⁶

Okvir 30 Angažovanje meksičkog *Congreso de la Unión* u procesu UPP

Meksiko je podvrgnut pregledima UPP 2009. i 2013. godine. Meksički parlament (*Congreso de la Unión*) bio je uključen u svaku fazu tog procesa, naročito za vreme drugog pregleda.

Tokom ciklusa drugog pregleda, parlament je bio deo radne grupe koju je osnovalo Ministarstvo inostranih poslova da bi uradila nacrt nacionalnog izveštaja. Parlamentarni odbori za ljudska prava u meksičkom Senatu i Zastupničkom domu pripremili su izveštaj o reformama zakona u vezi s ljudskim pravima koje su izvedene tokom prethodne četiri godine, i od njih je zatraženo da navedu glavne izazove i nezadovoljene potrebe koje ograničavaju puno uživanje ljudskih prava u Meksiku.

Parlamentarci su bili deo zvanične nacionalne delegacije koja je predstavila taj izveštaj Savetu za ljudska prava u oba ciklusa UPP (tri člana parlamenta u prvom ciklusu, šest senatora i pet članova parlamenta u drugom). Tokom drugog pregleda, na pitanja radne grupe UPP o zakonodavnim pitanjima odgovarala je predsedavajuća Odbora Senata za ljudska prava, senatorka Angélica de la Peña.

U oba ciklusa, parlament je učestvovao u konsultacijama za definisanje stava Meksika prema preporukama i zaključcima radne grupe. U drugom ciklusu taj proces se odvijao u okviru radne grupe koja je početno formirana da pripremi nacionalni izveštaj, a kojom su koordinirali Sekretarijat unutrašnjih poslova i Ministarstvo inostranih poslova.

Dalje praćenje preporuka UPP dovelo je poslednjih godina do znatnih napredaka u zakonodavstvu o ljudskim pravima u Meksiku, uključujući i usvajanje Opšteg zakona o pravima dece i adolescenata (decembar 2014) i reformu Vojnog kodeksa (juni 2014). Osim toga, parlament diskutuje o Opštem zakonu o prisilnim nestancima.

Izvor: IPU i Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava, 2017, *Ljudska prava: Priručnik za parlamentarce* (<http://www.ipu.org/PDF/publications/hrights-en.pdf>)

Angažovanje parlamenta u radu Odbora UN za eliminisanje diskriminacije žena

Konvencija Ujedinjenih nacija za otklanjanje svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) pruža sveobuhvatan okvir za unapređenje ljudskih prava žena i ravnopravnosti muškaraca i žena. Ratifikovana od strane 189 država, ona je gotovo opšte preuzeta obaveza i tiče se skoro svih nacionalnih parlamenata.

CEDAW predviđa mehanizam periodičnog izveštavanja pred njegovim telom za sistematsko praćenje po ovom međunarodnom ugovoru – odborom CEDAW-a, koji obezbeđuje međunarodni nadzor nad primenom njegovih odredbi na nacionalnom nivou. Taj mehanizam izveštavanja takođe pruža priliku parlamentu da nadzire postupanje vlade u pogledu povećanja rodne ravnopravnosti.

Od 2008. godine, odbor CEDAW-a je u svoja završna opažanja uključio namenski stav, pozivajući parlamente da dalje prate njegove preporuke. Odbor je naročito naglasio „važnost jačanja nacionalne mašinerije namenjene ravnopravnosti na nivou parlamenta, kao što su komisije za rodnu ravnopravnost, misije i informacije o istragama koje se odnose na nasilje nad ženama i unapređenje zakonodavstva o ravnopravnosti između žena i muškaraca.“⁷

Parlamenti nekih zemalja nadgledaju izradu državnog izveštaja o poštovanju CEDAW-a, i dalje prate preglede državnih izveštaja od strane odbora CEDAW-a. Na taj način parlament učestvuje u utvrđivanju prioriteta za primenu te konvencije na nacionalnom nivou i u redovnom praćenju koraka koji se preduzimaju za postizanje rodne ravnopravnosti u zemlji. Međutim, samo oko jedne trećine parlamenata izjavljuje da ima sistematske procedure za praćenje poštovanja CEDAW-a.

Primer uticaja parlamentarnog nadzora jesu seminar o CEDAW-u iz maja 2016. i preporuke UPP o pravima žena u Namibiji, koje su zajednički organizovali IPU i parlament Namibije. Učesnici – koji su uključivali članove parlamenta, Ministre za rodnu ravnopravnost i pravdu, predstavnike iz civilnog društva i iz kancelarije ombudsmana – razmatrali su i potvrdili preporuke za dalje praćenje zaključnih zapažanja odbora CEDAW-a. Te preporuke sa parlamentarnog seminara naknadno su unesene u nacionalni plan postupanja po CEDAW-u (2016–2020), koji je utvrdilo Ministarstvo za rodnu ravnopravnost. Stariji članovi stručnog osoblja iz oba Doma parlamenta učestvuju u tehničkom odboru koji nadgleda primenu akcionog plana.

Ukratko: Međunarodne obaveze koje se tiču ljudskih prava

Postoje mnogi načini na koje parlamenti mogu doprineti praćenju toga kako se međunarodni mehanizmi za ljudska prava prenose u nacionalne zakone i praksu, a to mogu činiti i parlamentarnim nadzorom. Na primer, mnogi parlamenti imaju odbore za ljudska prava. Ali to uvek ne znači da imaju volju i kapacitete da sistematski prate vladinu primenu međunarodnih obaveza koje se tiču ljudskih prava. Važno je da se tamo gde se sistematsko praćenje ne vrši, članovi parlamenta pokažu doraslim za izazov nadzorne uloge.

Korisne sugestije parlamentarcima: praćenje međunarodnih normi i standarda ljudskih prava

Zašto bi trebalo da se uključim?

Mnoge zemlje su potpisale i ratifikovale međunarodne ugovore o ljudskim pravima. Koristeći se parlamentarnim pitanjima, radom odbora, kao i za vreme debata, članovi parlamenta mogu da saznaju šta vlada čini da bi ispunila svoje obaveze. Parlamenti takođe mogu da pozivaju vlade na odgovornost u vezi sa završnim opažanjima i preporukama koje je dalo svako telo međunarodnog ugovora, kao i Savet za ljudska prava, kako bi obezbedili da se obaveze ispunjavaju ili da su, u najmanju ruku, ciljane.

Šta mi je potrebno?

- Kopije ključnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i njihovih opcionih protokola, kao i informacije o pravilima i funkcionisanju tela svakog međunarodnog ugovora i Saveta za ljudska prava.
- Najnoviji izveštaj o o tome koliko vlada poštuje te ugovore, kao i prateći izveštaji sačinjeni za vašu zemlju.
- Dopunske informacije od organizacija za ljudska prava, univerziteta i organizacija civilnog društva.

Kako mogu efikasno da doprinesem?

- Pobrinite se za to da u vašem parlamentu postoji proces za praćenje poštovanja međunarodnih obaveza.
 - Da li postoji namenski odbor (npr. odbor za ljudska prava)?
 - Da li se na plenarnom zasjedanju odvaja vreme za debatu o procesu ratifikacije svakog potencijalnog međunarodnog ugovora, uključujući i predložena pridržana prava i njihovo poštovanje predmeta i svrhe datog međunarodnog ugovora?
 - Da li se predlozi zakona prate u pogledu usklađenosti sa svakim ratifikovanim međunarodnim ugovorom o ljudskim pravima (npr. preko analiza uticaja)?
- Držite korak sa rasporedom izveštavanja za svaki ratifikovani međunarodni ugovor i proces Saveta za UPP.
- Postavljajte pitanja o vladinim planovima da dostavi svoj naredni izveštaj:
 - Ko će biti uključen u izradu nacrtu izveštaja?
 - Ko će biti konsultovan i koji se podaci koriste za sastavljanje izveštaja?
 - Da li je izveštaj blagovremen ili kasni (zašto)?
 - Da li vlada namerava da uključi jednog ili više članova parlamenta, naročito iz namenskih parlamentarnih odbora za ljudska prava, u nacionalnu delegaciju koja će usmeno predstaviti izveštaj zemlje mehanizmima za ljudska prava OUN?
- Nakon pojavljivanja vlade pred nekim telom međunarodnog ugovora, pitajte kako vlada namerava da reaguje na završna opažanja odbora i da se pozabavi svim preporukama.

Korisni izvori

Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava. Može se pronaći na: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>

Ujedinjene nacije i IPU, 2003. Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i njen opcionii Protokol: Priručnik za parlamentarce. Može se pronaći na: http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf

Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava. Nacionalni parlamenti i Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Može se pronaći na: <http://ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parlamentarci.pdf>

4.3 Ciljevi održivog razvoja (COR) i Agenda održivog razvoja do 2030. godine

„Mi smo na putu – ciljeve održivog razvoja (COR) će pokretati izvršna vlast, ali parlament također stupa na scenu. Mi nećemo da oduzimamo stvari od izvršne vlasti. Ali jednostavno hoćemo da i parlament i vlada zajedno krenu na taj put.“

Viliame Rogoibulu Gavoka, Član parlamenta, Fidži

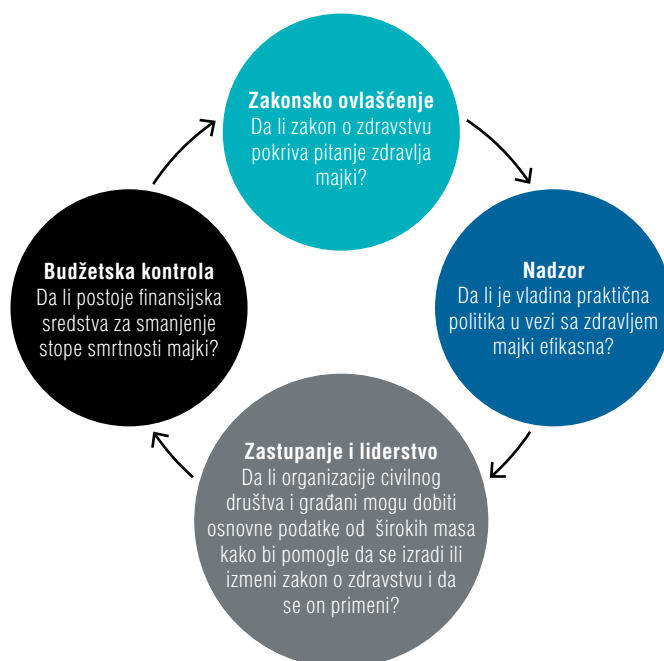
Ukupno 17 ciljeva održivog razvoja iz *Agende održivog razvoja do 2030. godine*, koju su svetski lideri usvojili u septembru 2015, predstavlja važno opredeljenje zemalja sveta za to da iskorene siromaštvo.

Parlamenti imaju ključnu ulogu u primeni *Agende*. Oni mogu pokrenuti znatnu promenu u pravcu održivog razvoja tako što će: preneti ciljeve održivog razvoja (COR) u sprovodive nacionalne zakone koji odgovaraju na razvojne prioritete specifične za datu zemlju i uklapaju se u njih; sistematski pratiti primenu tih zakona; pobrinuti se da vlada odgovara narodu za nacionalni napredak u pogledu ciljeva održivog razvoja.

Presudno je da se ciljevi održivog razvoja posmatraju kao okvir za razmatranje zabrinjavajućih pojava na kojima su parlamenti uvek radili na nacionalnom nivou. Prvi korak u primeni COR jeste da se ti ciljevi prilagode domaćoj situaciji i da odražavaju nacionalne ciljeve u nacionalnom razvojnom planu ili strategiji za COR. COR su prilika da parlamenti doprinesu ishodu razvoja koji je bolji za njihove građane; oni su sasvim suprotni u odnosu na udaljeni, međunarodni proces koji nije povezan sa nacionalnim prioritetima i politikom.

Na primer, kada razmatramo načine da se pozabavimo COR 3.2 – postupcima da se smanji smrtnost među decom ispod 5 godina starosti koja može da se spreči – članovi prvo trebaju da se pobrinu da taj cilj bude sadržan u razvojnom planu zemlje. Potom oni trebaju da preduzimaju sistematske i neprekidne postupke na zakonodavnom, budžetskom, nadzornom i zastupničkom frontu kako bi tu aspiraciju pretvorili u stvarnost. To bi moglo uključivati sledeće: traženje podataka od nacionalnog statističkog zavoda; konsultovanje sa organizacijama civilnog društva oko prikladnih zakona ili amandmana; stavljanje na raspolaganje neophodnih finansijskih sredstava; obavljanje redovnog nadzora nad vladom, naročito putem parlamentarnih pitanja, debate i detaljnog rada odbora na tome da se pažljivo ispituje napredak i izazovi. Slika 25. prikazuje kakva je interakcija između tih raznih zadataka.

Slika 25. Uloga parlamenta u COR 3 – Unapređenje zdravlja



Usmeravanje COR u glavne tokove u parlamentu

Snaga ciljeva održivog razvoja leži u shvatanju da su pitanja koja utiču na održivi razvoj međusobno povezana, te da se moraju razmatrati holistički. Ovo ohrabruje različite grane vlade da rade zajedno kako bi ostvarile potciljeve koji su dogovoreni kroz inkluzivni, konsultativni proces na nacionalnom nivou, i koji ne dopuštaju da iko zaostaje.

Stoga se treba nadati da će ciljevi održivog razvoja ublažiti dugotrajan problem u stvaranju praktične politike na kome vlade i parlamenti obično rade nekoordinirano. Postoji ministarstvo i/ili parlamentarni odbor za privredu, jedan za životnu sredinu, jedan za trgovinu itd., sa premalo koordinacije. Jasno je da neće biti dovoljno da se svaki cilj samo dodeli nekom konkretnom ministarstvu ili parlamentarnom odboru, jer su ti ciljevi svi međusobno povezani na ovaj ili onaj način. Isto tako, postoji stalna potreba da se praktična politika u naoko nepovezanim oblastima (trgovina, finansije, razvojna saradnja, monetarna politika itd.) učini koherentnijom.

Rutinske uloge koordinacije koje imaju ključna vladina ministarstva, kao što su Ministarstvo finansija, u nekim se zemljama koriste da se ciljevi održivog razvoja upotrebe u opštem smislu u nacionalnim razvojnim planovima. Biće potrebno da parlamenti prilagode taj koordinišući pristup u bilo kojim aranžmanima koje naprave. Na primer, biće važno da se sektorski nadzorni odbori uključe u kontrolu napredovanja vlade, ali, istovremeno, potrebno je da se parlamenti pobrinu za to da njihov napor na nadzoru nad COR u celini bude sistematski praćen, zabeležen i da se o njemu izveštava. Platformu za takav proces mogu da čine parlamentarne strategije.

IPU i UNDP podržavaju parlamente u proceni kako da ciljeve održivog razvoja uvedu u glavne tokove unutar svojih postojećih struktura. U sledećem izvodu iz izveštaja o zajedničkoj misiji IPU i UNDP za procenu potreba u Fidžiju u julu 2016. (vidi Okvir 31) daju se analiza i preporuke.

Okvir 31 Usmeravanje COR u glavne tokove parlamenta u Fidžiju

Nalazi

Aktivni sistem odborâ parlamenta u Fidžiju pruža idealni okvir u kojem se može preduzeti nadzor nad postupanjem vlade po ciljevima održivog razvoja. Pošto će Ministarstvo privrede imati primarnu odgovornost za koordinaciju nacionalnog razvojnog plana, Stalni odbor za ekonomske poslove treba da ima primarnu ulogu u parlamentu da pažljivo ispituje primenu tog plana. Istovremeno, presudno je da svi stalni odbori razmatraju potciljeve COR u proceni učinka vladinog sektora u svojim resornim oblastima.

Preporuke

Stalnom odboru za ekonomske poslove treba da se dâ primarna odgovornost za parlamentarnu kontrolu nacionalnog razvojnog plana i njegovu koordinaciju po svim vladinim resornim oblastima, pri čemu odbor treba da u okviru nadzornog procesa održava šestomesečnu javnu raspravu sa Ministarstvom privrede. Na javnoj raspravi treba da se razmatra stepen do koga se potciljevi COR ispunjavaju.

Svaki stalni odbor treba da obavlja godišnji pregled rezultata koje je vlada postigla u svakoj resornoj oblasti, i da razmatra učinak u odnosu na COR i njihove potciljeve.

Treba da se osnuje grupa predsedavajućih i zamenika predsedavajućih odborâ koja će predvoditi parlamentarno delovanje po COR i obezbediti svim članovima parlamenta koordinisan pristup nadzoru nad postupcima vlade po COR. Ova grupa za koordinaciju bi takođe mogla da postane parlamentarni „pobornik“ COR u široj zajednici u okviru parlamentarnih terenskih aktivnosti.

Izvor: Izveštaj o zajedničkoj misiji IPU i UNDP za procenu potreba, 2016.

Učenje iz milenijumskih razvojnih ciljeva

Pouke koje su izvukli parlamenti koji su se bavili milenijumskim razvojnim ciljevima (MRC) od 2000. do 2015. (vidi Okvir 32) verovatno će im biti korisne za rad na COR. Jedna od ključnih pouka jeste da stvaranje novih parlamentarnih struktura, kao što je namenski odbor, može u stvari da obeshrabri ostale odbore za praktičnu politiku da se bave COR (ili MRC). Važno je da parlamenti koriste resurse svih relevantnih odbora – za zdravstvo, obrazovanje, životnu sredinu itd. Istovremeno, zaista je potrebno da postoji neki mehanizam za koordinaciju koji može pomoći parlamentu da sistematski prati sveukupni napredak u pravcu nacionalnih ciljeva i da obezbedi liderstvo i fokus na parlamentarni rad na COR.

Okvir 32 Pouke iz parlamentarnog angažovanja na milenijumskim razvojnim ciljevima (MRC)

- Potrebno je da svaki parlament razmisli o sistemu i pravilima svojih odbora, i na osnovu svojih okolnosti (političke situacije, nivoa razvoja, partijskog sistema, parlamentarnih resursa), razmotri da li postoji ili ne postoji potreba za nekom grupom ili specijalizovanim odborom/strukturom/mehanizmom za MRC.

- Neka parlamentarna grupa za MRC može pomoći da se među članovima parlamenta pojača svest o MRC.
- Nakon izbora, parlamenti treba da se pobrinu za to da novoizabrani članovi parlamenta budu svesni MRC.
- U svim zemljama, čak i onima gde postoji struktura za MRC, presudnu ulogu igraju resorni odbori (npr. za zdravstvo, obrazovanje, budžet). Te odbore treba da uključi svaki program za jačanje uloge parlamenata u pogledu MRC.
- U zemljama iz ove studije koje imaju strukture za MRC, one funkcionišu kao ulazna tačka za organizacije civilnog društva i multilateralne agencije koje hoće da rade sa parlamentom na MRC.
- Članovi parlamenta iz opozicionih partija smatraju da posjedovanje strukture za MRC povećava pristup informacijama od strane izvršne vlasti, što im često predstavlja naročit problem.
- Neki članovi parlamenta su izrazili zabrinutost da bi stvaranje odbora posvećenog MRC moglo da dovede do neke vrste geta za MRC, umesto da se MRC posmatraju kao pitanje koje treba da rešava ceo parlament.
- Parlamentarnim strukturama su potrebni dovoljni resursi da bi obavljale svoju ulogu. Ako neki parlament želi da formira jedan ili više dodatnih odbora, on takođe mora da proceni koji će resursi biti na raspolaganju toj novoj strukturi. Biće podjednako važno da se procene postojeći resursi koji su na raspolaganju odborima kao što su oni za obrazovanje ili zdravstvo.
- Izveštaji zemalja o MRC nisu bili stavljeni na raspravu u proučavanim parlamentima, i u tim parlamentima nije bilo nikakvih diskusija o ciljevima na koje su se te zemlje bile obavezale. Međusobna međunarodna odgovornost za MRC je svakako pozitivna stvar, ali samo ako pojedinačne vlade poštuju potrebu za nacionalnom odgovornošću pre stizanja do međunarodne arene.

Izvor: IPU, 2010. Analitička studija parlamentarnih mehanizama za MRC (<http://www.ipu.org/splz-e/mdg10/dr-study.pdf>)

Procena spremnosti parlamenta za ciljeve održivog razvoja (COR)

Bogatstvo okvira COR pokreće pitanje o tome koliko su parlamenti u stanju da uvedu COR u glavne tokove širom postojeće strukture ministarskih ili tematskih odbora, da bi efikasno pozivali vladu na odgovornost.

Uopšteno govoreći, za unapređivanje ovog višeg nivoa integracije i kohezije ne moraju da se koriste parlamenti. Biće potrebno da svaki parlament interno proceni svoju spremnost da napreduje sa COR i odatle utvrdi najbolji put za nastavak. Ono što je u prvom redu potrebno jeste revizija strukture odbora i svih povezanih procesa, kako bi se novi ciljevi efikasnije uveli u glavne tokove.

Komplet alatki IPU/UNDP za samoprocenu i priručnik koji je pripremio UNDP sa Islamskom razvojnom bankom i Globalnom organizacijom parlamenata protiv korupcije predstavljaju okvire za ocenu sposobnosti parlamenata da se bave COR i daju podatke

i primere za to kako parlamenti mogu da odigraju svoje uloge u COR i da ih uvedu u svoje procese.⁸

Okvir 33 Pitanja za procenu uključenosti parlamenta u COR

Deo A: Identifikujte svoju polaznu liniju

Da li je zemlja pripremila nacionalni izveštaj o svom napretku u primeni COR?

Da li je zemlja uzela učešće u mehanizmima revizije Političkog foruma na visokom nivou (PFVN) i dobila međunarodne preporuke za dalje postupanje na primeni COR?

U poslednjih 12 meseci:

- Koliko je odborskih rasprava bilo posvećeno COR?
- Koliko je parlamentarnih pitanja sadržalo konkretno pozivanje na COR?
- Koliko je obavljeno istraga u vezi sa COR?

Deo B: Razmislite o uticaju svojih napora

Koliko parlament preispituje, debatuje i deluje u vezi s izveštajima o napretku ili drugim relevantnim dokumentima koje vlada sačinjava o sprovođenju COR i/ili nacionalnim planovima za održivi razvoj?

- Da li je parlament učestvovao u pripremi bilo kojih izveštaja o napretku?
- Da li se ti izveštaji upućuju na neki parlamentarni odbor radi dodatne diskusije?
- Kako se parlamentarne preporuke za održivi razvoj i/ili pitanja vezana za COR vraćaju nazad u vladine procese praktične politike?

U kojoj je meri parlament u stanju da osigura dalje praćenje preporuka za primenu COR koje su dala globalna tela, tj. Politički forum na visokom nivou?

- Da li se izveštaji međunarodnim mehanizmima za praćenje stavljaju na raspravu i razmatranje na plenarnim sednicama parlamenta?
- Da li se ovi izveštaji upućuju na neki parlamentarni odbor (npr. za inostrane poslove ili relevantni sektorski odbor) radi detaljnijeg razmatranja?
- Kada međunarodna tela daju preporuke vladi za primenu COR, da li se one stavljaju na raspravu u parlamentu radi preispitivanja, debate i/ili delovanja?

Koliko parlament može da pokreće i vodi sopstvene istrage po pitanjima koja se odnose na primenu COR?

- Da li se ovlašćenje za pokretanje istraga stvarno koristi za istraživanje pitanja oko vladine primene programa ili praktične politike vezanih za COR?
- Da li takve parlamentarne istrage otvoreno angažuju javnost ili spoljne stručnjake da bi se iskoristile njihove povratne informacije o pitanjima stvarne primene COR?
- Da li se, kada se takve istrage zaključe, izrađuju zvanični izveštaji? Ako da, da li postoji zahtev da se ti izveštaji

objave? Da li se izveštaji stvarno objavljuju (npr. u parlamentarnoj biblioteci ili na parlamentarnom veb-sajtu)?

- Koliko je efikasno parlament u stanju da vrši pritisak na vladu i/ili ključne tačke za COR da uzmu u razmatranje preporuke iz tih istraga?

Koliko je efikasno parlamentarno sistematsko praćenje vladine razvojne praktične politike, bilo kao donatora ili primaoca inostrane pomoći za razvoj?

- Da li se godišnji izveštaji o isplatama ili primanjima inostrane pomoći za razvoj dostavljaju parlamentu na razmatranje na plenumu ili u odboru?

Koliko je delotvorno parlamentarno sistematsko praćenje vladinih interakcija sa međunarodnim razvojnim partnerima (npr. bilateralnim donatorima, regionalnim telima i multilateralnim organizacijama)?

- Da li se od vlade zahteva da stavi na parlamentarnu raspravu informacije o programima, projektima i aktivnostima koje podržavaju međunarodni razvojni partneri?
- Da li se međunarodni razvojni partneri pozivaju da ukratko izveste parlament ili njegove odbore o pitanjima vezanim za COR?

Izvor: IPU i UNDP, 2017, Parlamenti i ciljevi održivog razvoja (COR): Komplet alata za samoprocenu (<http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-e.pdf>)

Kao što je napomenuto, jedan od glavnih koraka napred unutar okvira COR jeste prepoznavanje da su za postizanje razvojnih ciljeva, bez obzira na oblasti praktične politike, neophodne jake institucije. To je obuhvaćeno u ciljevima 16.6 i 16.7 *Ciljeva održivog razvoja*.

Okvir 34 COR koji se neposredno odnose na instituciju parlamenta

Održivi razvojni cilj 16: Promovišite miroljubiva i inkluzivna društva koja će se razvijati na održiv način, obezbedite pristup pravdi za sve i gradite efikasne, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima.

- Cilj 16.6: Razvijajte delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima.
- Cilj 16.7: Obezbedite osetljivo, inkluzivno, participatorno i reprezentativno odlučivanje na svim nivoima.

Izvor: Odeljenje UN za ekonomska i socijalna pitanja, 2015. *Transformišemo svoj svet: Agenda za održivi razvoj do 2030. godine*

Nadzor nad nacionalnim izveštajima o napretku u pogledu ciljeva održivog razvoja

Važna tačka od koje mogu poći parlamenti da bi obavljali nadzor nad nacionalnim napretkom u pogledu COR mogu biti dobrovoljni izveštaji za koje se zemlje pozivaju da ih predstavljaju Političkom forumu za održivi razvoj na visokom nivou (PFVN) 9 unutar Ujedinjenih nacija. Isto kao sa UPP i drugim međunarodnim procesima za sistematsko praćenje, važno je da parlamenti

budu uključeni u pripremu izveštaja o napretku, da budu deo delegacije koja predstavlja izveštaj pred PFVN, da postavljaju pitanja vladi kako planira da reaguje na bilo koje nedostatke, i da dalje prate preporuke koje se javljaju iz tog razmatranja. Početni pokazatelji iz izveštaja koji su do danas predstavljani pred PFVN ne ukazuju na neki značajan nivo uključivanja parlamenata u datim zemljama.

Primeri parlamentarnog angažovanja u vezi sa COR

Mada su COR i dalje srazmerno novi, mnogi parlamenti su preduzeli mere da uvedu nadzorne mehanizme.

Okvir 35 Primeri parlamentarnog angažovanja u vezi sa COR

- **Pakistan:** U februaru 2016. parlament je osnovao Sekretarijat za COR, koji će pružati tehničku pomoć parlamentarcima oko efikasnog nadzora, rešavanja pravnih praznina i osiguranja prava njihovih glasača.
- **Sijera Leone:** COR su povezani sa osam stubova Agende za prosperitet ove zemlje i njenim trećim Strateškim dokumentom za smanjenje siromaštva, i usklađeni sa svakom kategorijom potrošnje u Nacionalnom budžetu za 2016.
- **Trinidad i Tobago:** Parlament je osnovao novi Zajednički nadzorni odbor za životnu sredinu i održivi razvoj.
- **Zambija:** Članovi parlamenta su formirali kokus za COR.

Izvor: UNDP, 2016. Sigurne činjenice: Parlamenti i ciljevi održivog razvoja (COR) (http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and_parlamenata.pdf)

Na primer, parlament Gruzije je 2015. godine, uz podršku od EU i UNDP, predstavio svoje višegodišnje strateške akcione planove za parlamentarne odbore, prve koje je ikada sačinio. Razrađeni aktivnim angažovanjem članova odbora i stručnog osoblja i u konsultaciji sa vladom i predstavnicima civilnog društva, ti akcioni planovi olakšavaju strukturisan pristup radu odbora i unapređuju delotvornost i efikasnost nadzornog učinka odbora. Opseg akcionih planova odbora proširen je tako da uzme u razmatranje COR, a odbori za zdravstvo i socijalna pitanja, za zaštitu životne sredine i prirodne resurse i za poljoprivredu uneli su u svoje akcione planove specijalnu kolonu da naznače relevantni cilj iz COR u svom području odgovornosti, sa potciljevima i

pokazateljima prilagođenim nacionalnoj situaciji. Taj pristup pomaže da se među članovima odbora i stručnim osobljem poveća svest o COR, uspostavlja veza sa nacionalnim prioritetima i unapređuje razumevanje uloge COR u podršci reformama na nacionalnom nivou.

Isuviše je rano reći koji će pristup – ili kombinacija pristupa – verovatno biti najefikasniji. Međutim, čak i u ovoj fazi može da se da nekoliko napomena uz razuman stepen sigurnosti. Prvo, sada je utvrđena uloga parlamenata u postizanju razvojnih ciljeva: COR 16.6. i 16.7. prepoznaju potrebu za delotvornim, odgovornim i transparentnim institucijama kako bi se osigurale osetljive, inkluzivne, participatorne i reprezentativne odluke. Drugo, smeštanje praćenja napretka u pravcu potciljeva COR u ovlašćenje za parlamentarni nadzor verovatno će dovesti do bolje – što će reći, transparentnije i odgovornije – sveukupne primene. Konačno, pojava COR i potreba da se odigra delotvorna uloga u partnerstvu za njihovu primenu pruža novu i važnu priliku parlamentima u njihovoj postojećoj nacionalnoj razvojnoj ulozi da poredi primere dobre globalne prakse, i da, tamo gde je potrebno, iznova jačaju sve svoje procedure pozivajući se na takvu praksu.

Ukratko: COR i Agenda održivog razvoja do 2030. godine

COR obuhvataju ciljeve koji se odnose na gotovo svako ministarstvo vlade. Zbog toga je parlamentima izazov da nadgledaju njihovu primenu na integralan način. Biće potrebno pratiti pristupe koje parlamenti primenjuju da bi nadgledali COR, utvrdili i drugima saopštili uspešne primere. Sami parlamenti su predmet potciljeva u okviru COR 16. za jake institucije, što daje priliku parlamentima da preispitaju i ojačaju sopstveni učinak.

4.4 Zaključci

Mada su ciljevi i mehanizmi nadzora univerzalni, konkretne predmetne oblasti zahtevaju posebno tumačenje i primenu opštih principa. Svaki od tri primera obuhvaćena u ovom poglavlju otkriva različite izazove. Na parlamentima je da pokažu snalažljivost u prilagođavanju i razvijanju svojih nadzornih alatki kako bi na te izazove odgovorili.

Poglavlje 5: Mreža odnosa unutar funkcije nadzora

Parlament ima jedinstvenu ulogu u nadzoru, ali on nije jedini koji poziva vladu na odgovornost. Građenje odnosa sa ostalim telima koja imaju interesa za nadzor nad vladom jedan je od ključeva za efikasan parlamentarni nadzor. Takvi odnosi se zasnivaju na nizu zvaničnih i nezvaničnih interakcija.

Načini na koje se parlamenti i parlamentarci odnose prema takvim telima znatno variraju. Tamo gde su veze slabe i/ili neprijateljske, izgledi za efikasan nadzor su smanjeni. Tamo gde su odnosi jaki i obostrano osnažujući, ovi partneri u nadzornoj ulozi ulažu resurse i napore koji mogu pomoći da se prevaziđu mnogi izazovi navedeni u prethodnim poglavljima.

5.1 Zvanični i nezvanični pristupi nadzoru

Jedan od ključnih nalaza koji proizlaze iz istraživanja koje je urađeno za ovaj izveštaj jeste da se parlamentarci, da bi „obavili posao“, u znatnoj meri oslanjaju na nezvanične nadzorne prakse. Te nezvanične prakse uključuju čitav niz aktivnosti koje nisu deo zvaničnih nadzornih mehanizama navedenih u poslovniku o radu. Nezvanične prakse imaju različite svrhe za članove parlamenta i parlament i, mada nikako nisu isključivo fokusirane na nadzor, ipak mogu da sadrže neku nadzornu dimenziju.

Neformalne prakse omogućavaju parlamentarcima (naročito onim iz vladajuće partije odn. vladajućih partija) da vrše nadzor a da u javnosti ne izazivaju utisak da su prekomerno kritični. One takođe omogućavaju članovima parlamenta da, nezavisno od svojih političkih opredeljenja, rade zajednički na pitanjima koja su im zajednička briga. Razgovori sa ženama članovima parlamenta obavljeni u okviru ovog istraživanja sugerišu da one mogu da se koriste nezvaničnim nadzorom kada su isključene iz zvaničnih alati ili kad nisu uverene u njihovu efikasnost.

U nekim političkim kontekstima, tamo gde zvanične alatke za nadzor (pitanja ministrima, istrage odbora itd.) koje su navedene u zakonima i poslovnici o radu ne funkcionišu kako treba, neformalnost može da bude najbolja, ili čak jedina, mogućnost. Neformalna praksa je u izvesnoj meri samo realnost političkog života – parlamentarci žele da koriste sva sredstva koja su im na raspolaganju kako bi postigli svoje ciljeve. Međutim, raširena upotreba nezvanične prakse takođe može da ukaže na nedostatke u zvaničnim procesima nadzora, što poziva parlamente da razmotre koje su to prepreke i kako one mogu da se prevaziđu.

U Okviru 36 dat je kratak pregled zvaničnih i nezvaničnih načina na koje parlamentarci obično uzajamno deluju sa spoljnim partnerima u nadzoru. Pogledaćemo detaljnije svaku od tih vrsta organizacija. Ove interakcije čine deo sveukupnog okruženja u kome rade članovi parlamenta. One članovima parlamenta mogu pružiti informacije koje im mogu poslužiti u nadzornom poslu, isto kao što mogu podstaći parlamentarce da pokrenu određena pitanja u parlamentu.

Okvir 36 Zvanične i nezvanične interakcije unutar mreže aktera u nadzoru

Nadzorni odnos	Primeri zvaničnih interakcija	Primeri nezvaničnih interakcija
Spoljne nadzorne institucije	Dostavljanje izveštaja, davanje preporuka i dokaza	Davanje brifinga i drugih informacija članovima parlamenta i stručnom osoblju
Vlada	Dostavljanje izveštaja, odgovaranje na pitanja, davanje dokaza, itd.	Članovi parlamenta ‘razgovaraju’ sa ministrom Razmena informacija sa zvaničnicima u administraciji
Mediji	Izveštavanje o parlamentarnim aktivnostima	Vršenje pritiska na članove parlamenta da postupaju po pitanjima Nametanje nezvanične ‘sankcije’ vladi u vidu iznošenja u avnosti
Organizacije civilnog društva (OCD)	Davanje podnesaka i davanje dokaza u parlamentarnim istragama	Vršenje pritiska na članove parlamenta da postupaju po pitanjima Skretanje pažnje članova parlamenta
Stručne/profesionalne grupe	Davanje podnesaka i davanje dokaza u parlamentarnim istragama	Vršenje pritiska na članove parlamenta da postupaju po pitanjima Pružanje informacija članovima
Društveni mediji		Davanja ulaznih podataka za istrage odbora, sugestije za parlamentarna pitanja Razmena gledišta sa članovima parlamenta

Ukratko: Zvanični i nezvanični pristupi nadzoru

U svojim interakcijama sa unutrašnjim i spoljnim partnerima u nadzoru članovi parlamenta tipično koriste kombinaciju zvaničnih i nezvaničnih pristupa nadzoru. Nezvanična praksa može da bude dragocena da bi se „posao obavio“, ali njihovo prekomerno korišćenje može biti signal nedostataka u zvaničnim mehanizmima parlamentarnog nadzora.

5.2 Institucije spolnog nadzora

„Da bi parlamentarni nadzor nad realizacijom budžeta mogao da se proširi na distribuciju projekata i način na koji se oni realizuju, nameravamo da započnemo saradnju sa Sudom revizora, sa ciljem da se utvrde sve nepravilnosti, kašnjenja i prekoračenja budžeta, da bismo mogli da idemo dalje u nadzoru nad delovanjem vlade.“

Mohamed Ennaceur, Predsednik Skupštine narodnih zastupnika, Tunis

Svaka zemlja ima niz namenskih nadzornih institucija. Među najzastupljenijima su sledeće:

- **Vrhovne revizorske institucije (VRI)** su državne institucije koje obavljaju spoljne revizije državnih računa, a mogu obavljati i revizije učinka vladine praktične politike i programa.
- **Nacionalne institucije za ljudska prava (NILJP)** su državna tela sa ustavnim i/ili zakonskim mandatom da štite i unapređuju ljudska prava.
- **Ombudsmeni** su pojedinci, nezavisni od vlade, koji su na čelu ustavne ili zakonske javne institucije koja istražuje žalbe javnosti u vezi sa odlukama, postupcima ili propustima državne uprave.

Svako od ovih tela razlikuje se od ostalih po izvesnom broju važnih parametara, uključujući i stepen svoje nezavisnosti od izvršne grane vlasti, obima svojih ovlašćenja i ljudskih i finansijskih resursa koji su mu na raspolaganju. U nekim zemljama ta tela su ustanovljena kao kancelarije parlamenta i podnose izveštaje neposredno parlamentu.

Vrhovne revizorske institucije

„Poslednjih godina smo uložili svesne napore da bolje nadgledamo izvršnu vlast. To smo uradili na brojne načine. Ustanovili smo uloge ombudsmana i nacionalne revizorske kancelarije, i te institucije su, otkako su osnovane, direktno pod kontrolom parlamenta Islanda. Doneti su zakoni za jačanje njihove nezavisnosti. Na primer, ombudsmana direktno bira parlament; on se ne imenuje. A nacrt zakona za nacionalnu revizorsku instituciju sadrži predlog po kome bi revizor takođe bio biran.“

Einar Gudfinnsson, Predsednik Althinga, Island

Nezavisnost revizora od neposredne vladine kontrole važna je zato što je njihov posao da daju stručne/profesionalne ocene – na osnovu opšteprihvaćene računovodstvene prakse – o tome

koliko dobro vlada troši novac i odgovara za ono što je uradila. Stepenn nezavisnosti nekog revizora određuje se procedurama imenovanja i dužinom mandata. Od revizora koje su pojedinačno ili zajedno imenovali parlamenti i koji služe dugačke mandate obično se očekuje da budu najnezavisniji.

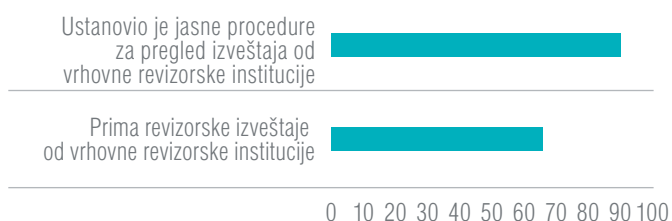
Varira i brojnost stručnog osoblja i profesionalizam VRI. U mnogim zemljama u razvoju, ograničen broj i druga ograničenja revizorskog osoblja dovode do kašnjenja u izradi izveštaja VRI. U podnesku koji je za ovaj izveštaj dala Međunarodna organizacija državnih revizorskih institucija (INTOSAI) izričito je rečeno da je jačanje kapaciteta VRI bio „osnovni preduslov“ za pružanje nezavisnih informacija kako bi se unapredile transparentnost i odgovornost postupanja vlade.

Konačno, revizorske agencije se razlikuju po obimu svojih odgovornosti – po stepenu u kojem njihov rad može ili treba da podržava pokretanje istraga za finansijska protivpravna dela, i po stepenu u kojem su revizorske odgovornosti otišle dalje od finansijske kontrole u pravcu revizije programa. Treba istaći da je Glavno računovodstvo SAD promenilo svoje ime u Kancelariju za vladinu odgovornost, što svedoči o njegovoj transformaciji iz revizorske agencije u agenciju koja ocenjuje i delotvornost učinka vlade.

Znatno varira i korisnost odnosa između parlamenata i vrhovnih revizorskih institucija. Na jednom kraju tog raspona, odbori dobijaju revizorske izveštaje koje ne mogu da razumeju, ili koji mogu biti toliko zastareli da su beskorisni, i imaju toliko malo vremena i pomoći da ih razumeju da njihovi nalazi imaju vrlo mali efekat na način upravljanja. Na suprotnom kraju, postoje produktivni odnosi, u kojima stručne revizorske institucije informišu odbore o kvalitetu finansijskog upravljanja u celoj vladi, navode oblasti na koje treba obratiti pažnju i pružaju odborima kompetentnu podršku.

Parlamenti imaju odgovornost da pregledaju i koriste izveštaje revizora. Slika 26 prikazuje odgovore parlamenata na regularnost izveštaja dobijenih od vrhovnih revizorskih institucija, i postojanje procedura za pregled tih izveštaja.

Slika 26. Angažovanje parlamenta sa vrhovnim revizorskim institucijama



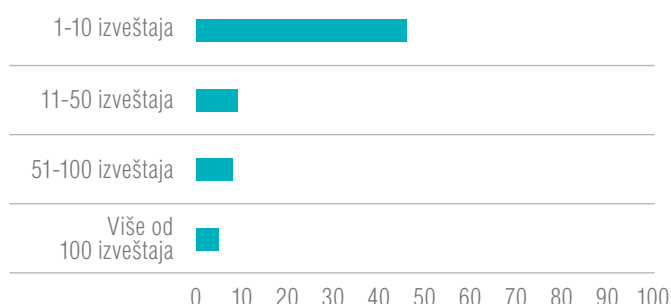
Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, 2016, pitanje 27 (uzorak za pitanje: 100 parlamentarnih domova)

Podaci iz upitnika pokazuju da ogromna većina parlamenata (90 procenata) dobija izveštaje od vrhovnih revizorskih institucija. Međutim, mnogo manji procenat (66 procenata) parlamenata izveštava da ima jasno ustanovljene procedure za pregled izveštaja. To upućuje na oblast u kojoj ima prostora za unapređenje. Odgovor na upitnik iz Tunisa ukazuje na to da se ovo već uzima u razmatranje:

„Godišnji izveštaj Suda za reviziju dostavljen je parlamentu bez prethodnog pregledanja, ali neke komisije otvaraju debate na osnovu informacija koje on sadrži. Na primer, fokus grupa među parlamentarnim savetnicima trenutno vrši istraživanje u svrhe davanja preporuka za uključenje u interna pravila, uključujući i preporuke o proceduri za pregled izveštaja Suda za reviziju.“

Broj izveštaja koje parlamenti dobijaju svake godine od vrhovnih revizorskih institucija znatno varira.

Slika 27. Broj izveštaja primljenih od vrhovnih revizorskih institucija u 2015.



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, 2016, pitanje 28 (uzorak za pitanje: 71 parlamentarni dom)

Velika većina parlamenata navodi da od vrhovnih revizorskih institucija dobijaju 10 ili manje izveštaja godišnje; 27 od 71 parlamenta koji su dostavili podatke navelo je da su dobijali samo jedan izveštaj godišnje. To ukazuje da u različitim zemljama postoje vrlo različite metode rada. Dobijanje velikog broja izveštaja znači da je parlamentu na raspolaganju više informacija, ali kapacitetu parlamenta postavlja očigledne izazove da planira vreme za pregled izveštaja. Na primer, parlament Islanda je napomenuo da je u 2015. dobio i pregledao 33 izveštaja vrhovne revizije, dok je Nacionalna skupština Kenije dobila 106 izveštaja vrhovne revizije u 2015. godini, ali je pregledala samo njih 48. Količina izveštaja stvara izazove za članove parlamenta i stručno osoblje; zaostatak koji može iz toga da proistekne ima tendenciju da ograniči korišćenje izveštaja od strane parlamenta. Postoji prostor za dalji dijalog između parlamenata i vrhovnih revizorskih institucija o prirodi, formatu i sadržaju revizorskih izveštaja kako bi se povećala njihova upotrebljivost i potencijalni uticaj.

Taj odnos ne treba da bude pasivan, jednosmeran kanal koji ide od vrhovne revizorske institucije do parlamenta. U holandskom odgovoru na upitnik navodi se da parlament može, uz podršku parlamentarne većine, zahtevati i da se obavljaju istrage:

„Parlament može da zahteva da vrhovna revizorska institucija istraži izvršenje određene praktične politike i njenih troškova. O takvom zahtevu mora da se odlučuje na plenarnoj sednici.“

Korišćenje svih sredstava koja stoje na raspolaganju parlamentu da osigura postupanje po pitanjima koja su pokrenuli revizori, uključujući i ovlašćenje da izlaže stvari uvidu javnosti, važno je za građenje produktivnih odnosa i, na kraju, za povećanje uticaja parlamentarnog nadzora.

Možda vredi napomenuti da je samo 71 od 103 parlamentarna doma, koliko ih je odgovorilo na upitnik, bio u prilici da daje podatke o broju izveštaja dobijenih od vrhovnih revizorskih

institucija poslednjih godina. Neki parlamenti ne prikupljaju te podatke; u drugima, ti podaci mogu biti raspoloživi unutar konkretnih odbora, ali bez sveukupne slike o nivou interakcije između parlamenta i vrhovne revizorske institucije. Francuska Narodna skupština je u svom odgovoru na upitnik navela:

„Narodna skupština nema statistiku o dokumentima koje Revizorski sud šalje Narodnoj skupštini i njenim organima (komisijama, izveštajima, itd), zato što Revizorski sud ne može da radi neposredno sa stalnim odborima ili njihovim izveštajima.“

Povrh kapaciteta za razmatranje informacija koje parlament dobija, postoji izazov da se vlada podstakne da postupi po revizorskim preporukama. Jedan austrijski član parlamenta konstatuje:

„Revizorski sud je rekao da je plata direktora u državnim kompanijama previsoka. I mi u parlamentu smo se složili da je previsoka. Pa šta? Tako imate taj izveštaj, imate kritiku parlamenta, ali gde to vodi? Nema promene.“

Reinhold Lopatka, Član Nacionalnog saveta, Austrija

Okvir 37 Saradnja između parlamenata i vrhovnih revizorskih institucija u zemljama portugalskog govornog područja

Projekat Pro PALOP-TL SAI¹ jača kapacitete vrhovnih revizorskih institucija, nacionalnih parlamenata i civilnog društva da se bave spoljnim praćenjem

javnih finansija u pet afričkih zemalja sa portugalskim kao zvaničnim jezikom – Angoli, Zelenortske Republike, Gvineji Bisao, Mozambiku i Sao Tome i Principe – kao i u Istočnom Timoru (PALOP-TL je skraćenica za „Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste“). On pruža jedinstvenu priliku da se jačaju i posmatraju sinergije među ključnim akterima Javnih finansijskih upravljačkih sistema (JFSU) u ovim zemljama.

Jedan seminar u Gvineji Bisao u februaru 2017.² okupio je više od 50 predstavnika VRI, parlamenata, ministarstava finansija i civilnog društva radi ocene napretka u spoljnoj kontroli i društvenom praćenju JFSU u odgovarajućim zemljama. Podaci prikazani na seminaru pokazali su da interakcije između parlamenta i VRI imaju tendenciju da budu ograničene na zvanični odnos jednom godišnje koji je predviđen pravnim okvirom.

Iskustvo iz zemalja PALOP i Istočnog Timora ističe tri prilike za unapređenje saradnje između parlamenata i VRI:

- **Događaji za učenje** namenjeni revizorima VRI, članovima parlamenta i parlamentarnom stručnom osoblju iz zemalja PALOP, Istočnog Timora, Brazila i Portugalije. Oni su pomogli da se razmeni najbolja praksa i poboljša međustranački dijalog, a bili su presudni u pomoći da se reformiše pravni okvir revizorskog suda u Zelenortske Republike.
- **Ciljani razvoj kapaciteta** članova parlamenta, parlamentarnog stručnog osoblja i zakonodavnih odbora, naročito „novčanih

1 Pro PALOP-TL SAI je UNDP projekat koji u celosti finansira Evropska unija (www.propaloptl-sai.org).

2 Vidi: <http://www.propaloptl-sai.org/index.php/pt/2015-02-19-12-51-50/noticias/477-as-financaspublicas-nos-palop-e-em-timor-leste>

odbora". Ovo jača zakonodavni nadzor nad budžetskim ciklusom u Zelenortskoj Republici i Mozambiku korišćenjem glavnih budžetskih dokumenata (predloga budžeta izvršne vlasti, donetog budžeta, izveštaja o potrošnji u toku godine, ocene tromesečja, izveštaja na kraju godine i revizorskog izveštaja). Kao rezultat toga, zakonodavna tela postaju sigurnija i zahtevnija u svom odnosu sa VRI. Izveštaji VRI se detaljnije ispituju, i tokom fiskalne godine češće se zahtevaju revizije od VRI.

- **Specijalizovana obuka iz nadzora nad javnom potrošnjom koji se odnosi na rod.** Ovo omogućava zakonodavnom telu da se tokom faze formulisanja budžeta angažuje sa izvršnom vlašću u diskusiji o nekom programu odn. rezultatima kako bi identifikovao rodne markere usklađene sa potciljevima 5. COR i pokazatelje koji treba da se unesu u JFSU. Kokusi žena se delotvornije angažuju unutar parlamenta i sa VRI kako bi zagovarali revizije učinka usmerene na javnu potrošnju vezanu za rod. Ova praksa je započela u Zelenortskoj Republici 2016. godine i sada je usvajaju sve ostale zemlje PALOP i Istočni Timor.

Ovo su tri primera kako zakonodavna tela mogu da se angažuju sa VRI da unaprede kontrolu i nadzor nad javnom potrošnjom, te ubrzaju ostvarivanje 5. i 16. COR.

Izvor: Pro PALOP-TL SAI, 2017.

Nacionalne institucije za ljudska prava

Zaštita i unapređenje ljudskih prava zahteva napore i saradnju raznih zainteresovanih aktera, među kojima su parlamenti i nacionalne institucije za ljudska prava (NILJP). Saradnja između tih institucija je presudna, pošto parlamenti razvijaju pravni okvir u skladu s međunarodnim i nacionalnim standardima, dok NILJP nezavisno prate primenu takvog zakonodavstva na nacionalnom nivou.

Rad NILJP se rukovodi Pariskim principima – kompletno međunarodnih standarda koje je usvojila Generalna skupština UN 1993. godine. Zemlje se ocenjuju prema tome koliko je dobro njihova NILJP usklađena sa Pariskim principima: status „A“ označava potpunu usklađenost. Usvojeni 2012. godine, Beogradski principi nadograđuju Pariske principe, procenjujući naročito odnos između NILJP i parlamenata (vidi Okvir 38).

Okvir 38 Odnos izveštavanja između parlamenata i NILJP

Izvod iz Beogradskih principa

14. NILJP treba da izveštavaju neposredno parlament.

15. NILJP treba da podnose parlamentu godišnje izveštaje o svojim aktivnostima, zajedno s rezimeom računovodstvenog izveštaja, kao i da izveštavaju o situaciji u vezi s ljudskim pravima u zemlji i o bilo kom pitanju koje je u vezi s ljudskim pravima.

16. Parlamenti treba da dobijaju i pregledaju izveštaje NILJP i da reaguju na njih, kao i da se pobrinu da debatuju o prioritetima NILJP, i treba da traže prilike da odmah debatuju o najznačajnijim izveštajima NILJP.

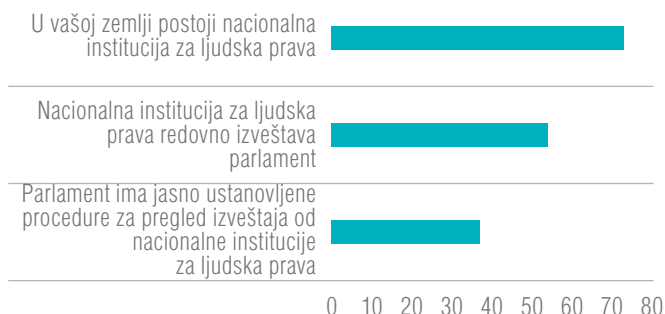
17. Parlamenti treba da razrade načelan okvir za debatovanje o aktivnostima NILJP, koji je u skladu s poštovanjem njihove nezavisnosti.

18. Parlamenti treba da održavaju otvorene diskusije o preporukama koje su izdale NILJP.

19. Parlamenti treba da traže informacije od relevantnih državnih organa o stepenu do koga su relevantni državni organi razmatrali i reagovali na preporuke NILJP.

Izvor: Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava, 2012. Beogradski principi, Odeljak I (D)

Slika 28. Parlamentarno angažovanje sa nacionalnim institucijama za ljudska prava



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, 2016, pitanje 33 (uzorak za pitanje: 103 parlamentarna doma)

Kao što je prikazano na Slici 28, sveukupna slika o parlamentarnom angažmanu sa NILJP je donekle slična onoj koja prikazuje odnos izveštavanja između parlamenta i vrhovne revizorske institucije, ali je, uopšteno govoreći, nivo izveštavanja niži, i ima manje parlamenata koji imaju procedure za pregledanje izveštaja. Senat Svazilenda, na primer, u svom odgovoru konstatuje:

„Nacionalna institucija za ljudska prava utvrđena je ustavom, ali je odgovarajući zakon, koji će verovatno obezbediti dostavljanje izveštaja parlamentu, još uvek u fazi pilotskog istraživanja.“

Jedna studija iz 2016. o 72 zemlje gde NILJP ima status „A“ po Pariskim principima³ pokazala je da NILJP dostavlja godišnji izveštaj parlamentu u preko 90 procenata anketiranih zemalja, kao i specijalne izveštaje u 79 procenata zemalja. U

3 IPU, GANHRI i GIIDS, 2016.

polovini parlamenata NILJP redovno godišnje predstavlja svoj izveštaj, često praćen parlamentarnom debatom. Ipak, 50 do 60 procenata parlamenata navodi da oni ne preduzimaju mere daljeg praćenja po izveštaju.

Okvir 39 Saradnja između NILJP i parlamenata u Republici Koreji i Kostariki

Republika Koreja

Radni odnos između Nacionalne komisije za ljudska prava Koreje (NHRCK) i parlamenta te zemlje dobro se pridržava Beogradskih principa, naročito u pogledu izveštavanja i oblika saradnje. NHRCK dostavlja Radnom odboru Doma nacionalne skupštine i godišnje i specijalne izveštaje. Njeni izveštaji sadrže detaljne informacije o nacionalnoj situaciji u pogledu ljudskih prava, istrage o kršenjima ljudskih prava, preporuke Nacionalnoj skupštini i strateške planove za narednu godinu.

Članovi odbora razmatraju izveštaje, i imaju redovne sastanke sa predstavnicima NHRCK da bi diskutovali o važnim pitanjima pokrenutim u izveštajima i razmatrali dalje mere. Pošto se odbor sastoji od članova parlamenta iz različitih političkih partija, gledišta članova o preporukama NHRCK mogu biti različita. Neki članovi dovode u pitanje praktičnost određenih preporuka. Međutim, pošto ta dva tela imaju službeno ustanovljen ambijent za aktivnu debatu, ona su u stanju da sarađuju kako bi iznašla ostvariva rešenja. yKostarika je usklađena s većinom odredbi navedenih u Beogradskim principima. NILJP ove zemlje, Defensoría de los Habitantes, ima zakonsku obavezu da dostavlja i usmeno predstavlja godišnji izveštaj Zakonodavnoj skupštini. Mada se to ne zahteva po zakonu, članovi parlamenta se nakon predstavljanja izveštaja uključuju u debatu sa Defensoríom, kako bi pojasnili preporuke i sva pokrenuta administrativna pitanja. Parlamentarci intervjuisani za ovu studiju saglasni su u tome da izveštaji tačno odražavaju stvarnost na terenu i da, takođe, stimulišu momentalno postupanje čiji je cilj da se popravi situacija u pogledu ljudskih prava u Kostariki.

Postoji bliska saradnja između Defensoríe i Skupštine, naročito za vreme izrade nacrtu relevantnog zakonodavstva. Specijalni Stalni odbor za ljudska prava ima otvoren kanal za komunikaciju sa Defensoríom i redovno traži njeno mišljenje o čitavom nizu tema. Mada su u praksi te veze vrlo jake, njih u izvesnoj meri podriva nedostatak zakonskog mandata. Međutim, postoje planovi da se uvedu zakoni koji bi taj odnos ozvaničili.

Izvor: IPU, Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), i Graduate Institute of International and Development Studies (GIIDS), 2016.

Ombudsmeni

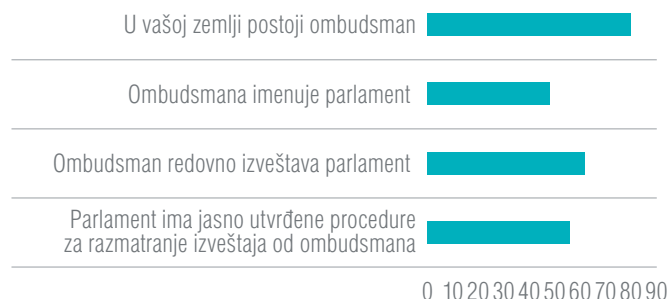
Ombudsman je široko primenjivan mehanizam koji tipično ima bliski odnos sa parlamentom. Mada su kroz istoriju možda postojale slične kancelarije, u moderna vremena prva parlamentarna kancelarija ombudsmana osnovana je u Švedskoj početkom 19. veka. Danas švedski parlament kaže da je zadatak ombudsmana sledeći:

„da razmatra primenu zakona i drugih propisa u javnom sektoru u ime Riksdaga i nezavisno od izvršne vlasti, tako obezbeđujući da državni organi i njihovo osoblje poštuju zakone i druge propise koji regulišu njihovo delovanje.“

Tačno ovlašćenje može da se razlikuje od jedne zemlje do druge, ali je njihova uloga, uopšteno govoreći, da ispituju žalbe na administrativne odluke ili na preporuke koje daju vladina ministarstva ili druga vladina tela. Kao takvi, ombudsmeni osiguravaju vitalni oblik nadzora nad vladom, pomažući da se obezbedi da vlada postupa u skladu sa zakonom. Oni nude građanima jasnu tačku za kontakt gde oni mogu da podnose žalbe. Sa svojom širokim pogledom na funkcionisanje vlade, kancelarija ombudsmana može da daje parlamentu detaljne preporuke za dalji nadzor ili zakonodavno delovanje. Postoji jasna komplementarnost između postupanja ombudsmana na bazi slučaja i pristupa parlamenta praktičnim politikama. Pozivajući se na konkretne slučajeve, ombudsman može skretati pažnju parlamentu na pitanja koja zahtevaju reagovanje nekom praktičnom politikom.

U više od polovine slučajeva gde postoji ombudsman, njega imenuje parlament. Kancelarija ombudsmana izveštava parlament u sve većem broju zemalja, čak i kada njega ne imenuje parlament. Međutim, kancelarije ombudsmana ne izveštavaju uvek parlament: parlament Madagaskara, na primer, izveštava da „postoji ombudsman (Medijator Republike), ali ne postoji tekst koji ga povezuje sa parlamentom“.

Slika 29. Parlamentarno angažovanje sa ombudsmanima



Izvor: Upitnik IPU/UNDP za parlamente, 2016, pitanje 33 (uzorak za pitanje: 103 parlamentarna doma)

Interakcija s parlamentom je obično na osnovu godišnjeg izveštaja. U Austriji, postoji prilika za razmenu informacija između parlamenta i kancelarije ombudsmana:

„Kancelarija ombudsmana godišnje podnosi izveštaj Nacionalnom i Federalnom savetu, i njegova tri člana imaju pravo da prisustvuju raspravama o izveštajima kancelarije ombudsmana i u Nacionalnom i u Federalnom savetu i u njihovim odborima i pododborima.“

Poslednjih godina se primećuje da se funkcija ombudsmana širi i izvan ovlašćenja javne uprave, i osnivaju se ombudsmeni za konkretne oblasti. Parlament Novog Zelanda je, na primer, 1986. ustanovio Parlamentarnog poverenika za životnu sredinu⁴, koji ima „ulogu širokog delokruga da istražuje postupke državnih organa u meri u kojoj bi oni mogli da imaju uticaj na životnu sredinu, te da revidira procedure koje su uveli sami državni organi

4 Novozelandski Parlamentarni poverenik za životnu sredinu (<http://www.pce.parliament.nz/>).

radi svođenja na minimum svih negativnih uticaja na životnu sredinu koji bi mogli da proisteknu iz njihovih aktivnosti.“

Austrija, Litvanija, Norveška i Hrvatska imaju uspostavljene kancelarije ombudsmana koje slede ciljeve jednakosti i nediskriminacije. U Hrvatskoj, Odbor za rodnu ravnopravnost, koji promovira i prati primenu principa rodne ravnopravnosti u zakonodavstvu, može da se oslanja na rad Ombudsmana za rodnu ravnopravnost, koji

„postupa nezavisno, prati sprovođenje Zakona o rodnoj ravnopravnosti i drugih propisa o rodnoj ravnopravnosti i izveštava hrvatski sabor najmanje jednom godišnje“.

U svom godišnjem izveštaju za 2017. o stanju demokratije, V-Dem navodi sve istaknutiju ulogu koju imaju institucije spoljnog nadzora. Prema tom izveštaju, u jednom broju zemalja postoji sve veća verovatnoća da će

„kada se izvršna vlast bavi nekom neustavnom aktivnošću, 1) zakonodavno telo ili 2) druga nadzorna tela, kao što su ombudsman ili generalni tužilac, pokrenuti istragu i izdati odluku koja je nepovoljna za izvršnu vlast. Oba [scenarija] registruju preko 15 zemalja koje ostvaruju značajne napretke, a nasuprot njima manje od 10 koje nazaduju“.⁵

Jačanje odnosa sa institucijama spoljnog nadzora

Kao što je to slučaj i sa parlamentarnim alatima za nadzor, samo postojanje institucija spoljnog nadzora ne obezbeđuje efikasnu nadzornu ulogu. Osim toga, ne bi trebalo da se uzme zdravo za gotovo da će parlament sa tim institucijama imati bliski radni odnos. Parlamenti i parlamentarci treba da ih izaberu, da rade s njima i da se oslanjaju na njihovu stručnost.

Stvaranje produktivnog, komplementarnog odnosa biće određeno trima činiocima.

- Prvo, parlament treba, zakonskim mandatom ako je potrebno, da osnuje te institucije spoljnog nadzora (tamo gde one još ne postoje) i da periodično razmatra izveštaje koje one pripremaju.
- Drugo, parlament se mora pobrinuti da te institucije imaju kapacitet (u smislu autonomije i ljudskih i finansijskih resursa) da preuzmu svoje ovlašćenje. Odgovornost za delotvornost rada tela spoljnog nadzora često je u rukama parlamenta.
- Treće, parlament i nadzorne institucije mogu graditi kulturu međusobnog poverenja radeći zajednički. To obezbeđuje da parlament bude siguran u nalaze tih spoljnih tela, te da ta spoljna tela budu sigurna u želju parlamenta da njihove preporuke uzima ozbiljno.

Ukratko: Institucije spoljnog nadzora

Potrebno je da parlamenti zvanično primaju i sistematski razmatraju izveštaje tela spoljnog nadzora, zato što oni obično iznose nepristrasne informacije i analizu niza zabrinjavajućih pojava u vezi s praktičnom politikom, koji se mogu upotrebiti za ispitivanje vladine praktične politike i za podsticanje promene tamo gde je potrebno. Isto kao što je potrebno da institucije spoljnog nadzora imaju resurse za

blagovremeno izveštavanje, tako i parlamenti treba da imaju resurse da bi tumačili njihove nalaze.

5.3 Građenje odnosa sa ostalim zainteresovanim akterima

Vlada

Sa specijalnim znanjima koja obezbeđuje stvarno izvršavanje praktične politike, državna ministarstva su bitan izvor informacija, stručnosti i pomoći za parlamentarni nadzor. Osim toga, vladini zvaničnici koji su predani svom poslu mogu pomaganje zakonodavcima smatrati načinom da se unapredi učinak njihovog ministarstva. Zvaničnici mogu biti važni saveznici i, u vanrednim okolnostima, mogu čak poslužiti kao „zviždači“ ili insajderski informatori kada su vladine službe naročito nekooperativne.

Međutim, uopšteno govoreći, postoje bitne razlike između stavova vladinih zvaničnika i zakonodavaca. Nadzorni odnos između parlamenta i vlade povlači za sobom i podsticaje za saradnju i impulse u pravcu sukoba. S jedne strane, saradnja može biti obostrano korisna, zato što zakonodavci mogu koristiti specijalna znanja i stručnost vladinih službenika, a vladine službe imaju interes da steknu i održavaju podršku od strane zakonodavnog tela. S druge strane, parlamentarni nadzor se često fokusira na nalaženje grešaka ili nedostataka u tome kako državne službe funkcionišu.

„Popričati“ s ministrom

Jedan broj intervjuisanih parlamentaraca izvestio je o praksi daljeg ličnog rada s ministarom kao sredstvu za prikupljanje informacija i uticanja na praktičnu politiku. Takva praksa može da se odvija kratkim razgovorom u hodnicima parlamenta ili za vreme nekog glasanja – ne mora nužno da zahteva zvanično zakazivanje sastanka između datog člana i datog ministra.

„Nikada ne možete precenjivati važnost građenja snažnog odnosa, u svojstvu člana parlamenta, sa nekim ministrom i sa članovima kabineta da biste zaista uticali na odluke i postavljali ona pitanja – ona teška pitanja – na koja treba odgovoriti. Tako, čak i ako se procesi odvijaju, i dalje je važno imati te odnose i važno je da kabinet i izvršna vlast pruže prilike članovima parlamenta koji ne bi uvek nužno imali taj odnos.“

Louise Markus, Član Predstavničkog doma, Australija

Pored traženja informacija o nekom pitanju, članovi parlamenta su takođe naglasili potrebu da razviju odnose sa ministrima kako bi privukli njihovu pažnju na neko pitanje koje ih zanima i podstakli neko rešenje:

„Kao član Odbora za prirodne resurse, nacionalnu imovinu i životnu sredinu, upozorila sam ministra za životnu sredinu na zagađenje vode u mom okrugu koje je rezultat izlivanja sa stočnih farmi. Odbor je ispitao šta su ministar i njegov lokalni delegat radili da reše ovo pitanje. Kasnije sam otišla s ministrom na teren, da bi on lično

5 V-Dem, 2017: 26.

video šta se događa u mom okrugu. Kao rezultat tog procesa, povećana je kontrola farmi i uvedene su sankcije za nepoštovanje postojećih ekoloških normi.“

Denise Pascal Allende, Član Zastupničkog doma, Čile

Potencijalne koristi od direktnog kontakta brojne su: on može direktno da privuče pažnju datog ministra na dato pitanje (i može imati naknadno dejstvo da se tom pitanju dâ preimućstvo); može da omogući blagovremeni odgovor; može unapred upozoriti ministra na potencijalnu „crvenu zastavicu“.

Potencijalne negativne strane podjednako su jasne. Prvo je pitanje pristupa: verovatnije je da će pristup ministrima pre imati članovi partije koja je u vladi nego oni iz opozicije. Drugo se odnosi na nadzornu ulogu članova parlamenta: korišćenjem nezvaničnih kanala za obaveštavanje ministara i uticaj na njih, članovi partije u vladi analogno su manje podstaknuti da koriste zvanične nadzorne procedure, koje se odvijaju javno i služe da pružanje informacija javnosti. Treće, u netransparentnim procesima nadzora postoji rizik od korupcije.

„Članovi parlamenta nekada više vole da rešavaju pitanja ili dobijaju odgovore neformalnim merama. Oni podignu slušalicu i direktno zovu ministre. Takva neformalna komunikacija između članova parlamenta i članova vlade nekada se smatra delotvornijom od pozivanja ministara da prisustvuju sastancima odbora i javnog postavljanja pitanja. To potiče od pogrešnog razumevanja koncepta timskog rada. Članovi parlamenta iz vladajuće partije često osećaju da nije u redu javno postavljati pitanje nekome iz njihovog sopstvenog tima. Članovi opozicije su aktivniji. Čvrsto verujem da članovi većine takođe treba da postanu aktivniji, i da njihovi neformalni razgovori sa ministrima neće dovesti do delotvornog nadzora i da neće biti produktivni.“

David Usupashvili, Predsednik parlamenta, Gruzija

Razumljivo je da se članovi parlamenta na strani vlade mogu osećati komotnije ako tiho pokreću pitanja oko kojih se brinu (oni ili njihovi glasači), iz želje da poštede vladu od svake potencijalne političke neugodnosti. Drugi pristup slične vrste jeste lobiranje kod ministara putem prepiske. Opozicioni članovi parlamenta podstaknuti su da postavljaju pitanja koja mogu javno da dovedu vladu u nezgodan položaj. Međutim, članovi parlamenta koji pripadaju vladajućoj partiji radije privatno pokreću neko pitanje u nekom pismu umesto javno, postavljajući neko pitanje ili pokrećući debatu.

Mada je razumljivo, ovo ponovo pokreće pitanje o tome kako članovi parlamenta međusobno dele odgovornost za nadzor.

Civilno društvo

Parlamentarci moraju redovno komunicirati sa svojim glasačima i da bi objasnili šta se događa u parlamentu, a i da bi saslušali mišljenja o tome šta dobro funkcioniše, a šta ne. Taj kontakt može da se odvija neposredno, preko, na primer, kancelarija izbornih jedinica za lične sastanke parlamentaraca sa glasačima, ili indirektno, sastancima sa organizacijama civilnog društva. Povratne informacije koje članovi parlamenta prikupljaju od članova javnosti presudne su za njihov nadzorni

rad u parlamentu. Pokazujući da reaguju na brige javnosti, parlamentarci grade vezu sa svojim biračkim telom i stiču znanja koja mogu da koriste u parlamentu, npr. tako što će postaviti neko parlamentarno pitanje.

„Prvo, svaki poslanik i svaki senator ima dva dana mesečno za posete na terenu. Gde idete ... možete da idete bilo gde u Ruandi da vidite probleme koji postoje. ... Oni su uvek povezani sa programom vlade, nekim projektom, ili žalbama ljudi. Kad se vratimo, mi izradimo nacrt izveštaja Birou parlamenta. Izveštaji se sastavljaju i predstavljaju. Te izveštaje koristimo da utvrdimo stvari koje ćemo proveravati.“

Jeanne d'Arc Gakuba, Potpredsednica Senata, Ruanda

Organizacije civilnog društva

Postojanje aktivnog civilnog društva bitan je element demokratije.⁶ Građani se okupljaju u organizacije civilnog društva (OCD) na osnovu zajedničkih interesa. Parlamenti igraju ključnu ulogu u uvođenju zakonskog okvira koji omogućava prosperitet OCD. Parlamenti su obavezni da, kao redovni deo parlamentarnog procesa, traže i održavaju dijalog sa čitavim nizom organizacija civilnog društva, tražeći od njih tokom slušanja ulazne podatke i podržavajući njihov kapacitet da daju doprinos.

Važan aspekt odnosa između OCD i parlamenata (i članova parlamenata) jeste da i jedni i drugi tvrde da zastupaju javnost i neguju odgovornost. Sledstveno tome, odnosi između OCD i parlamenta ne moraju uvek biti laki. To je normalno; oni imaju komplementarna ovlašćenja i prioritete, ali rade na istom terenu.

U anketi IPU/UNDP, od članova parlamenata traženo je da procene koliko su tražili gledišta organizacija civilnog društva. Nešto ispod 30 procenata je naznačilo da su to uvek radili, 39 procenata je odgovorilo da su to radili često, a 24 procenata je navelo da su to radili ponekad. Zanimljivo je da je bilo razlike između odgovora žena i odgovora muškaraca. Dok na odgovor partijsko članstvo (vlada nasuprot opozicije) nije bitno uticalo, žene članovi parlamenta su pre nego muškarci *sistematski* tražile gledišta organizacija civilnog društva (vidi Sliku 30). To sugeriše da postoji veza između specifičnih pitanja koja zagovaraju OCD i onih čiji su pobornici žene članovi parlamenta, ili jednostavno može biti da će žene članovi parlamenta pre tražiti gledišta ljudi koji su pogođeni nekom praktičnom politikom koju one razmatraju nego njihove muške kolege.

Korisne sugestije parlamentarcima: uključivanje građana

Zašto bi trebalo da se uključim?

Zastupnička uloga članova parlamenta ima suštinsku vezu sa funkcijom nadzora. Zahvaljujući kontaktu sa glasačima i ostalim članovima javnosti, vi ste u jedinstvenoj poziciji da razumete život običnih ljudi i uticaj vladine praktične politike. To je podjednako važno i za one članove parlamenta koji podržavaju vladu i koji su uložili u to da obezbede da praktična politika bude delotvorna, i za članove parlamenta iz opozicije, koji eventualno hoće da otkriju propuste vlade.

Šta mi je potrebno?

- Informacije o brigama glasača, da biste utvrdili teškoće koje se često javljaju i ukazuju na neki sistemski problem;
- plan za konsultovanje glasača i ključnih grupa i organizacija (sastanci bi mogli da se zakazuju redovno ili na *ad hoc* osnovi, kao reakcije na konkretnu vladinu praktičnu politiku i predloge zakona);
- istraživanje o postojećoj praktičnoj politici i zakonima, uključujući i informacije od organizacija civilnog društva i instanci u kojima su ostali članovi parlamenta pokrenuli neko slično pitanje.

Kako mogu delotvorno da doprinesem?

Reaktivno

- Iz kontakta sa glasačima identifikujte pitanja koja treba pokrenuti u parlamentu.
- Slušajte grupe i organizacije koje odslikavaju brige nekog broja ljudi.

Proaktivno

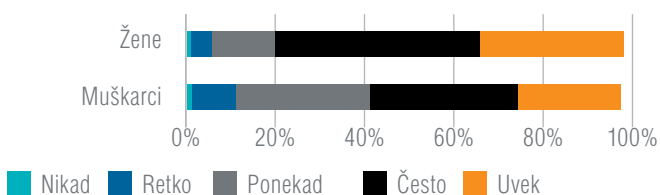
- Organizujte sastanke za procenu uticaja vladine praktične politike, npr. sa grupama profesionalaca, kao što su oni koji rade u zdravstvu ili obrazovanju, ili sa konkretnim demografskim grupama, kao što su stariji ljudi ili deca i omladina.
- Posećujte službe u svojoj izbornoj jedinici sa pripremljenim pitanjima.
- Okupljajte ljude s konkretnog lokaliteta kako biste razumeli njihove brige, npr. ljude koji žive u nekom udaljenom području i imaju pristup malom broju usluga.

U parlamentu

- Koristite prikladne alate za nadzor, kao što su postavljanje parlamentarnih pitanja, govorenje u relevantnim debatama ili predlozi za neku debatu.
- Prenosite zabrinjavajuće pojave odgovarajućem odboru i vršite pritisak da se o njima sprovede istraga.
- Nastojte da popravljate zakone ili, ako je moguće, predložite nove.
- Budite uporni – može da prođe znatno vreme dok vlada obrati pažnju. Iskoristite svaku priliku da pokrenete pitanja.
- Tražite saveznike – nađite druge članove parlamenta koji imaju iste brige ili direktno lobirajte kod nekog ministra.

Slika 30. Traženje mišljenja od organizacija civilnog društva

Po polu



Izvor: Anketa IPU/UNDP parlamentaraca, 2016, pitanje 1 (uzorak za pitanje : 212 muških članova parlamenta, 132 ženska člana parlamenta)

Ogroman potencijal nose OCD koje usmeravaju svoje zagovaranje na pojedinačne članove parlamenta, koji će možda

rado upotrebiti informacije koje im one daju da bi te ulazne podatke uključili u procese zvaničnog nadzora.

„Dakle, ono što svako od nas radi jeste da gradimo svoju sopstvenu mrežu ljudi u ministarstvima, u NVO, koji vam neprekidno daju informacije. To je jedini način na koji možete da ih dobijete, zato što, ako pokušate da ih dobijete zvanično, bićete opstruisani, bilo od nekog zvaničnika ili od samog ministra ili predsednika.“

Robert Alfred Lees, Član Nacionalne skupštine, Južna Afrika

Privatni sektor

Među podsticajima koje grupe iz privatnog sektora mogu imati da se angažuju s vladom jesu i ekonomski i stručni/profesionalni interes i ideološke perspektive. Vlade donose odluke koje stvaraju i regulišu politička i lična prava. Vlast države takođe može da

pomogne ljudima da zarađuju tako što će regulisati konkurenciju i uticati na cene robe oporezivanjem, zaštitom i drugim sredstvima.

U većini zemalja postoje grupe za privredno lobiranje, koje zastupaju konkretne privredne delatnosti i sektore. Pored novca, njihovi resursi uključuju stručnost i informacije o tome šta se događa u njihovoj oblasti i kako vlada utiče na njih. Može se pretpostaviti da se ovi resursi koriste na koristoljubiv način, ali ipak mogu imati vrednost za članove parlamenta koji nastoje da imaju uvid u to šta se događa u nekoj oblasti.

U svakom slučaju, članovi parlamenta će hteti da znaju kako potencijalni postupci vlade mogu uticati na grupe iz privatnog sektora.

Razumevanje ovih različitih interesa i perspektiva pomaže zakonodavcima da prodube znanja i da zauzmu izbalansiran stav i, uz podršku stručnog/profesionalnog osoblja, članovi parlamenta trebali bi da budu u stanju da prave razliku između dobrih i loših informacija. Takvo suprotstavljanje ideja daje članovima parlamenta specijalizovane informacije koje su im potrebne da bi odlučili koji od suprotnih stavova da zauzmu.

Problemi se javljaju kada različite strane nekog argumenta nisu u ravnoteži i kada se mogu iskazati samo neki interesi. Odgovornost je parlamenta da bude podjednako dostupan svim grupama i da se pobrine da interakcije budu transparentne i etičke. Podstičući grupe iz privatnog sektora da doprinose zvaničnim procesima nadzora, kao što su istrage odbora, parlament može pomoći da se nadzorne aktivnosti privatnog sektora dovedu u sferu javnosti.

Mediji

Demokratska država pretpostavlja slobodu mišljenja i izražavanja. Otvoreni i slobodni mediji bitna su komponenta demokratskog društva i važan partner parlamentu u njegovoj nadzornoj ulozi. Postoji složen, dinamički i potencijalno komplementaran odnos između parlamenta, medija i nadzorne uloge.

Široka javnost dobija veliki deo svojih informacija o tome šta se događa u vladi – uključujući i informacije o parlamentarnom nadzoru nad izvršnom vlašću – putem medija. Mediji koji su oslobođeni propisa o sadržaju i koji za osoblje imaju obrazovane profesionalce važan su kanal za pristup javnosti aktivnostima parlamentarnog nadzora. I, kako su konstatovali mnogi učesnici fokus grupa iz svih delova sveta, izveštavanje medija stimuliše i pažnju ostalih zakonodavaca.

Istraživačko novinarstvo je važan činilac u odgovornosti. Istraživačko izveštavanje može da pruži informacije za parlamentarni nadzor – na primer, objavljivanje i analizu Panamskih papira 2015. uglavnom su pokrenuli mediji, što je potom dovelo u raznim zemljama do brojnih inicijativa za parlamentarni nadzor.

Istovremeno, radio-difuzni mediji mogu imati naročito veliki domet, ali njima takođe može u izveštavanju o pitanjima nedostajati dubina i upornost, pošto se pažnja javnosti seli dalje. Izveštavanje se pre fokusira na parlamentarni nadzor ako je podstaknuto skandaloznim događajima nego tehničkim ispitivanjima vladinih poslova. Pisani mediji, naročito oni visoko plasirani, nude više prostora za temeljno, izbalansirano i detaljno izveštavanje i sistematsko praćenje teme tokom vremena.

Novinari će se često obraćati članovima parlamenta kako bi dobili informacije koje možda nisu u javnom domenu. U međuvremenu, članovi parlamenta često navode da su zabrinuti zbog portretisanja parlamentarnog rada od strane medija, čak i kada traže vidljivost koju masovni mediji mogu da ponude.

Napomenuli smo koliko je važno da parlament, da bi se mobilisala šira javnost, objavljuje svoj nadzorni rad preko medija, a naznačili smo i ulogu koju moć iznošenja u javnost može igrati u pokretanju vladinih reakcija na zabrinjavajuće pojave koje su predmet nadzora.

„Jednostavno morate da upotrebite svaku alatku, i onda biste morali da pređete u spoljašnju arenu i da uključite štampu, medije ... potrebno je da imate dobro obaveštenu i odgovornu štampu i medije kako biste dobili najbolje moguće rezultate.“

Baroness Gloria Hooper, član Doma lordova, Ujedinjeno Kraljevstvo

Jačanje obostranog razumevanja između parlamenta i medija donosi koristi, ali ima i cenu. Bolje poznavanje zakonodavnih procedura i prakse može da unapredi izveštavanje. Veća dubina u izveštavanju može da motivise nekog političara da ode dalje od želje da se dočepa naslova u medijima i da ponudi potkrepljeniji komentar. Ali, parlament i mediji imaju različite uloge i interese, i daju različite doprinose demokratskom načinu upravljanja.

Društveni mediji

Širom sveta, društveni mediji podjednako obogaćuju informaciono okruženje i elite i običnih ljudi, informišući veće auditorijume i omogućavaju širem spektru učesnika da i sami postanu informatori. Društveni mediji su naročito važni mladima, koji predvode inovacije u novim oblicima političke interakcije. Rastuće korišćenje ove tehnologije je izmenilo, ili ima potencijal da izmeni, okruženje za parlamentarni nadzor.

„Nadzor će biti efikasniji samo ako uključite javnost. Došlo je vreme kad parlament kao institucija mora više da koristi društvene medije.“

Michael Carrington, Predsednik Skupštinskog doma, Barbados

Parlamenti aktivno koriste društvene medije za komuniciranje sa građanima.⁷ U jednom broju zemalja u toku su eksperimenti da se društveni mediji koriste za prikupljanje ulaznih podataka za nadzorni rad. Još daleke 2012. godine, Odbor za obrazovanje u Donjem domu Ujedinjenog Kraljevstva pozvao je javnost da predloži pitanja za nekog ministra preko Twittera, a zatim je odabrani deo tih pitanja postavljen tokom rasprave u odboru.⁸

Pa ipak, parlamenti nastavljaju da izveštavaju da su njihovi primarni ciljevi u onlajn komunikaciji da objašnjavaju šta parlament radi i da pružaju informacije građanima. Malo parlamenata je počelo da koristi društvene medije da bi pozivali javnost da daje ulazne podatke za nadzorne aktivnosti.

⁷ IPU, 2016. (iii).

⁸ Michael Gove odgovara na pitanja #PitajteVladu na Twitteru (Parlament UK <http://www.parliament.uk/education-komitet-askgove-twitte>).

Korisne sugestije za članove parlamenta: korišćenje društvenih medija u svrhe parlamentarnog nadzora

Zašto bi trebalo da se uključim?

Društveni mediji omogućavaju članovima parlamenta da na rentabilan način dopru do ogromnog auditorijuma, a naročito do mladih ljudi. Oni mogu povećati vidljivost nekog člana parlamenta u javnosti, naročito kada on koristi društvene medije da unapredi svoju nadzornu aktivnost. Društveni mediji takođe nude članovima parlamenta efikasan kanal kroz koji mogu da zagovaraju pitanja koja zahtevaju hitnu pažnju i da podižu svest javnosti o njima, i kojim će od javnosti dobijati podatke i povratne informacije.

Šta mi je potrebno?

- Poznavanje relevantnih pravila o korišćenju društvenih medija, uključujući i sve parlamentarne kodekse ponašanja;
- poznavanje raznih platformi društvenih medija (Twitter, Facebook, Instagram, WhatsApp itd.) tako da možete odlučiti koji će vam najviše odgovarati.

Kako mogu delotvorno da doprinesem?

- Istražujte svoju mrežu društvenih medija, pratite svoj parlament, partnere u nadzornoj ulozi, te vladine agencije koje vas naročito zanimaju.
- Prikupljajte zanimljiv sadržaj, kao što su:
 - priče sa veb-sajtova parlamenta ili partije;
 - vaše sopstvene slike ili fotografije i faktografiju od drugih organizacija (za koje ste sigurni da će biti dobro ocenjene);
 - relevantne članke iz medija;
 - informacije od vaših partnera u nadzornoj ulozi;
 - dobre citate sa događaja kojima prisustvujete.
- Nemojte da onlajn govorite ništa što ne biste voleli da vidite citirano na noćnim vestima.
- Budite jezgroviti: komunikacija na društvenim medijima treba da prenese poruku vrlo jezgrovito. Na primer, ograničenje od 140 slovnih mesta na Twitteru ne daje vam mnogo prostora da prenesete svoje mišljenje.
- Prosledjujte na Twitteru, sa svojim sopstvenim komentaram, postove sa svoje nadzorne mreže.
- Koristite heštagove (#reč):
 - Iskoristite postojeće heštagove da biste povećali svoj domet (npr. #parlamentarninadzor, #parlament, #[vaša zemlja]).
 - Osmislite nove heštagove za konkretne kampanje i nova pitanja (npr. #ženeuodborima).
- Uključite u svoje poruke indirektni pokazivač društvenih medija svojih partnera u nadzornoj ulozi.
- Kreirajte svoja sopstvena onlajn časopisja – mogli biste svakog meseca da angažujete svoje pratiocice u vezi s drugačijom temom vezanoj za nadzor, korišćenjem naročitog heštaga (na primer „#PitajteSvogČlanaParlamenta“).
- Postarajte se da vi ili vaša kancelarija imate kapacitet da reagujete na povratne informacije dobijene preko društvenih medija.

Društveni mediji mogu potencijalno biti dragocen saveznik u bici parlamenta protiv dva neprijatelja nadzora: nedostatka svesti i opšte ravnodušnosti. Ljudi su koristili društvene medije da upozore zakonodavce na probleme koji zahtevaju nadzor, kao što je institucionalna korupcija ili zanemarivanje standarda zdravlja i bezbednosti. Društveni mediji se mogu vrlo delotvorno koristiti i za mobilisanje podrške od do sada neaktivnih sektora javnosti.

Širenje društvenih medija je izazvalo i neke negativne posledice po parlamentarni nadzor. Diskutujući o ovom pitanju na 137. Skupštini IPU u aprilu 2017, jedan član belgijskog parlamenta je konstatovao da su ministri počeli da koriste društvene medije kao primarni forum za debatovanje o problemima. Ukazao je na to da ministri treba da budu u obavezi da najavljuju i pokreću pitanja prvo pred parlamentom, i zbog poštovanja prema parlamentu i

radi toga da bi ministrima mogla da se postavljaju pitanja i oni pozivaju na odgovornost.

Potencijal za korišćenje društvenih medija u svrhe parlamentarnog nadzora zahteva detaljnija istraživanja i analizu.

Ukratko: Izgradnja odnosa sa ostalim zainteresovanim stranama

Vlada, grupe iz privatnog sektora, civilno društvo, masovni mediji i društveni mediji čine deo razrađene mreže za nadzor u kojoj su svi delovi međusobno zavisni. Parlament može, i treba, da se postavi u centar nacionalnog nadzornog procesa. Svaki deo te mreže je bitan i treba da bude povezan s parlamentom pomoću jasnih sistema i procesa.

- Nezvanično obraćanje vladinim ministrima i zvaničnicima može biti korisno parlamentarcima koji žele da pokrenu pitanja a da vladu ne kritikuju javno. Međutim, ove „potajne“ interakcije mogu podrivati transparentnost i odgovornost. Praktično pravilo za delotvoran nezvanični nadzor jeste da on treba da poboljša zvanični nadzor, i da ne sprečava zvanične procese.
- Parlamentarci ne mogu efikasno zastupati svoje glasače ako redovno ne komuniciraju sa njima da bi saznali kakav efekat vladina praktična politika ima na njihov život. Organizacije civilnog društva mogu pomoći da se takve informacije prikupe i usmere.
- Kad imaju posla sa grupama koje zastupaju privatni sektor, članovi parlamenta treba da paze na to da njihove interakcije budu transparentne i bez nedopuštenog uticaja, mada će informacije koje one imaju često biti korisne.
- Članovi parlamenta su tradicionalno koristili masovne medije da bi obavestavali javnost o svom nadzornom radu, ali sve više prenose svoje poruke direktno ljudima preko društvenih medija.

tema, i mi smo išli u sve detalje i čak smo sugerisali neke promene. Ali ta vrsta stvari se pre događa unutar političke partije, ne izvan i ne u odboru.“

Vytautas Gapsys, Član parlamenta, Litvanija

U nekim aspektima, ovaj proces dovođenja stvari u pitanje i reagovanja i (eventualno) prilagođavanja sličan je zvaničnom nadzornom procesu koji se odvija u parlamentarnim odborima. Tamo gde unutar partije postoji dobar nivo interne demokratije, sastanci kokusa daju prostor da pojedinačni članovi parlamenta pokreću pitanja, dobijaju odgovore i traže prilagođavanje praktične politike.

Postoji argument da, pošto članovi parlamenta mogu pokretati pitanja unutar svog partijskog kokusa, oni mogu biti manje podstaknuti da doprinose nadzoru u okviru zvaničnih (i javnih) parlamentarnih procesa. Međutim, ako je neki član parlamenta fokusiran na dobar ishod za građane i dobar ishod za svoju partiju, on će nastojati da usvoji najbolji pristup u bilo kojoj datoj situaciji. Članovi parlamenta će i dalje učestvovati u zvaničnim procesima, jer uviđaju potrebu da tamo budu viđeni kako pozivaju vladu na odgovornost.

5.4 Parlamentarni kokusi i drugi nezvanični pristupi nadzoru

Članovi parlamenta mogu da deluju izvan zvanične nadzorne mašinerije (tj. izvan odbora, pitanja, debata, budžetske kontrole), nizom procesa koji, uopšteno govoreći, nisu kodifikovani u vidu parlamentarnih pravila. Oni uključuju jednopartijske kokuse, međustranačke kokuse i interesne grupe, kao i paralelnu nadzornu praksu. Ti procesi služe u mnoge svrhe, i nadzor im nije uvek glavni cilj. Ipak, oni sadrže aspekte koji se mogu smatrati nekim oblikom nadzora.

Jednopartijski kokusi

Jednopartijski kokusi su sastanci članova iste političke partije koji se okupljaju da bi odlučivali o pitanjima praktične politike, programa, nacrtu zakona i liderstva. Oni se obično održavaju iza zatvorenih vrata, što omogućava parlamentarcima da međusobno slobodno debatuju o razlikama a da pritom ne ugrožavaju partijsko jedinstvo. Ti sastanci, stoga, mogu pružiti priliku za pokretanje zabrinjavajućih pitanja u vezi s nadzorom, što je naročito korisno za članove partije koja je u vladi, koji možda ne bi želeli da javno kritikuju kolege ministre.

Pošto su članovi parlamenta iz vladajuće partije odgovorni biračkom telu za vladinu praktičnu politiku, oni imaju veliki interes da utiču na postupke vlade i da ih nadziru. Takođe je važno imati u vidu da se partije u vladi u donošenju svog zakonodavnog programa oslanjaju na podršku svojih članova parlamenta.

„Razgovarali smo detaljno s našom ministarkom obrazovanja o jednom pitanju praktične politike otprilike jedan sat. Diskutovali smo o svim neophodnim promenama i tražili smo sve dokumente, sve brojke, sve informacije. Ona je došla s nekoliko specijalista da bi dala sve informacije, pošto je znala da je to vrlo osetljiva

Višepartijski kokusi i interesne grupe

Višepartijski kokusi i interesne grupe važni su načini za međupartijsku saradnju i, kao takvi, oni unapređuju parlamentarni nadzor. Oni su motivisani željom parlamentaraca da se okupe da bi promovisali zajedničku agendu ili cilj. Njihove aktivnosti često pokrivaju širok spektar, uključujući i zagovaranje, pripremu zakonodavnih predloga i pratećenje uticaja vladine praktične politike.

Međustranački kokusi se razlikuju od parlamentarnih odbora. Njihova struktura je obično neformalnija. Oni, uopšteno govoreći, nemaju zvanična nadzorna ovlašćenja koja ima odbor, kao što je ovlašćenje da traže papire ili pozivaju svedoke. Članstvo je verovatnije dobrovoljno, a ne stiće se imenovanjem. Pa ipak, međustranački kokusi mogu doprineti nadzoru.

Fokus grupa iz Srbije koja se sastala radi ovog izveštaja kaže:

„Međustranački kokusi su dali mnogo bolje rezultate od zvaničnih metoda nadzora i pružili su značajnu priliku za povećanje nadzora nad izvršnom vlašću. Ženska parlamentarna mreža, Zeleni forum, Globalna organizacija parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC) i Energetski forum samo su neki primeri kokusa organizovanih po konkretnim oblastima i pitanjima, koji tako nude drugačiji pristup rešavanju pitanja.“

Činioci koji doprinose uspešnim međustranačkim kokusima obuhvataju zajedničku viziju i jasne ciljeve, konstruktivnu političku dinamiku i jako liderstvo. Uspeh međustranačkog kokusa zavisi i od stepena u kojem rukovodstvo parlamenta podržava njegov rad i metode rada. Tako, na primer, parlamentarno rukovodstvo će pre podržati rad kokusa koji ima za cilj da jača konsenzus među podeljenim političkim stranama, što mu daje veću šansu da preduzima efikasan nadzor.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, dobar primer međustranačkog mehanizma koji olakšava nestranačke diskusije jeste sistem Svepartijske parlamentarne grupe (APPG). APPG su neformalne,

interesno zasnovane grupe parlamentaraca koji se sastaju da diskutuju o problemima u vezi s nekom konkretnom temom. One pružaju prilike parlamentarcima da se angažuju sa spoljnim organizacijama i pojedincima koje se takođe interesuju za predmet date grupe.

U Nigeriji, mladi parlamentarci su se okupili 2015. da formiraju međustranačku grupu nazvanu Forum mladih parlamentaraca. On je preuzeo nadzornu ulogu, što uključuje i to da služi kao kanal kojim će se temeljni problemi mladih preneti na parlamentarni nivo. U oktobru 2016. jedna direktiva vlade je ograničila prilike za mlade diplomce da se pridruže nigerijskom Nacionalnom omladinskom korpusu za javne radove. Forum mladih parlamentaraca je saslušao brige koje su izrazile studentske i omladinske organizacije, te je pokrenuo to pitanje u parlamentu, pokrećući diskusiju na plenumu, koja je dovela do jednoglasnog usvajanja rezolucije da se odluka dalje istraži. To pitanje je dodeljeno Odboru za razvoj mladih, i pozvani su na ispitivanje Ministar za omladinu i sport i Generalni direktor Nacionalnog omladinskog korpusa za javne radove. U roku od nekoliko dana, predsednik zemlje je intervenisao da se ta odluka preinači.

Jedna studija IPU iz 2012⁹ o uticaju različitih vrsta parlamentarnih tela na odlučivanje o HIV-u i AIDS-u utvrdila je da su, uopšteno govoreći, najviše uspeha u podizanju svesti, prevođenju nauke u zakonodavstvo i radu sa OCD itd. imale međustranačke grupe. Međutim, njihova delotvornost gotovo sasvim zavisi od raspoloživosti stručnog osoblja koje će opsluživati datu grupu. Studije slučaja su pokazale da stručno osoblje nekada dolazi iz parlamenta, a nekada iz spoljašnjeg izvora, kao što je neka OCD ili stručna/profesionalna grupa.

Rad međustranačkih kokusa nije bez svojih izazova. Neke političke partije mogu ograničiti mogućnost da njihovi članovi parlamenta sarađuju sa članovima drugih partija. Vrlo slično kao i odbor, međustranački kokus treba da razmotri kako će biti strukturisan i kako će se njime upravljati u smislu vođstva, članstva, internih poslovnika o radu, planova rada, strateških razvojnih planova, podrške sekretarijata i finansiranja. Ti faktori ne idu uvek zajedno i ima mnogo slučajeva međustranačkih kokusa koji čine vrlo malo da izvršavaju svoja ovlašćenja.

Okvir 40 Korišćenje međustranačkog pritiska za unapređenje održive energetske politike u Bangladešu

Godine 2012. parlament Bangladeša je doneo Zakon o Organu za održivi razvoj i obnovljivu energiju (SREDA), kako bi uspostavio telo koje bi delovalo kao ključna tačka za promovisanje i razvoj održive energije. Međutim, gotovo godinu dana kasnije SREDA i dalje nije bio osnovan. To kašnjenje je podstaklo kritičnu masu zabrinutih parlamentaraca iz različitih partija da se okupe i preduzmu niz pozitivnih, konkretnih mera.

Međustranačka grupa je prvo organizovala stručni sastanak u parlamentu nazvan „Primena Zakona o SREDA“, kome su prisustvovali predsedavajući relevantnih odbora, zvaničnici iz Ministarstva za električnu energiju, energetiku i mineralne resurse, eksperti za obnovljivu energiju i predstavnici industrije i medija. Taj događaj je skrenuo pažnju

zakonodavaca, civilnog društva i ključnih zainteresovanih aktera na to da sprovođenje Zakona kasni.

Potom, ta grupa je ministru finansija i ministru za električnu energiju, energetiku i mineralne resurse dostavila memorandume, zahtevajući da sprovedu Zakon o SREDA. Sličan višepartijski memorandum je dostavljen i Parlamentarnom stalnom odboru za

Ministarstvo za električnu energiju, energetiku i mineralne resurse, sa zahtevom da interveniše.

Ta međustranačka grupa se zatim sastala sa ministrom za električnu energiju, energetiku i mineralne resurse kako bi pratila šta se dalje događa s tim memorandumima. Kao rezultat toga, ministar je naredio zvaničnicima da pripreme plan za sprovođenje SREDA. U toku pregovora o budžetu ta grupa je održala dalje sastanke sa

ministrom za električnu energiju, energetiku i mineralne resurse i, takođe, sa ministrom finansija, da ponovi zahteve za dodelu budžetskih sredstava za SREDA i sredstava za čistu energiju.

Nakon intervencija članova parlamenta, 2014. je ministar finansija dodelio sredstva za SREDA, kako bi ovaj postao potpuno operativan. Pored toga, lansirao je novi Fond za obnovljivu energiju, kao podrška novom kapacitetu za proizvodnju iz obnovljivih izvora.

Izvor: UNDP, 2016.

Za dodatne primere i korisne sugestije za parlamentarni nadzor specifično u vezi s praktičnom politikom posvećenom održivoj energiji, vidi Vodič Kako to činiti: Obnovljiva energija za članove parlamenta (<http://agora-parl.org/resursi/library/renewable-energyParlamentarci-kako-guide-0>).

Ženski međustranački kokusi

Ženski kokusi se često predstavljaju kao uspešan model međustranačke saradnje. Oni postoje u najmanje 87 parlamenata širom sveta,¹⁰ što sugerise da parlamentarci – naročito žene parlamentarke – nalaze da su oni koristan mehanizam. Dve trećine ženskih kokusa imaju u poslovniku o radu parlamenta zvaničan status, dok ostali funkcionišu na neformalnoj osnovi. Ženski kokusi su uspostavili i međunarodnu saradnju, osnivanjem regionalnih parlamentarnih udruženja žena. Kao i kod ostalih međustranačkih kokusa, nadzor nad praktičnom politikom vlade samo je jedna od njihovih aktivnosti, zajedno sa zagovaranjem, diskusijom i drugim funkcijama.

Uspešni ženski kokusi u stanju su da sistematski prate vladino zakonodavstvo i praktičnu politiku u vezi s unapređenjem rodne ravnopravnosti, kao i da daju rodnu perspektivu na zakonodavstvo, prioritete javne praktične politike i partijsku praktičnu politiku i da imaju pozitivan uticaj na njih. Ženski kokusi takođe mogu podržavati mentorski rad s novim članicama parlamenta i pružati prilike za umrežavanje žena, što je ključna korist, imajući u vidu da političkim mrežama obično i dalje dominiraju muškarci. U mnogim pravnim sistemima postojao bi rizik da se bez takvih platformi zanemari nadzor nad rodnom ravnopravnošću.

„Pre šest meseci smo odlučili da osnujemo [međustranački] kokus, i počinjemo da stvaramo veze

Korisne sugestije za parlamentarce: međustranački ženski kokusi

Zašto bi trebalo da se uključim?

Međustranački ženski kokusi (i kokusi za rodnu ravnopravnost) jesu mehanizmi koji „dodaju vrednost“ učešću žena u parlamentu. Oni članicama parlamenta daju pravni način da definišu zajedničke ciljeve i strategije, većinu često u svrhu unapređenja stvari vezanih za rodnu ravnopravnost u parlamentu. Nisu svi kokusi isti. Razlikuju im se ciljevi i načini rada. Neki kokusi jednostavno imaju za cilj da olakšaju dijalog među partijama i unutar njih, i da svojim članicama obezbede obuku i podršku. Drugi su više fokusirani na zakonodavstvo i cilj im je da preko međustranačke saradnje utiču na praktičnu politiku i zakonodavne agende. Oni takođe mogu da unapređuju rodnu perspektivu u nadzornim aktivnostima.

Šta mi je potrebno?

- Istinski interes, i odluka, i druge članice parlamenta zainteresovane za stvaranje kokusa;
- podrška parlamentarnog rukovodstva i lidera političkih partija;
- realna procena izgleda za međustranačku saradnju u parlamentu;
- jak pokret žena ili ženskih grupa civilnog društva spremnih da rade u partnerstvu sa kokusom;
- pouke dobijene iz svih prethodnih pokušaja da se osnuje kokus (zašto nije trajao? da li su rešena pitanja koja su dovela do njegovog gašenja?).

Kako mogu efikasno da doprinesem?

- Definišite ciljeve kokusa i utvrdite im prioritet, razmatrajući kako uvođenje rodne ravnopravnosti u glavne tokove parlamentarnog rada i političko učešće žena i liderstvo mogu da se unaprede parlamentarnim nadzorom i drugim ključnim funkcijama. Tražite konsenzus o pitanjima i proslavljajte dostignuća.
- Tražite dogovor među članovima oko strukture i *modus operandi* kokusa:
 - Kako će se određivati članstvo? Kako će se imenovati/birati vođstvo kokusa? Kako će se donositi odluke (glasanjem/konsenzusom)?
 - Da li će se kokusom upravljati u skladu s poslovnikom o radu parlamenta? Da li će on napisati svoj sopstveni poslovnik? Koja će ovlašćenja imati kokus (da šalje po osobe i papire)?
- Pregovarajte da biste dobili dovoljno resursa (stručno osoblje, prostorije za sastanke, finansiranje aktivnosti).
- Razjasnite odnos kokusa s parlamentom. Kako će kokus izveštavati predsednika parlamenta – na plenumu ili u odgovarajućem parlamentarnom odboru?
- Gajite jake odnose sa OCD i zagovaračima rodne ravnopravnosti.
- Usvajajte akcione ili strateške planove, sa ciljevima i pokazateljima za sistematsko praćenje i ocenjivanje napretka. Razradite plan komuniciranja kako biste podigli svest o aktivnostima kokusa.
- Tražite podršku od regionalnih parlamentarnih organizacija žena.

Korisni izvori

IPU, 2013. *Smernice za ženske kokuse*. Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/caucus-e.pdf>

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Organizacije za bezbednost i saradnju Evrope (OEBS), 2013. *Komparativna studija struktura za članice parlamenta u regionu OEBS-a*. Može se pronaći na: <http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>

među nama, što nije lako. Dobila sam garanciju od vlade da će tri godine davati 15 miliona evra godišnje za Inicijativu Muskoka, jamstvo dato od strane G8 u Kanadi za dodatnu potrošnju za decu i zdravlje majki. Kokus je podržao ove amandmane i pokazali smo koordiniranu snagu.“

Pia Locatelli, Član Zastupničkog doma, Italija

Međutim, upravo kao i drugi međustranački kokusi, i ženski kokusi se suočavaju sa specifičnim izazovima, od kojih nije najmanji onaj kako se snalaziti s uticajima partijske politike.

Pored toga, kulturne norme, generacijske razlike, osnovno nerazumevanje rodne ravnopravnosti i nedostatak resursa ili poštovanja – sve to može podrivati nadzornu aktivnost ženskih kokusa.

„Lično sam pokrenuo specijalnu istragu [u vezi s eksploatacijom uzgajivača kafe], koristeći svoje resurse. Pozvao sam ljude koji su sposobni i započeli smo proces dokumentovanja nezavisnog izveštaja, koji sam sada izneo preko svog odbora. To sam uradio lično, koristeći sopstvenu mrežu, zato što želim da pomognem narodu svoje zemlje. U mojoj izornoj jedinici jedina

industrijska kultura je kafa, ali mogao sam da vidim da moj odbor nije [rešavao pitanje korupcije u industriji kafe]. Osećao sam se bespomoćno, pošto su spoljne snage počele da ulažu u taj odbor. Gotovo godinu dana, nisam prisustvovao nijednom sastanku na kome je odbor razmatrao pitanja u vezi s kafom, zato što bi, svaki put, došlo do trivijalizacije i skretanja. Umesto toga, otišao sam i sâm uradio ovaj izveštaj. Sada hoću da taj izveštaj prizna i usvoji moj odbor, tako da on bude dat na razmatranje pred parlamentom. Paralelno, takođe sam ga dao predsedništvu i drugim političkim liderima. ... Pitam vas, ako jedan put ne donosi rezultate, da li treba da odustanete i napustite stvar? Ne napuštate stvar, ostajete da se borite i tražite alternativni put da tu agendu progurate negde drugde.“

Kabando Wa Kabando, Član Nacionalnog parlamenta, Kenija

Jedan bivši član Kongresa SAD koji uspeo da pokrene jedan broj istraga dok je služio kao predsedavajući Odbora za nadzor i reformu vlade, našao je paralelne puteve se bavi tim poslom nakon što je njegova partija posle izbora izgubila kontrolu nad tim odborom.

„Jedna od velikih frustracija života u manjini jeste da pravila ne nude mnogo načina da se blokiraju istrage koje su bile specijalnost [novog predsedavajućeg]. Snaga većine, naročito u Domu, gotovo je apsolutna. Ali to ne znači da ne postoje konstruktivni načini da članovi druge partije agituju za pitanja koja stvarno zaslužuju istragu. ... Mada čekić nije bio moj, pa nisam mogao da sazivam rasprave, ništa nas nije zaustavilo da obavimo naše sopstvene istrage po pitanjima koja smo smatrali važnim i da objavljujemo nalaze. Mada ovaj metod nije imao televizijski magnetizam neke rasprave koja se jako ističe u javnosti, naši izveštaji su ipak imali dozvolu Kongresa SAD da se objave, i to je bila prilično velika stvar – često dovoljna da izvrši onakav uticaj koji dovodi do promene.“

Henry Waxman, bivši Član Predstavničkog doma, Sjedinjene Američke Države¹¹

Ukratko: Parlamentarni kokusi i drugi neformalni pristupi nadzoru

Parlamentarni kokusi i radne grupe mogu stimulisati napore koji se ulažu u nadzor. Jednopartijske grupe predstavljaju dragoceni forum za članove partije, naročito vladajuće partije, za otvorenu diskusiju jednih s drugima o praktičnoj politici. Višepartijske grupe jačaju saradnju i konsenzus među političkim partijama, što znači da će njihove predloge javnost i vlada verovatno posmatrati kao nepristrasne i stoga uzeti za ozbiljno.

Neformalni mehanizmi za olakšavanje nadzora, kao što su kokusi, imaju koristi od toga što imaju jasna ovlašćenja i ciljeve. Čest primer međustranačke saradnje su ženski kokusi, ali njima treba odgovarajuća institucionalna podrška da bi mogli izvršavati svoj mandat.

Takođe postoje primeri da pojedinačni članovi parlamenta ili male grupe članova parlamenta slede konkretne nadzorne ciljeve ad hoc pristupima, koji su nezavisni od zvaničnih mehanizama.

5.5 Zaključci

Svi članovi jednog demokratskog društva imaju temeljni interes da poboljšavaju kvalitet vlade. Postoji važna politička odgovornost da se podstiče angažovanje parlamenta sa društvom u celini, uključujući i civilno društvo i široku javnost, i brojne aktere koji imaju nadzornu ulogu ili uloge koje su za nju vezane.

Angažovanje sa tako velikim nizom potencijalnih partnera u nadzoru zahteva isto tako velik niz zvaničnih i nezvaničnih pristupa. Nezvanični pristupi nadzoru mogu dopunjavati zvanične procese, ili ih zaobilaziti i podrivati – zavisno od toga kako se koriste. U analizi toga kako se i zašto koriste nezvanične alatke važno je razumeti njihovu političku motivaciju. Ovaj izveštaj se zauzima za uzajamno dopunjavanje i partnerstvo, a ne za takmičarstvo ili rivalstvo.

Poglavlje 6: Nadzorna uloga i pojedinačni član parlamenta

U prethodnim poglavljima istaknuta je važnost koju parlamentarni nadzor ima za demokratiju i ispitana su nadzorna ovlaštenja i kapaciteti koje parlamenti imaju ili razvijaju. Sve to ostaje u sferi potencijala ako se članovi parlamenta ne odluče da se bave nadzorom.

Ovo poglavlje se usredsređuje na činioce koji motivišu i osposobljavaju pojedinačne članove parlamenta da se angažuju u nadzoru, koristi koje oni mogu da izvuku iz toga i mere koje mogu preduzeti da bi ojačali nadzor kao ključnu funkciju parlamenta. Ono polazi od pretpostavke da će se članovi parlamenta angažovati u nadzoru kad shvate njegovu snagu i potencijal za politički uticaj i razumeju da imaju legitimitet i sredstva da budu uspešni.

za angažovanje u nadzoru jeste što im ono pruža priliku da vladinu praktičnu politiku usmeravaju u pravcu postizanja svojih sopstvenih političkih ciljeva. Šira perspektiva je da nadzorna aktivnost koristi i društvu i poboljšava utisak koji javnosti ima o parlamentu.

Članu parlamenta kao pojedincu postavlja se sledeće pitanje: „Kako mi takva delatnost pomaže (ili me sprečava) u bavljenju problemima koji me interesuju?“ Članovi parlamenta ocenjuju učinak vlade iz različitih perspektiva. Mada su sve motivacije visoko lične, složene i često delimično nevidljive, perspektive iznete u Okviru 41 i u tekstu ispod njega odgovaraju uobičajenim zabrinjavajućim pojavama i nude razlog zašto parlamentarci obavljaju nadzornu ulogu.

6.1 Podsticaji za bavljenje nadzorom

Parlamentarci imaju dužnost da vode računa o tome koliko uspešno vlada postiže rezultate. Ali pojedinačni članovi parlamenta će angažovati u nadzoru verovatno samo ako imaju i podsticaje koji ih motivišu i kapacitete koji su im potrebni da bi delovali.

Članovi parlamenta koji su anketirani za ovaj izveštaj shvataju nadzor kao odgovornost svih parlamentaraca. Mnogi ispitanici su saopštili da su se angažovali u nadzornim aktivnostima kao što je postavljanje pitanja vladinim zvaničnicima. Ali oni koji su se angažovali u ozbiljnijem nadzornom radu – tako što su razvijali seriju na činjenicama zasnovanih i sondažnih pitanja, sistematski pratili ministarske odgovore, obavljali istrage ili formulisali ubedljive nalaze – često su deo male, ali marljive manjine unutar svojih nacionalnih parlamenata.

Ne može se očekivati da će svi parlamentarci biti podjednako posvećeni nadzoru, ako ni zbog čega drugog a ono zbog toga što su im prioriteti različiti, a vreme mnogostruko opterećeno. Član parlamenta mora da odluči koliko će vremena planirati za nadzor na štetu drugih prioriteta, i kako će se u njemu angažovati.

Za delotvoran sistem parlamentarnog nadzora potrebna je kritična masa parlamentaraca, ali da bi se s nadzorom započelo, ne zahteva se većina. Pojedinci često imaju kapacitet da deluju samostalno ili u malim grupama. Nadzor započinje specifičnim koracima koje preduzimaju članovi parlamenta, pojedinačno i u grupama – kao što su odluka da se nekom ministru postavi sondažno pitanje, odluka predsedavajućeg odbora da pokrene istragu ili odluka parlamentarnog rukovodstva da neku istragu podrži.

Perspektive iz kojih se procenjuje učinak vlade

U ocenjivanju vladinog učinka neminovno dolaze do izražaja sopstvene vrednosti, perspektive i ciljevi parlamentaraca. Ključni lični podsticaj koji mogu imati članovi parlamenta

Okvir 41 Pet perspektiva za procenu vladinog učinka

Perspektiva Šta se procenjuje nadzora

Poštenje	prisustvo ili odsustvo korupcije
Vernost	stepen u kojem vlada poštuje zakon
Pravičnost	pravednost vladine distribucije
Efikasnost	odnos troškova prema koristi
Delotvornost	stepen u kojem mere imaju nameravane efekte

Poštenje

Smanjenje korupcije. Neki članovi parlamenta su prvenstveno zainteresovani za smanjenje korupcije kao cilj sam po sebi – njihov cilj je veće poštenje. Članovi parlamenta koji rade na većem poštenju mogu se naći u organizacijama kao što je Globalna organizacija parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC)¹, dok se drugi pojavljuju iz organizacija civilnog društva ili su motivisani time što su zbog korupcije lično stradali.

Kretanje prema nekom poželjnom cilju praktične politike.

Ostali članovi parlamenta prvenstveno mogu biti zainteresovani za specifične ciljeve neke praktične politike, kao što je bolje obrazovanje ili pružanje zdravstvene zaštite. Njihova glavna zamerka korupciji jeste ta što ona preusmerava oskudne resurse dalje od poželjnih ishoda praktične politike, i upravo to ih motivišu da javno osude nesavestan rad. Juan Pablo Letelier, senator i član fokus grupe iz Čilea, konstatovao je da javnost naročito ceni nadzornu aktivnost kojom se razmatra obezbeđenje javnih dobara koje su joj bitne, kao što su stanovanje i obrazovanje.

Produbljivanje političkog iskustva člana parlamenta.

Neki član parlamenta može pokazati da je kvalifikovan za višu funkciju tako što će stvoriti reputaciju borca protiv korupcije. Antikorupcijske istrage često dobijaju velik publicitet u medijima i

1 Vidi takođe UNDP i GOPAC: Alat za parlamentarce za samoprocenu korupcije.

usmeravaju pažnju javnosti na članove parlamenta koji sprovode te istrage, što povećava njihov politički ugled i pomaže im da napreduju u svojim karijerama. Jedan anonimni dopisnik iz kenijanskog parlamenta konstatovao je da „gotovo svaka optužba za moguću korupciju koja se saopšti u vestima dovodi do poziva da se govori pred zakonodavcima, [što pokazuje] kolike političke koristi može da donese neka istraga.“

Vernost

Obezbeđivanje propisnog sprovođenja zakona. Ovaj oblik nadzora nastoji da utvrdi da li je vlada u sprovođenju praktične politike poštovala zakon. To treba da bude centralna briga parlamenta, zato što je zakon primarno sredstvo kojim on utiče na vladu. Ako vlada ne poštuje zakon koji su zakonodavci napisali za nju, parlament manje može da utiče na svet.

Kretanje prema poželjnom cilju praktične politike.

Parlamentarci koji su uspeli da izglasaju zakon koji će doneti reformu neke praktične politike imaju naročiti podsticaj da se pobrinu da se u praksi zaista sprovodi ono za šta su se oni nadali da će postići.

„Bez obzira na to koliko dobro je urađen nacrt nekog zakona, ako se on ne primeni, nameravana reforma neće biti uspešna, niti će interesi građana biti zastupljeni ako se oni kojima je povereno da primene taj zakon ne pozovu na odgovornost.“

Izveštaj fokus grupe više aktera, Srbija

Zaštita i zastupanje marginalizovanih grupa. Isto tako, parlamentarni zaštitnici marginalizovanih grupa imaju interes da se postaraju da zakoni koji treba da podrže potrebe i razvoj tih ljudi dovedu do pozitivnog delovanja vlade. Na taj način, ti članovi parlamenta mogu se naći ne samo u ulozi branilaca ljudi nego i branilaca zakona.

„Tako mi, kao članovi parlamenta i pošto smo žene, obično imamo veću ulogu u tome da se barem nešto sprovede.“

Mishi Juma Khamisi, Član Nacionalnog parlamenta, Kenija

Ova funkcija čuvara je naročito važna kada državna uprava ne smatra da sprovođenje datog zakona ima visoko mesto na piskupu prioriteta.

Pravičnost

Pomaganje glasačima i/ili marginalizovanim zajednicama.

Jedan cilj nadzora jeste da se proceni pravednost vladinih programa. Članovi parlamenta koji zastupaju interese pojedinačnih grupa često su zainteresovani za nadzor zato da bi utvrdili da li su te grupe dobile premali deo koristi ili su možda morale da plate prevelik deo troškova.

Nešto od tog stava je po zakonu institucionalizovano u poslu zakonodavca. Od članova belgijskog Senata se, na primer, očekuje da prate uticaj federalnih zakona na regionalne vlasti, različite jezičke grupe, žene i ostale glasače. Mnogi drugi članovi parlamenta, čak i ako se od njih zvanično ne zahteva da to čine,

pokušavaju da svojim izbornim jedinicama obezbede pravičan tretman iz izbornih i drugih razloga.

Od članova parlamenta se često očekuje da brane članove neke konkretne grupe, demografske ili drugačije, kojima oni takođe pripadaju. Na primer, od žena članova parlamenta se i dalje obično očekuje da preuzmu vođstvo u zalaganju za rodnu ravnopravnost.² Jedna žena lider u zakonodavnom telu Moldavije saopštila je da često dobija zahteve od žena koje nisu njeni glasači da ispita postupke vlade koji ih pogađaju kao pojedince. Ona udovoljava zahtevima kada može, zato što smatra da je njena vidljivost kao žene lidera obavezuje da postupa u ime onih koji od nje očekuju da deluje.³ Specijalne kvote u Ugandi za članove parlamenta iz često marginalizovanih grupa (uključujući i mlade ljude, žene, osobe sa invaliditetom itd.) pravdaju se očekivanjem da će oni zastupati njihove različite interese.

Motivaciju člana parlamenta da se angažuje u nadzoru da bi se zalagao za ravnopravnost marginalizovanih grupa često ojačavaju i šire i drugi ljudi, uključujući i one izvan parlamenta. Za vreme debate o parlamentarnom nadzoru i političkoj volji, jedan predstavnik iz Zambije konstatovao je: „Nadzornu ulogu nad rodnim paritetom uglavnom pokreću žene parlamentarci, uz podršku ženskih kokusa i rodnih aktivista iz civilnog društva.“ U istoj diskusiji, jedan član parlamenta iz Bocvane, podržan od člana parlamenta iz Namibije, zamolio je parlamentarce da se izjasne u pogledu prava osoba koje su lezbijke, homoseksualci, biseksualci i transseksualci (LGBT).⁴

Efikasnost

Produblјivanje političkog iskustva člana parlamenta.

Nadzor nad efikasnošću nastoji da se postigne povoljan odnos koristi i troškova. Takav nadzor će se često obavljati na nivou izborne jedinice, npr. kao deo nadzora nad budžetom. Jedan parlamentarac iz Dominikanske Republike je to ovako formulisao:

„U idealnom slučaju, dostavlja se kvartalno izvršenje budžeta i članovi parlamenta vide kako to ide. Posle ... u vašoj zajednici, u pokrajini koju predstavljate, član parlamenta može u bilo koje vreme, kad god postoji neki problem, da ode i vidi šta se događa, šta se radi sa novcem tih ljudi ... to je veliki posao za dobrog predstavnika.“

Graciela Fermín, Član Predstavničkog doma, Dominikanska Republika

Političari su često pobornici efikasnosti – žele da se za novac dobije najveća vrednost. Ovaj oblik nadzora pridobija mnoge prijatelje, a stvara vrlo malo neprijatelja koji su spremni da svoje prigovore iznesu javno, i može da poboljša reputaciju političara.

Delotvornost

Ciljanje na potrebe. Nadzor nad delotvornošću nastoji da obezbedi da postupci vlade postižu nameravane efekte.

² IPU, 2015. (ii).

³ Saopšteno za vreme intervjua obavljenog u okviru ocene na sredini mandata Programa UNDP za podršku Parlamentu Moldavije, 2012.

⁴ IPU, 2015. (i).

Kada se procenjuje delotvornost nekog programa, članovi parlamenta razmatraju koliko dobro on funkcioniše u njihovoj sopstvenoj izbornoj jedinici, pošto praktična politika razrađena na nacionalnom ili regionalnom nivou ne zadovoljava uvek potrebe pojedinačne izborne jedinice. U Parlamentu države Puntland u Somaliji, članovi parlamenta su u okviru nadzornog odbora preduzeli istragu u područjima pogođenim sušom da bi procenili delotvornost vladinih napora na ublažavanju posledica suše. Saznali su da su potrebe različitih područja koja su pretrpela sušu različite. Nekim područjima su bili potrebni voda i hrana, drugima je bila potrebna stočna hrana za životinje, a ostalima je pak bio potreban novac da kupe razne potrepštine. Kao rezultat ove nadzorne istrage, vlada je izmenila svoju praksu ublažavanja posledica kako bi bolje pogodila potrebe različitih populacija.⁵

Ukratko: Podsticaji za bavljenje nadzorom

Članovi parlamenta mogu koristiti nadzornu ulogu da bi merili učinak vlade u odnosu na pet glavnih skala: poštenje, vernost zakonu, pravičnost, efikasnost i delotvornost, što obezbeđuje uvid u podležne podsticaje koji motivišu članove parlamenta da učestvuju u nadzornim aktivnostima. Nadzor omogućava članovima parlamenta da pomažu glasačima, podstiču kretanje ka konkretnim ciljevima praktične politike, razvijaju svoje političke karijere ili da jačaju svoj lični uticaj.

6.2 Ozbiljno shvaćeni od strane vlade

Verovatnije je da će se članovi parlamenta angažovati u nadzoru ako misle da će to imati željeni efekat na ponašanje vlade. Kao što je zapazio libanski član parlamenta Ghassan Moukheiber, ne postoji ništa što je jednom parlamentarcu mrskije nego da govori bez efekta dok se odluke donose negde drugde.⁶ Šanse za uspeh u velikoj meri zavise od (1) zvaničnih i nezvaničnih ovlašćenja koja su na raspolaganju i (2) raspoloživih resursa za delotvorno korišćenje tih ovlašćenja.

U idealnom odnosu između izvršne i zakonodavne vlasti, vlada će ozbiljno prihvatiti svaki nadzorni izveštaj koji je zasnovan na istraživanju i nudi prikladne i realistične zaključke i preporuke. Međutim, u praksi taj odnos ne funkcioniše uvek tako.

Članovi parlamenta potencijalno imaju na raspolaganju spektar ovlašćenja kojima mogu podržati svoje nadzorne aktivnosti, uključujući i javno iznošenje propusta vlade, zagovaranje korektivnog zakonodavstva, korišćenje uticaja parlamenta na budžet, te predlaganje sankcija, kao što su cenzura, zahtev za podnošenjem ostavke i opozivom ili debate za izglasavanje nepoverenja (vidi *Poglavlje 2*).

Pojedinačni parlamentarci moraju izračunati da li mogu da upravljaju resursima koji su im potrebni da bi koristili ta ovlašćenja, pri čemu delotvornost mnogih resursa zavisi od političkog konteksta i određenih nivoa kapaciteta – a ovi često

nedostaju. Potrebno je ispitati saradnju sa civilnim društvom i medijima, koji su ključno sredstvo za širenje uticaja.

Kritični jazovi u resursima

Fokus grupe i ostala istraživanja obavljena za ovaj izveštaj u više navrata su identifikovali dva naročita jaza u resursima. Prvo, postoji jaz između zakonodavne i izvršne grane vlasti, koji često ide na štetu parlamenata. Pošto vladu zapravo vode ministarstva, ona imaju bolje izvore informacija, veću stručnost i veću administrativnu podršku nego članovi parlamenta.

Drugi jaz je između etabliranih parlamenata, koji imaju srazmerno dobre resurse, i njihovih novonastajućih pandana i/ili pandana sa manje dobrih resursa. Mada se čak i dobro podržani parlamenti suočavaju sa izazovima, izazovi koje navode parlamenti u razvoju često su mnogo dramatičniji i teži za prevazilaženje. Iz tog razloga, ono što sledi fokusira se na parlamentarce koji rade u parlamentima koji su siromašniji resursima.

Finansijski resursi

Delotvoran nadzor zavisi od mnogih stvari koje zahtevaju finansijske resurse, kao što su odgovarajuće plate, stručna podrška i drugi namenski resursi. U praksi, oni koji vrše nadzor često su lošije finansirani od onih koje nadziru, naročito u zemljama čiji su resursi siromašni. U mnogim parlamentima, parlamentarci rade bez podrške stručnog osoblja i služe u odborima sa ograničenom stručnom podrškom, a nekada i bez redovnih mesta za sastajanje. Presudno je da vlada i parlament imaju (različite) resurse koji su im potrebni da bi izvršavali svoja zasebna i različita ovlašćenja.

U ovom izveštaju uočeni su uspešni naponi da se parlamenti ojačaju povećanjem njihovog finansiranja i obima kontrole koju imaju nad svojim sredstvima. Ali čak i kad parlament ne može sebi priuštiti da plati za ono šta mu je potrebno, on (i pojedinačni parlamentarci) nekada mogu dobiti mnogo ni za šta, kako se niže razmatra.

Informacije

Informacije su presudni politički resurs, zato što se mogu da koristiti da se utiče na odluke, i one su suštinske za delotvoran nadzor. Jazovi između parlamenta i vlade i između parlamenata u okruženjima sa više ili manje dobrim resursima poprimaju mnoge oblike. Ali jedna oblast u kojoj su svi parlamentarci u nepovoljnom položaju jeste nejednakost između izvršne i zakonodavne grane vlasti u pogledu informisanosti.

Dobar nadzor zavisi od posedovanja dobrih informacija o aktivnostima vlade. Pošto izvršna vlast upravlja velikim delom relevantnih informacija i odgovorna je za njihovo stvaranje, ona prirodno ima brojnije i bolje informacije nego većina članova parlamenta o vladinom funkcionisanju i praktičnoj politici i učinku. Jaz u resursima pogoršava ovaj problem, pošto članovi parlamenta – uključujući i većinu članova parlamenta iz vladajuće partije i obično sve članove parlamenta u opoziciji – imaju manje resursa da unajmljuju stručno osoblje koje bi moglo pomoći da se taj jaz u znanju smanji.

Srećom, parlamentarci mogu dobiti dosta informacija bez plaćanja za njih. Parlamenti ne rade u vakuumu. Koliko će

5 Projekat UNDP za podršku Parlamentu u Somaliji http://www.so.undp.org/content/somalia/en/home/operations/projects/poverty_reduction/parliament-support-project/

6 IPU, 2016. (ii).

političar biti dobro informisan, određeno je upravo bogatstvom njegovog informacionog okruženja.

Ključ adekvatne informisanosti za svrhe nadzora leži u tome da se bude otvoren prema izvorima informacija i da se ima svest o njima, i u tome da se bude sposoban proceniti ili da se ima na raspolaganju pomoć da se proceni pouzdanost informacija i da se one prorade. Kada postoji, zakonodavno stručno osoblje je često oslonac za traženje i obradu informacija. Čak i bez stručnog osoblja, parlamentarac može izvući korisne informacije tako što će obelodaniti da su mu potrebne ili tako što će organizovati događaje koji će mu pružiti prilike za informisanje.

Za zainteresovanog i aktivnog parlamentarca postoji mnogo potencijalnih izvora informacija. OCD, revizorske agencije, činovnici, javne interesne grupe i mediji mogu da ponude niz resursa, uključujući i veze s politički aktivnim delovima javnosti, stručnost za reviziju i praktičnu politiku, vidljivost i ostale resurse koji su korisni u nadzoru. Oni mogu biti više od prolaznih izvora korisnih informacija; mogu postati partneri i saveznici u nadzoru i ulagati u njega zajedničke napore.

Moć privlači informatore

Ljudi koji nastoje da utiču na pojedinačne članove parlamenta ili odbore koriste informacije o koristima i troškovima koje odluke izazivaju kao jedno od sredstava za ubeđivanje. Mada članovi parlamenta moraju biti veoma budni kako bi se pobrinuli da će odnosi sa drugima ostati unutar granica pristojnosti i da će se poštovati etička pravila, takvi odnosi mogu da budu informativni.

Pobornici praktične politike, lobisti, članovi vlada i članovi javnosti – svi imaju razloge zbog kojih žele da utiču na članove parlamenta. Prijateljski nastrojeni činovnici mogu postati poverljivi izvori informacija članovima parlamenta za koje misle da će podržavati iste ciljeve kao i oni. Čak i pojedinačni članovi parlamenta iz većinske partije mogu poslužiti kao izvor informacija članovima opozicije, jer ovi mogu imati veću slobodu da ih koriste. Jedan opozicioni član parlamenta u jednoj zemlji konstatovao je da bi članovi parlamenta iz većinske partije nekada podelili informacije koje sami iz političkih razloga ne bi mogli da koriste u javnosti.

Informacije namenjene tome da utiču na odluke teku najbrže do onih koji imaju moć da donose te odluke. Visoki zvaničnici i istaknuti članovi parlamenta će, uopšteno govoreći, privući brojnije i bolje informacije nego što su one koje će teći ka običnim članovima.

Međutim, neki član parlamenta može da radi na tome da poveća protok informacija prema sebi i svojim odborima. Razvijanje reputacije da ste pobornik nečega ili da brinete o nekom području izaziva poštovanje, pa privlači i informacije. Borci protiv korupcije dobijaju dojave, pobornicima ravnopravnosti se daju primeri diskriminacije, kod pobornika obrazovanja lobiraju oni koji su zainteresovani za školstvo, i tako dalje. U mnogim mestima, parlamentarci koji kritikuju poslove vlade često dobijaju priče od oštećenih glasača i tajne od nezadovoljnih insajdera u vladi. Današnje onlajn okruženje više nego ikada olakšava članovima javnosti da identifikuju i kontaktiraju članove parlamenta koji imaju interesa za konkretna pitanja.

Takođe, one koji hoće da izvrše svoj uticaj na donošenje zakona privlače i delotvorni i aktivni odbori. Na primer, odbori mogu da

reklamiraju svoju spremnost da se informišu, tako što će planirati javna slušanja. Takva slušanja zauzvrat imaju dvostruki efekat – članovi odbora se informišu, a slušanje je javni forum za one koji dostavljaju informacije, omogućavajući im da imaju veći auditorijum.

Na negativnoj strani, članovi parlamenta i odbori mogu i umanjiti bogatstvo svojih informacionih okruženja. Antagonistički odnos između parlamenta i organizacija civilnog društva – hranjen tvrdnjama i jednih i drugih da baš oni predstavljaju javnost, i stereotipne slike o političarima kao korumpiranim, a o organizacijama civilnog društva kao agentima specijalnih interesa i agentima onih koji ih finansiraju – može odvojiti, i odvojilo je, članove parlamenta od civilnog društva. Odbori mogu da ne konsultuju relevantne grupe (ili da odluče da se konsultuju samo sa određenim grupama), da drže svoje rasprave u tajnosti i da čine druge stvari koje smanjuju protok informacija ka njima iz javnih izvora.

Korišćenje ovlašćenja za primoravanje na redovno davanje informacija

Drugo sredstvo, kada postoji parlamentarna većina, jeste da se od ministarstava i drugih vladinih agencija zahteva da daju relevantne informacije. To je naročito važno kada zakoni koji se upravo sprovode imaju konkretne ciljeve koji su od interesa za članove parlamenta.

Na primer, od agencija za životnu sredinu SAD zahteva se da periodično izveštavaju o nivoima zagađenja vode i vazduha po područjima. Spiskovi lokacija sa opasnim otpadom analiziraju se po kongresnim okruzima. Ti izveštaji sadrže informacije o delotvornosti propisa o životnoj sredini, kao i o troškovima koje prave i koristima koje pružaju.

Ukratko: Ozbiljno shvaćeni od strane vlade

Delotvoran parlamentarni nadzor zavisi od pristupa bitnim resursima. Članovi parlamenta anketirani za ovaj izveštaj konstatovali su da je oskudica u takvim resursima značila da su napore koje su ulagali u nadzor često bili podrivani. Iako i sama vlada može u mnogim delovima sveta imati nedovoljne resurse, parlament je gotovo uvek u pogledu resursa u nesigurnijem položaju. Presudno je da se članovima parlamenta stave na raspolaganje odgovarajući finansijski i namenski istraživački resursi za podršku nadzornim odgovornostima. Međutim, čak i tamo gde nema odgovarajućih resursa, parlamentarci mogu radi sakupljanja informacija graditi bogatu mrežu pružalaca informacija – organizacija civilnog društva, privatnog i javnog sektora.

6.3 Razvijanje podrške javnosti

Ako hoćemo da nadzor ima stvarne šanse da uspe, ovlašćenjima vlade često se moraju suprotstaviti, odnosno ta ovlašćenja ograničiti, druge snažne sile. Razvoj javne podrške nadzoru može pomoći da se otkloni neravnoteža u resursima koji stoje na raspolaganju parlamentu odn. vladi.

Široka javnost je ključni, često nedovoljno iskorišćen potencijalni igrač u parlamentarnom nadzoru. Parlamentarci treba da usmere svoje napore na to da smanje razliku između potencijalnog i stvarnog uticaja parlamenta, i da razviju nadzornu ulogu u očekivanu i moćnu funkciju parlamenta. Ako javnost treba da podrži nadzor, potrebno je da se uveri u njegovu vrednost. Kao što je ranije napomenuto, delovi stanovništva mogu da budu, i jesu bili, mobilizovani.

Danas javnost mnogo manje razume i podržava parlamentarni nadzor nego što je to poželjno, iz različitih razloga: nepoverenja u parlament, neobraćanja pažnje na ono što on radi i utiska da je to daleko od života običnih ljudi.

Najmoćnija tvrdnja koju parlamentarci mogu da iskažu u vezi s nadzorom jeste da oni postupaju u interesu javnosti, a ne samo u svom interesu, da je nadzor važan za obične ljude i da njihov rad u stvari poboljšava život onih koje oni zastupaju. To daje jak podsticaj za podršku javnosti parlamentarnom nadzoru, ali je potrebno da parlament mnogo jače plasira svoje funkcije u javni domen. To je naročito važno u zemljama sa relativno novim parlamentima.

Parlamentarci mogu preduzimati konkretne mere da bi razvijali podršku koju javnost pruža nadzoru i vršili pritisak na vladu ako se uoči da ona nepropisno koristi svoja ovlašćenja.

Lično ponašanje, etički kodeksi i međustranačka rešenja

Slušaoци tumače poruke tako što kombinuju sudove o njihovom sadržaju i njihovom izvoru. Na to kako javnost vidi poruke iz nalaza parlamentarnog nadzora verovatno će uticati ono što javnost misli o pošiljaocu poruke.

Češće će se verovati na reč onima koje javnost smatra moralnima. Ako se izvoru ne veruje, male su šanse da će data poruka biti prihvaćena kao tačna. Ne čudi što oni koji su pod nadzornom kontrolom često odgovaraju tako što dovode u pitanje motive svojih kritičara. Ako ne mogu da pobiju poruku, oni mogu napasti pošiljaoca poruke. Stoga o tome da li nadzorni nalazi imaju efekta odlučuju reputacije parlamentaraca i parlamenata.

Lično ponašanje

Tako, kada kritikuju druge, članovi parlamenta treba da razumeju da i njihovi sopstveni motivi mogu biti stavljeni pod lupu. Oni treba da preuzmu odgovornost da njihovo sopstveno ponašanje bude transparentno. Ken Coghill, bivši Predsednik Parlamenta Victoria u Australiji, konstatovao je da je ustanovljavanje i sleđenje visokog ličnog standarda „najveća zaštita člana parlamenta od povreda njegove etičke kompetencije“. On je zagovarao kodeks standardâ po kojem bi svaki član parlamenta prijavio svaki lični ili finansijski interes koji bi mogao imati u nekom pitanju podvrgnutom kontroli a za koji bi ostali mogli smatrati da utiče na prirodu njihovog učešća.⁷

Donošenje i sprovođenje etičkih kodeksa

U fokus grupama i na ostalim forumima koji su davali podatke za ovaj izveštaj, parlamentarci su jasno stavili do znanja da su svesni loše reputacije koju političari, uopšteno govoreći, imaju u javnosti. Oni shvataju da se takvi utisci proširuju na zakonodavne

institucije čiji su oni deo i da u očima javnosti bacaju senku i na nadzor i na druge njihove postupke. Mnogi su приметili da je važan uslov za angažovanje u većem i delotvornijem nadzoru poboljšanje reputacije parlamenta stvaranjem i sprovođenjem etičkih kodeksa i drugih mera. Javnost će primiti poruku o nalazima nadzora samo ako javnost ima povoljno mišljenje o pošiljaocu poruke.

Čest odgovor parlamenta na skandale u koje su bili umešani pojedinačni parlamentarci bio je da razmatraju, a često i da donesu, parlamentarni etički kodeks, zakone o finansiranju kampanja i mere izglasavanja nepoverenja. Takve mere pokazuju da parlament etiku ozbiljno shvata, i one često pojašnjavaju šta je dozvoljeno, a šta nije. Podjednako važno kao i donošenje etičkih mera jeste njihovo sprovođenje od strane samog parlamenta.

Za ugradnju zaštitnih mera može da se koristi i poslovnik o radu. Na primer, u Indiji, predsednik Lok Sabhe ima ovlašćenje da članove odbora udaljava na osnovu sukoba interesa.

„Imenovanju nekog člana u neki parlamentarni odbor može se prigovoriti po osnovu toga što dotični član ima neki lični novčani ili neposredan interes takve intimne prirode da može uticati na to da odbor pristrasno razmatra neku stvar. Potrebno je da takav interes pripada zasebno članu čijem se uključenju u odbor prigovara, tj. on ne treba da bude zajednički sa javnošću generalno ili sa bilo kojom klasom ili delom javnosti ili da se tiče nekog pitanja državne praktične politike.“

Član 255, Poslovnik o radu i vođenje poslova u Lok Sabhi, Indija

Menjanje percepcija međustranačkom saradnjom

Nadzorni nalazi mogu lakše da se odbace (i da se izgube potencijalno dobre ideje) ako postoje utisci da oni koji vrše nadzor postupaju na stranački način. Kada neki opozicioni član parlamenta predstavlja nadzorne nalaze, mogu se dovesti u pitanje njegovi motivi i njegovi nalazi odbaciti kao da služe samo njemu. Takva reagovanja neutrališe potpuno transparentan, međustranački pristup nadzoru.

Humanizovanje nadzornih rezultata

Javnost ne reaguje na nešto što je dosadno. Ako želite da skrenete pažnju na nadzorne nalaze, oni se moraju predstaviti tako da zauzmu naslove u medijima i izazovu jak utisak. To često znači humanizovanje (ali ne trivializaciju ili „ućutkivanje“) date priče. Na primer, kvantitativni izveštaji o količini vode mogu u popularnoj štampi imati manje efekta od izveštaja o nezdravim nivoima olova u organizmima dece u pogođenim područjima. Međutim, potrebno je da takvi izveštaji budu i uočljivi, da bi privukli pažnju medija, i zasnovani na sigurnim podacima, da bi izvršili pozitivan uticaj na vladu.

U mnogim zemljama je naporima da se vlada pozove na odgovornost pomoglo isticanje dramatičnih primera vladinih propusta: otkrivanje raskošnog života korumpiranih zvaničnika, neprikladnog policijskog tretmana žrtava silovanja u Indiji, nespretnih reakcija na otmice učenica u Nigeriji i zvaničnih napora da se ignoriše ubijanje studenata u Meksiku. Takvi slučajevi daju argument za „stavljanje ljudskog lika“ na nadzorne

⁷ Coghill i Thornton, 2015. (Vidi takođe Coghill et al., 2015.)

nalaze. Oni su i lični i šire simbolični, zahvaljujući čemu mogu i privući pažnju javnosti na parlamentarni nadzor i poslužiti za to da se nadzor zatraži.

Masovni mediji imaju tendenciju da se bave onim što je senzacionalno. Mada to donosi probleme, to ih čini i potencijalno korisnim saveznikom u dramatizaciji potrebe za nadzorom i samih nadzornih nalaza.

Obezbeđivanje društvene koristi od parlamentarnog nadzora

Jedan od najsnažnijih načina da se poveća podrška javnosti parlamentarnom nadzoru jeste stvarno činjenje stvari koje poboljšavaju život članova javnosti koji se mogu identifikovati.

Nastavljanje nadzora

Parlamentarci mogu pridobiti podršku javnosti za nadzor tako što će za probleme koje su utvrdili članovi javnosti pronalaziti barem delimična rešenja. To može pretvoriti nadzorni posao iz izraza nezadovoljstva u instrument za unapređenje. Parlament može:

- nastavljati s nadzorom kako bi sistematski pratio ponašanje nadležnih organa, da bi se uverio da se praksa promenila nabolje ili da bi vršio pritisak da se praksa promeni;
- razmotriti mogućnost da na utvrđene zloupotrebe ili probleme reaguje donošenjem zakona; na primer, južnoafrički parlament je 2012. godine kao odgovor na domaće skandale doneo antikorupcijski zakon;
- koristiti zakone i druga sredstva kako bi povećao dotok informacija za nadzorne svrhe; zaposleni u organizacijama vlade (i privatnog sektora) koji služe kao „zviždači“ ili informatori važan su izvor informacija o korupciji i drugim zloupotrebama i mnoge zemlje imaju zakone koji takve ljude štite.

Identifikovanje onih koji imaju koristi

Parlamentarci mogu povećati podršku koju javnost pruža parlamentarnom nadzoru obezbeđujući i objavljujući korist koju on donosi. Važno je imati na umu da se javna ili kolektivna dobra – koja se isporučuju društvu u celini – tipično manje cene ili primećuju od selektivnih dobara koja koriste populacijama koje mogu da se identifikuju. Lakše je dobiti podršku za bavljenje problemima neke škole nego za mobilizaciju nacije u korist obrazovanja u celini, i više se pažnje posvećuje izveštavanju o kriminalu nego o razumevanju uzroka kriminala.

Međutim, svaka vrsta koristi može da se predstavi na takve načine da je korisnici primete i podrže. Kada objavljuju svoju sopstvenu ulogu u obezbeđivanju tih koristi, članovi parlamenta uvećavaju sopstveni politički kapital, pri čemu povećavaju i podršku javnosti parlamentarnom nadzoru.

Koristi od nadzora obično se najviše primećuju kad utiču na konkretne grupe – one kojima neki vladini programi nedovoljno služe, na zlostavljanje ili nepravedno tretiranje od državnih snaga ili na drugačije pogođene vladinim postupcima. Nadzor nad poštenjem treba da donese vidljive materijalne koristi firmama koje su primorane da putem korupcije plaćaju skriveni porez na svoje transakcije sa vladom. Nadzor nad vernošću znači da će ciljani korisnici zakona (npr. za zaštitu prava žena, dece ili marginalizovanih grupa) biti bolje tretirani. Nadzor

nad pravičnošću znači da će biti bolje korisnicima pravičnije distribucije koristi koje pruža vlada. Nadzor nad efikasnošću i delotvornošću može značiti da će javnost dobiti rešenje nekog problema koje daje odgovarajuću protivvrednost za uložena sredstva.

Ukratko: Razvijanje podrške javnosti

Ako treba da bude potpuno delotvoran, parlamentarni nadzor mora imati jaku podršku javnosti. Parlamentarci koji žele da mobilišu podršku javnosti za nadzor moraju, pre svega, da se nedvosmisleno pridržavaju visokog etičkog standarda. Oni takođe treba snažno da plasiraju rezultate svoje nadzorne aktivnosti, kako bi obelodanili svoj doprinos javnom dobru i društvenom blagostanju. Nadzor treba da bude veoma relevantan za javnost, da reaguje na brige javnosti i da jasno identifikuje one delove javnosti koji imaju koristi od nadzora.

6.4 Zainteresovanom parlamentarcu: zašto da se odluči da deluje?

Ovo je poglavlje počelo jednostavnom tvrdnjom: sve nadzorne aktivnosti počinju sa odlukom pojedinačnog parlamentarca da se u njima angažuje. Nadzorna ovlašćenja su teoretska sve dok se parlamentarci ne odluče da ih upotrebe.

Dakle, zašto biste vi trebali da se odlučite da se angažujete u nadzoru?

Veliki razlog: demokratski način upravljanja zavisi od detaljnog nadzora parlamenta nad vladom

Parlamentarni nadzor je proces čiji je cilj poboljšanje učinka vlade i njenog uticaja na ljude, demokratiju i razvoj.

Svako, i kao pojedinac i kao član društva, živi sa posledicama vladinih postupaka. Zato je svako zainteresovan za to koliko dobro vlada radi: kada dobro funkcioniše, ona proizvodi koristi, a kada loše funkcioniše, ona stvara probleme.

Vrlina demokratije je u tome što vlada dobija povratne informacije o tome kako radi. One mogu dolaziti od glasača, od grupa koje zastupaju javnost ili privatne interese i, ono što je važno, od parlamenta. Kada vlada nema dobar učinak, povratne informacije joj pomažu da se vrati na kolosek. Tako društvo, i pojedinačni članovi društva, imaju jak interes da se njihovi parlamentarci odluče da se angažuju u nadzoru nad vladom i obezbeđuju te povratne informacije.

Lični razlog: parlamentarni nadzor vam nože pomoći da postignete svoje ciljeve

Ako radite ono što je dobro za društvo, to takođe može da vam pomogne da do kraja razvijete svoj profesionalni potencijal, da ispunite svoje političke ciljeve i da promovirate ono što cenite. Angažovanje u nadzoru može da vam pomogne da postignete lične ciljeve – bilo da su ti ciljevi da pomognete glasačima, da

promovišete svoju prioritetnu praktičnu politiku ili da napredujete u svojoj političkoj karijeri.

Rizici i troškovi koje mogu imati parlamentarci

Vaša odluka da se angažujete u nadzoru ima znatne potencijalne koristi za vaše glasače i društvo, ali ona takođe može da nametne troškove i rizike. Dva od ranije datih navoda odnose se neposredno na tu odluku: (1) politički rizici koje možda preuzimate i (2) veće teškoće s kojima se suočavaju oni članovi parlamenta koji razmišljaju o nadzoru u parlamentima u razvoju.

Lični interesi nasuprot interesima društva

Može da postoji problem „moralnog rizika“, u tome da ono što vašim glasačima ili društvu može nedvosmisleno koristiti može vas koštati u profesionalnom smislu. U najmanju ruku, gubite priliku da vreme i energiju koje ste uložili u nadzor upotrebite za druge stvari koje cenite, kao što je pomaganje lokalnim pristalicama ili rad na prioritetnom zakonu. Ako imate neodgovarajuće resurse i ovlašćenja, angažovanje u nadzoru može biti frustrirajuće, i čak bi moglo da izgleda uzaludno. Postoje i drugi potencijalni troškovi, kao što je otuđenje od rukovodstva vaše partije ili ministara.

Rad u parlamentu koji ima manje dobrih resursa

Članovi parlamenta u novonastajućim demokratijama i parlamentima koji imaju manje resursa suočavaju se u nadzoru sa brojnijim ili većim preprekama. Resursi koji su na raspolaganju parlamentima i nadzoru ograničeniji su, institucionalna nadzorna ovlašćenja se još razvijaju ili su predmet debate, a politička kultura normi, vrednosti i ponašanja može više ograničavati nego u davno ustanovljenim i dobro finansiranim parlamentima.

U zemljama gde su ekonomske šanse jako ograničene, politička karijera je često perspektivno sredstvo za društvenu mobilnost. Tako, kad neki član parlamenta uđe u sukob sa onima koji vode vladu, to čini u okruženju u kome možda postoje manje šanse za karijeru izvan politike.

Postoje rizici. Ali koje su šanse da će dobiti od bavljenja nadzorom poništiti te rizike?

Rizik koji vredi preuzeti

Odluka da se angažujete u nadzoru jeste način da iskažete svoju veru u nju, i to može da bude cilj već samo po sebi. Verovatnoća da će nadzorne aktivnosti uspešno izazvati promene biće vrlo važan razlog koji će odrediti da li ćete preuzeti rizik da se u njima angažujete ili ne.

Prava prilika za uspeh

Inicijative za nadzor su uspele čak i u teškim okruženjima, a u okruženjima koja pružaju veću podršku, nadzor je postao institucionalna funkcija koja se redovno obavlja.

Nadzor je bio uspešan na izvesnom broju lokacija koje ne obećavaju: u jednopartijskom periodu u Ugandi sankcionisani su neefikasni ministri; u duboko podeljenoj Bosni i Hercegovini, višepartijska saradnja je postigla finansijsku odgovornost;

novonastajuće zakonodavno telo u Puntlandu u Somaliji unapredilo je vladinu realizaciju pomoći za ublažavanje posledica suše.

Nijedan od tih uspeha nije postignut u okviru nadzornog sistema koji funkcioniše rutinski i ima dobre resurse.

Moguć je sistematičniji uspeh. Mnogi parlamenti prelaze na sisteme naklonjene nadzoru. Vremenom, i kenijski i ugandski parlamenti ojačali su svoje kapacitete da se bave nadzornom ulogom više rutinski, razvijajući funkcionalne odbore, podršku profesionalnog osoblja u važnim oblastima kao što je budžetiranje i kontrolom nad neophodnim finansijskim sredstvima.

A bilo je daljeg napretka i u već razvijenim parlamentima. U Ujedinjenom Kraljevstvu, izbor predsedavajućih odbora prebačen je iz nadležnosti partijskog rukovodstva i stavljen u ruke članova parlamenta; u Nemačkoj, velika koalicija je delovala tako da obezbedi da u odborima budu zastupljeni članovi manjinskih partija.

Tako je nadzor uspeo u veoma različitim okolnostima: u jednopartijskim državama, duboko podeljenim društvima, u zemljama u razvoju, novonastajućim i visoko razvijenim parlamentima. Mada su nadzorne aktivnosti daleko od toga da budu svugde delotvorne, većina parlamenata se angažuje u nekom obliku nadzora nad vladom i mnogi su dokazali da nadzor ima stvarne šanse da bude delotvoran.

Plodovi nadohvat ruke: koristite potisnut zahtev javnosti za nadzorom da postignete nesrazmerno velike koristi

Tamo gde je najteže pokrenuti nadzornu ulogu, često postoji potisnut zahtev za onim što nadzor može da postigne. Korupcija, neefikasnost i neravnopravnost mogu u odsustvu istinskog parlamentarnog nadzora biti vrlo rašireni. Na kraju, sposobnost da se upotrebi taj potisnuti pritisak javnosti da bi se ispunila sve veća očekivanja u vezi s vladinom odgovornošću može da posluži kao temeljni pokretač promene. Da bi se to dogodilo, apsolutno je presudno da parlament bude, i da bude i viđen kao takav, deo etički održivog rešenja, a ne deo problema.

Tamo gde u prošlosti nije obavljan nadzor, zahtev javnosti za odgovornošću vlade je s pravom neko vreme jačao i tražio oduške. U takvom okruženju, nadzor je parlamentarna funkcija koja ima najveći potencijal da brzo napravi razliku u kvalitetu demokratskog načina upravljanja. Ali parlament mora biti spreman i voljan i u stanju da deluje sa proceduralnim i političkim alatima pri ruci.

U razvijanju ili jačanju parlamentarnog nadzora, najveće dobiti će verovatno doneti početne mere. To naročito važi tamo gde korupcija, neefikasnost i neadekvatan učinak prethodno nisu ispitivani. U Keniji, mada su se promene u kulturi nekažnjavanja za korupciju javljale sporo, napor tokom proteklih 10 godina doveli su do češćeg iznošenja korupcije u javnost i pripisuje im se promena te kulture. Na drugom kraju ove skale, raskrinkavanje prakse u nekoj srazmerno maloj oblasti može imati velike indirektno efekte. U Donjem domu UK i Predstavničkom domu SAD, prethodno široko prihvaćene i dugo praktikovane finansijske nezakonitosti, neispitane ili prećutno prihvaćene, raskrinkane su i iskorenjene praktično preko noći.

Ukratko: Zainteresovanom parlamentarcu – zašto da se odluči da deluje?

Najvažniji razlog iz kojeg vi kao pojedinačni član parlamenta treba da se odlučite za nadzor jeste što demokratski način uprave zavisi od detaljnog nadzora parlamenta nad vladom. Postoje i lični razlozi za takav izbor: nadzorna uloga može vam pomoći da postignete svoje ciljeve, kao što su pomoć glasačima, unapređenje vaše prioritetne praktične politike i razvoj vaše političke karijere.

U sticanju popularnosti zahvaljujući vršenju nadzora postoje potencijalni rizici: u određenim okolnostima mogli biste da se otuđite od svojih glasača, tako što ćete vreme posvetiti dugoročnom nadzoru, nauštrb hitnijih pitanja. Takođe biste mogli izgubiti naklonost partijskog rukovodstva ili ministara. Međutim, prilika da se izazovu pozitivne, trajne promene trebala bi da nadzorni angažman učini rizikom koji vredi preuzeti.

6.5 Zaključci

Parlamentu je na raspolaganju niz nadzornih alatki. Međutim, te alatke su beskorisne ako ih članovi parlamenta ne iskoriste za svakodnevno delovanje. Mada parlamentarci u svom upornom sleđenju „istraživačkih tragova“ kuda god oni vodili mogu biti izloženi određenoj meri rizika, velika pažnja koju može doneti takav posao u javnom domenu pruža predanom i vrednom članu parlamenta jedinstvene prilike. Pozitivne prilike uključuju profesionalni razvoj i solidnu reputaciju, kao i davanje direktnog doprinosa poboljšanju kvaliteta vlade i života ljudi.

Zaključak, ključni nalazi i preporuke

Rigorozan, konstruktivan i na podacima zasnovan nadzor unapređuje vladu na mnoge načine. On nastoji da osigura da vlada dobro funkcioniše i štiti prava i dobrobit svih ljudi. On pazi da se zakoni delotvorno primenjuju i da se njihov uticaj na život ljudi pomno prati, i nudi sredstva da se identifikuju pravne praznine ili problemi u zakonodavstvu koje je potrebno rešavati. On obezbeđuje da se novac troši kako treba i da se vladini programi vrednuju na osnovu rezultata. U prisustvu delotvornih sistema nadzora teže je skrivati korupciju.

Parlamentarni nadzor jača demokratiju tako što ljudima obezbeđuje kanal da se između periodičnih izbora angažuju u svakodnevnom upravljanju javnim poslovima. On iznosi informacije u javni domen, obezbeđujući da vlada radi pod javnom kontrolom. Nadzor je ključni deo sistema uzajamne kontrole moći triju oblika vlasti, osmišljen tako da ograniči zloupotrebu vladine moći. On obezbeđuje političke mehanizme za sankcionisanje vlade ili ministara u slučaju propusta.

Na osnovu podnesaka parlamenata, razgovora sa članovima parlamenata i tematskih diskusija sa članovima parlamenata i starijim parlamentarnim stručnim osobljem, moguće je formulisati određene glavne principe parlamentarnog nadzora (videti Okvir 42).

Okvir 42 Glavni principi parlamentarnog nadzora

Potrebno je da parlamentarni nadzor:

- bude rigorozan, konstruktivan i na podacima zasnovan proces, osmišljen da promoviše blagostanje ljudi, da prati postizanje razvojnih ciljeva i prioriteta i da unapređuje način upravljanja;
- pokriva sve oblasti vladinih aktivnosti, u svako doba;
- bude zajednička odgovornost svih parlamentaraca. Potrebno je da parlament:
- ima jaka ovlašćenja za nadzor, koja su jasno navedena u ustavu, zakonima i poslovniku rada parlamenta;
- ima potpun i blagovremen pristup informacijama koje su mu potrebne za nadzor;
- osigura da opozicija i manjinske partije mogu potpuno učestvovati u nadzoru;
- obezbedi odborima ovlašćenja i sredstva da vrše delotvoran nadzor;
- razvije kapacitete za nadzor koji će odgovarati njegovim zvaničnim ovlašćenjima;
- uvede rodnu perspektivu u sve tokove nadzorne aktivnosti i obezbedi da žene mogu vršiti nadzor u svim oblastima praktične politike i zakonodavstvu;
- bude spreman da koristi ovlašćenja koja su mu po postojećim preuzetim obavezama, zakonima i pravilima na raspolaganju da bi pozivao vladu na odgovornost za izvršenje njenih obaveza.

Pa ipak, u praksi je vršenje nadzora često teško. Postoje mnogi opšti izazovi, koji važe bez obzira na politički sistem neke zemlje ili nivo ekonomskog, društvenog i političkog razvoja.

Istraživanje sprovedeno za ovaj izveštaj pokazuje da u većini zemalja postoje pravila i sistemi za parlamentarni nadzor, ali da parlament, članovi parlamenta ili javnost ne daju nadzoru prioritet u punoj meri. U sledećim odeljcima sadržani su ključni nalazi iz ovog izveštaja i izložene su preporuke za ponovni napor da se parlamentarni nadzor ojača.

Ključni nalazi

Parlamentarni nadzor jeste i ostaće politička aktivnost

- Svaka zemlja sprovodi parlamentarni nadzor u skladu sa svojim političkim, kulturnim i istorijskim kontekstom. Zemlje se veoma razlikuju po načinima na koje sprovode parlamentarni nadzor i po političkom prostoru raspoloživom za nadzornu ulogu.
- Znatno se razlikuje i to kako vlade odgovaraju na nadzorne aktivnosti. U nekim kontekstima je čvrsto ustanovljena obaveza vlade da blagovremeno pruža informacije, i angažovanje vlade u procesu nadzora postalo je deo političke kulture. U drugima, ta pravila se ne primenjuju sistematski (na primer, ministri mogu odbiti da se pojave pred parlamentom, informacije se ne stavljaju na raspolaganje parlamentu i rokovi za odgovore na pitanja se ne poštuju).
- U drugim kontekstima, postavljanje pitanja od strane parlamenta posmatra se kao izazov ovlašćenjima vlade (u tim slučajevima članovi parlamenta koji se ipak izjasne, a koji su obično iz opozicije, mogu završiti tako što će izgubiti svoj mandat ili čak dospeti u zatvor). Zaštita slobode izražavanja članova parlamenta presudan je uslov za mogućnost vršenja nadzora.
- U utvrđivanju nadzornih aktivnosti glavnu ulogu igra partijska politika. Dobro definisane uloge političkih partija u vladi i opoziciji uglavnom odlikuje dinamična kombinacija sukobljavanja i saradnje.
- Politička utakmica može biti katalizator za nadzor. Važno je da opozicija može koristiti alatke za nadzor da bi postavljala pitanja i suprotstavila se vladi.
- Kako članovi parlamenta vide koliko vlada odgovara na parlamentarni nadzor, zavisi od toga da li je njihova partija u vladi ili u opoziciji. Na primer, čini se da su članovi partija koje su u vladi optimističniji u pogledu nadzornih kapaciteta parlamenta, dok su članovi partija koje su u opoziciji skloni da ocenjuju da vlada manje odgovara na nadzor, te da je on manje delotvoran.
- U tranzicionim ili postkonfliktnim situacijama, granice između ovlašćenja vlade i parlamenta ne moraju još uvek da budu određene. Nadzorna uloga parlamenta tada možda nije prioritet ili nije dobro shvaćena.
- S naročitim izazovima se suočavaju mali parlamenti. Veličina parlamenta mehanički ograničava broj specijalizovanih odbora koji imaju neku ulogu u nadzoru, kao i nivo podrške koju je parlamentarna administracija u stanju da pruži. U jednom

broju zemalja, ministri i mlađi ministri mogu biti članovi odbora koji treba da nadzire njihovu administraciju, čime se nadzorni potencijal tog odbora jako ograničava.

Delotvoran nadzorni sistem ostaje težnja mnogih parlamenata

- Većina zemalja je uvela pravila i sisteme za parlamentarni nadzor. Međutim, postojanje takvih pravila i sistema samo po sebi nije garancija da će parlamentarni nadzor biti delotvoran. Delotvoran nadzorni sistem zahteva:
 - jak mandat, sa jasno definisanim ovlašćenjima za pozivanje vlade na odgovornost;
 - posvećene i spremne učesnike koji su pripremljeni da koriste ovlašćenja za pozivanje vlade na odgovornost koja su im na raspolaganju;
 - dovoljno kapaciteta u parlamentu da se tim ovlašćenjima dâ snaga, uključujući i nezavisne izvore istraživanja i analize i kliznu skalu mogućih sankcija.
- Taj mandat za nadzor utvrđen je u ustavu i zakonima gotovo svih zemalja. Parlamentima nekada nedostaju sredstva ili spremnost da koriste ovlašćenja za obuzdavanje vlade koja su im na raspolaganju.
- Parlamentarni kapacitet za nadzor u tesnoj je vezi sa sveukupnom snagom parlamenta. Parlamenti s dobrim resursima mnogo će lakše odrediti stručno osoblje za podršku parlamentarnim odborima, obezbedi istraživačke usluge i specijalizovanu analizu budžeta, uključujući i rodnu analizu.
- Često se smatra da velika fluktuacija članova parlamenta posle izbora može imati uticaj na kvalitet nadzora, a to i može biti tačno. Dok je fluktuacija prirodni i koristan deo parlamentarnih izbora, veoma velika fluktuacija povlači za sobom izvestan rizik da od saziva jednog zakonodavnog tela do narednog dođe do gubitka institucionalnog pamćenja i prekida kontinuiteta u članstvu u odborima.
- Odgovornost za nadzor je široko raspodeljena. Parlamenti imaju centralnu ulogu, ali daleko od toga da su oni jedini akteri. Bogatoj nadzornoj mreži doprinose vladina ministarstva i specijalizovana nadzorna tela, kao što su vrhovne revizorske institucije, civilno društvo, mediji i profesionalne grupe.
- Sastavna komponenta nadzorne uloge je i procena uticaja delovanja vlade na rodnu ravnopravnost, i ona uvećava sveukupnu delotvornost nadzora. Parlamenti nagledaju napredovanje u pravcu rodne ravnopravnosti na mnoge načine. Specijalizovani odbori i međustranački kokusi prate status rodne ravnopravnosti u društvu i, kao odgovor na pravne praznine koje su uočili, mogu dati predlog za donošenje zakona. Rodno odgovorno planiranje budžetskih sredstava obezbeđuje parlamentu alatke da nadzire uticaj vladine politike na žene i muškarce. Međutim, potrebno je da parlamenti učine više da bi rodnu ravnopravnost uveli u sve glavne tokove nadzornih aktivnosti, npr. tako što će jačati posebne kapacitete za rodno zasnovano istraživanje i analizu.
- Većina parlamenata uvela je procedure za sistematsku interakciju sa vrhovnim revizorskim institucijama. Međutim, interakcije sa ostalim institucijama spoljnog nadzora, kao što su nacionalne institucije za ljudska prava i ombudsmani, manje su sistematične.
- Parlamenti treba da za način na koji obavljaju svoju nadzornu ulogu budu odgovorni narodu. Srazmerno mali deo

parlamenata ima uvedene sisteme za sistematsko praćenje preporuka koje daju vladi, kao i vladinih odgovora. Mnogi parlamenti ne prate sistematski i ne ocenjuju kvalitet učinka svog nadzora. Napori parlamenata da se rezultati njihovih nadzornih aktivnosti učine vidljivim u javnosti ograničeni su.

Većina članova parlamenata izražava posvećenost funkciji nadzora. Ali u praksi, njihovo angažovanje u nadzornim aktivnostima često ograničavaju mesto nadzora na spisku prioriteta i pitanja kapaciteta

- Postoji širok konsenzus u vezi s tim da je nadzor odgovornost svih članova parlamenta. Ali članovi parlamenta iz opozicionih partija smatraju da oni nose na svojim ramenima nesrazmerni deo tog tereta. Članovi parlamenta treba da za način na koji obavljaju svoju nadzornu ulogu budu odgovorni građanima.
- Članovi parlamenata iz partija u vladi i u opoziciji navode niz izazova kojima je izložena njihova nadzorna uloga. Članovi parlamenata su skloni da kao najveći pojedinačni izazov delotvornom nadzoru navode ograničene resurse (npr. stručnog osoblja, novca, informacija). Žene članovi parlamenata neretko su u poziciji vlasti, kao što su predsedavajuće odbora, sa koje obavljaju nadzorne aktivnosti u širokom spektru oblasti praktične politike.
- Članovi parlamenata svuda često imaju ograničene resurse za svoj rad. Postoji velika nesrazmera između resursa koji su na raspolaganju vladi i relativno oskudnih resursa koji su na raspolaganju parlamentu.
- Stepem angažovanja članova parlamenata u nadzoru delom zavisi od njihovih pojedinačnih interesa i prioriteta. Na primer, čini se da žene članovi parlamenata više koriste nezvanični nadzor nego zvanične procese. Članovi parlamenta iz iste zemlje ili iste partije podležu, naravno, uticaju zajedničkog političkog okruženja, institucionalnog modela, izbornih sistema, partijskih sistema. Pa ipak, svaki član parlamenta zadržava sposobnost da deluje kao pojedinac i može da odlučuje u vezi sa svojom nadzornom ulogom.
- Ograničen zahtev javnosti za nadzorom dovodi do toga da se članovi parlamenta boje da će ih njihovo biračko telo kazniti ako posvete vreme nečemu što se može shvatiti kao nejasne nadzorne aktivnosti u nacionalnom parlamentu, umesto kao način da se reše specifični prioriteti njihovih glasača.
- Članovi parlamenta takođe oklevaju da ulažu vreme i napore u nadzorne aktivnosti ako smatraju da su rezultati neizvesni ili da se može desiti da ih vlada ignoriše.
- Postoje jaki razlozi zbog kojih članovi parlamenata treba dublje da se angažuju u nadzoru, bez obzira na svoju političku pripadnost. Svi članovi parlamenata imaju interes da se unapredi kvalitet vlade. Alatke za nadzor pomažu članovima parlamenata da služe svojim glasačima, da postiču ciljeve svoje praktične politike i da razvijaju svoju političku karijeru.

Nadzorna uloga je obeležje relevantnosti parlamenta u 21. veku

- Parlamenti su uvereni u važnost nadzora i često kao jedan od ciljeva parlamentarnog razvoja navode jačanje sistema nadzora.
- Očekivanja javnosti u pogledu visokog stepena poštenja u javnom životu, pravične distribucije resursa među regionima i društvenim grupama i protivvrednosti za novac u javnoj

potrošnji, dobro su utvrđena i još rastu. Parlamentarni nadzor doprinosi svim tim ciljevima, i ne samo njima.

- Postoji prostor za parlament i članove parlamenta da delotvornije izveštavaju javnost o svojim nadzornim aktivnostima, praveći vezu između nadzornih aktivnosti u parlamentu i promena u životu ljudi, i da, čineći to, učine da javnost bolje razume kako funkcioniše parlamentarni nadzor i da povećaju zahtev javnosti za njom.
- I dok „parlamentarni nadzor“ mnogima može izgledati kao neki apstraktni pojam, parlamentarne aktivnosti „postavljanja pitanja“, „stavljanja prigovora“, „ispitivanja“, „vođenja istraga“, „davanja preporuka“, „pozivanja vlade na odgovornost“ i „poboljšavanja rešenja“ verovatno će u velikom delu javnosti imati više odjeka.
- Ako povećaju zahtev javnosti za transparentnošću i odgovornošću, posvećeni reformatori će pre biti u položaju da oblikuju političko okruženje u korist većeg parlamentarnog nadzora. Mogućnosti za jačanje parlamentarnog nadzora mogu se javljati u vremenima krize ili u kontekstu širih političkih reformi. Važno je da reformatori budu spremni da iskoriste takvu priliku.
- Agenda održivog razvoja do 2030. i potvrda odgovornosti parlamenta u Ciljevima održivog razvoja da poziva vladu na odgovornost za njene preuzete obaveze da iskoreni siromaštvo i postigne održivi razvoj – nudi priliku parlamentima i članovima parlamenata da povećaju svoje angažovanje u presudnim pitanjima nacionalnog razvoja.
- Cilj 16 održivog razvoja i njegovi potciljevi koji su usmereni na delotvorne, odgovorne i inkluzivne institucije daju novi podsticaj parlamentu i članovima parlamenta da u nadzoru nad vladom zastupaju glas i interese naroda.

Preporuke: Scenario za promenu

Preporukama koje slede iznosi se scenario za institucionalnu promenu u pravcu većeg parlamentarnog nadzora. Mada će biti potrebno da se prioriteti za jačanje nadzora odrede prema nacionalnom kontekstu, preporuke se smatraju relevantnima za sve zemlje.

Te preporuke su prvenstveno upućene parlamentu kao instituciji; neke su upućene pojedinačnim članovima parlamenta.

Te preporuke su takođe upućene političkim partijama, koje imaju veliki uticaj na parlamentarno odlučivanje i ponašanje pojedinačnih članova parlamenta. One su isto tako važne i za vlade, koje imaju veliku odgovornost da omoguće konstruktivni odnos sa parlamentom u vezi s nadzorom, i koje imaju jak interes da pomoću delotvornog nadzora povećaju transparentnost i odgovornost nadležnih organa. Te preporuke su relevantne i za sve ljude i organizacije civilnog društva koje hoće da poboljšaju kvalitet svojih institucija vlasti.

Ustanovite nadzor kao najviši prioritet parlamenta

1. Signalizirajte da je parlament posvećen svojoj nadzornoj funkciji

Ustanovljavanje nadzora kao prioriteta parlamenta način je da se svim akterima signalizira njegova važnost. Govori i izjave rukovodstva parlamenta, uključujući i predsednika parlamenta i predsedavajuće odbora, mogu jasno staviti do znanja vladi, medijima i narodu da je parlament ozbiljan u pogledu svoje nadzorne uloge. Ovu poruku mogu dalje da potkrepljuju parlamentarni predlozi i rezolucije. Parlamenti trebaju da imaju strateške planove u kojima nadzor treba da zauzima istaknuto mesto.

2. Okupite sve zainteresovane aktere da definišu konstruktivan nadzorni proces i da se obavežu na njega

Pošto se partije nadmeću za vlast, treba očekivati da će partije u vladi nastojati da minimalno koriste nadzorne alatke kojima bi dovele ministre u nezgodan položaj, dok će partije u opoziciji koristiti svaku priliku da skrenu pažnju na vladine neuspehe. To je stvar politike i deo je onoga što javnosti daje mogućnost izbora između političkih alternativa. Pa ipak, parlamentarni nadzor se ne sme isključivo posmatrati kao prilika za sterilnu političku borbu, nego kao odlučujuća alatka kojom se pokreće postizanje i jačanje poštovanja ljudskih prava i ljudskog razvoja.

Sve političke partije treba da potvrde da je nadzor uloga koja je parlamentu poverena ustavom i da je u redu i prikladno da članovi parlamenta, uključujući i članove partija u vladi i u opoziciji, u izvršavanju tog mandata igraju svoju ulogu. Napori da se parlamentarni nadzor ograniči ili da se opoziciji uskrati legitimna uloga ne jačaju demokratski način uprave.

Partije trebaju otvoreno da razgovaraju o svrsi i ciljevima parlamentarnog nadzora i da postignu dogovor među svojim članovima, i između partija, o važnosti nadzora za kvalitet vlade i dobrobit ljudi. Partije trebaju da se saglase da je neophodno da nadzor bude sistematski, neprekidan i zasnovan na činjenicama, te da svoje članove podstiču da rade u tom pravcu.

3. Procenite jake i slabe strane parlamenta u pogledu njegove nadzorne funkcije

Preporuke u ovom izveštaju nužno su opšte. Svaki parlament će verovatno imati neku dodatnu potrebu za preciznijom analizom svojih jakih i slabih strana i za preporukama za naročite akcije radi suprotstavljanja tim izazovima. Parlament treba da ustanovi jedan inkluzivan mehanizam kojim će se ocenjivati da li se ispunjavaju uslovi za delotvoran nadzor i da predlaže poboljšanja tamo gde je potrebno. Ta ocena treba da obuhvata procenu sledećeg:

- da li su pravila koja regulišu nadzor dovoljna;
- da li parlament ima dovoljno kapaciteta za nadzor;
- da li opozicija i manjinske partije, i muškarci i žene, imaju dovoljno prilika da se angažuju u nadzoru.

Taj pripremni proces koji vodi do usvajanja strateškog plana parlamenta pruža prilike za inkluzivni dijalog sa političkim partijama, i za rigoroznu samoprocenu trenutnih jakih i slabih strana parlamentarnog nadzora.

4. Obavežite se da redovno preispitujete kako parlament obavlja svoju nadzornu ulogu i da izveštavate o tome

Javna izjava da će parlament redovno pratiti svoje nadzorne aktivnosti i izveštavati o njima pomaže da se sam parlament učini odgovornim prema javnosti za svoj učinak. Samo otprilike jedan od tri parlamenta ima uveden sistem za sistematsko praćenje toga koliko on delotvorno obavlja svoju nadzornu ulogu. Razvijanje takvog sistema daje signal da je nadzor važan aspekt institucije parlamenta.

Jačajte mandat i kapacitete za nadzor

5. Postarajte se da zvanična ovlašćenja za nadzor nad vladom budu jasno utvrđena u zakonu i poslovniku parlamenta

Pravila koja regulišu nadzor isuviše su važna da bi se prepustila dogovoru i treba da budu jasno izložena u ustavu, zakonima i poslovniku o radu parlamenta. Ona trebaju da obuhvataju jaka ovlašćenja za pribavljanje informacija i prikupljanje podataka od građana tokom delotvornih nadzornih aktivnosti.

6. Obezbedite finansijsku i administrativnu autonomiju parlamenta i namensko stručno osoblje

Parlamenti često imaju impresivna formalna ovlašćenja, ali im nedostaju kapaciteti i sredstva da ih delotvorno koriste. Stoga, da bi nadzorna ovlašćenja nekog zakonodavnog tela bila delotvorna i imala uticaj, svaka pravna praznina između ovlašćenja i kapaciteta treba da se smanji ili ukloni.

Tamo gde parlament nema kontrolu nad svojim budžetom i stručnim osobljem, prvi važan korak je traženje tih temeljnih aspekata parlamentarne autonomije. Vlada neće biti spremna da se odrekne tih elemenata, koji joj omogućavaju da ima neki oblik kontrole nad parlamentom. Ali parlamenti mogu da ukažu na mnoge koji uspeju da postignu zvaničnu nezavisnost kao na primer međunarodno priznate dobre prakse.

7. Odredite vreme na plenumu za nadzor

Parlamenti mogu svesno odlučiti da odvoje vreme u parlamentarnom kalendaru za nadzorne aktivnosti. Odvajanje vremena na plenumu za postavljanje pitanja ministrima, raspravljanje o izveštajima odbora ili razmatranje preporuka institucija spoljnog nadzora jedan je način da parlament pokaže da je to prioritet i da obezbedi vidljivost nadzornog rada.

Parlamenti trebaju da istraže prilike za postavljanje pitanja vladi o hitnim stvarima bez prethodnog obaveštenja. Odgovori vlade na pisana pitanja koja su joj uputili članovi parlamenta trebaju da budu detaljni i blagovremeni. Opozicija bi trebala potpuno da učestvuje u nadzornim procesima, uključujući i to da ima mogućnost da pokreće debate i istrage. Ulaganje u saopštavanje javnosti rezultata nadzora i sačinjavanje odlomaka za izveštavanje medija privlači interes javnosti i jača zahteve javnosti za nadzorom.

8. Postarajte se da pravila i praksa odbora podržavaju nadzor

Delotvornost i vidljivost nadzora kao funkcije odbora mogu se povećati tako što će se odbori podsticati da razrađuju planove

rada, podržavaju razvoj kapaciteta, izveštavaju o napredovanju istraga, objavljuju nalaze koji odražavaju gledišta i većine i manjine, kao i tako što će se preporuke odbora razmatrati u plenumu.

U nekim sistemima, aktivnosti odbora se smatraju poverljivim i javnosti je zabranjeno da im prisustvuju. Takva praksa je suprotna želji da se nadzorni postupci vode javno i transparentno. To mogu da poprave reforme kao što je „otvoreni sastanak“ ili zakoni koji podstiču otvorenost. Posvećenost tome da se objavljuju parlamentarni dokumenti, u otvorenim formatima da bi javnost mogla lako da ih ponovo iskoristi, šalje važnu poruku o opredeljenju parlamenta za odgovornost i transparentnost.

Potrebno je da parlamenti usvoje otvorene i transparentne procedure za imenovanje predsedavajućih i članova odbora. U zemljama Komonvelta uobičajeno je da se za predsedavajućeg Odbora za državne završne račune imenuje neki član opozicije, jer se smatra da to daje impuls nadzoru.

Političke partije imaju u mnogim zemljama važnu funkciju nadzornog organa za predsedavajuće i članstvo u parlamentarnim odborima, što može imati uticaja na nadzorne aktivnosti. Tamo gde partijski lideri imaju preteran ili neograničen uticaj na način na koji se odvija nadzor, reforme koje šire člansku bazu mogu povećati nadzorni potencijal odbora. Naročite mere mogu dalje pomoći da se osigura da svi članovi parlamenta, uključujući i žene i mlade članove parlamenta, imaju prilike da budu članovi odbora u svim oblastima praktične politike, uključujući i one koje se nekada smatraju „prestižnijima“ – npr. za odbranu, budžet ili inostrane poslove.

9. Obezbedite jasan mandat, procedure i kapacitete za nadzor nad budžetom

Nadzor nad budžetom treba da obezbedi da se finansijska sredstva usmere u pravcu potreba naroda, da se sredstva troše delotvorno, da se postižu nameravani rezultati i da se, tamo gde je to potrebno, može preduzeti korektivna mera. Potrebno je da parlamenti imaju jasan mandat i procedure za učešće u svim fazama budžetskog ciklusa, uključujući i planiranje i formulisanje budžeta, razmatranje i odobrenje nacrta budžeta, nadzor nad realizacijom budžeta i reviziju troškova i rezultata.

Analiza budžeta je posebna veština. Parlamenti takođe trebaju da preduzimaju korake kako bi se pobrinuli da članovi parlamenta imaju potrebno znanje i veštine da aktivno učestvuju u budžetskom procesu. Postarajte se da parlament ima dovoljne istraživačke kapacitete koji će podržati članove parlamenta u nadzoru nad budžetom, uključujući i podršku u sistematskoj primeni rodno odgovornog budžetiranja i analize. Parlamenti trebaju da razmotre osnivanje specijalizovane parlamentarne budžetske kancelarije (PBK) ili slične istraživačke jedinice, kojom bi povećali kapacitete za nadzor nad budžetom tako što bi obezbedili pristup informacijama, pojednostavili tehničke informacije i vršili specijalizovane analize; ili, tamo gde eventualno nije izvodljivo imati PBK zato što ne postoje resursi, parlamenti trebaju da traže stručnu tehničku podršku za ključne tačke u godišnjem finansijskom ciklusu.

10. Uključite rodna i ljudska prava u sve nadzorne aktivnosti

Rodna analiza i njeno uvođenje u glavne tokove parlamentarnih aktivnosti zahtevaju neprekidni dijalog između vlade, parlamentaraca, organizacija civilnog društva i članova akademske zajednice. Potrebno je da parlamentu nezavisnu analizu obezbede i unutrašnji i spoljni stručnjaci za rodnu ravnopravnost. Potrebno je da istrage i izveštaji odbora sistematski rešavaju potrebe i žena i muškaraca.

U pozivanju vlade na odgovornost za napredovanje u pravcu rodne ravnopravnosti i poštovanja međunarodnih normi i standarda rodne ravnopravnosti naročitu ulogu imaju odbori za rodnu ravnopravnost i ženski kokusi. Ali nije dovoljno prepustiti nadzornu ulogu nad rodnom ravnopravnošću tim specijalizovanim telima. Rodna perspektiva treba da se integriše u rad svih parlamentarnih odbora, pošto oni sistematski prate primenu vladine praktične politike, donošenje zakona, budžeta i pružanje usluga. Ako se pobrine da se vlada obaveže na rodno osetljivo budžetiranje, parlament će lakše pratiti pravičnost i delotvornost korišćenja javnog novca u skladu sa rodnom ravnopravnošću.

Parlament ima važnu ulogu u zaštiti i unapređenju ljudskih prava, a to čini i svojim nadzorom. Priručnik za ljudska prava za parlamentarce¹ daje smernice za to kako parlamentarci mogu koristiti alatke za nadzor radi sistematskog praćenja vladinog poštovanja međunarodnih normi i standarda ljudskih prava.

11. Razvijajte naročite istraživačke kapacitete za podršku nadzoru

Mada će finansijska sredstva parlamenta verovatno uvek ostati ograničena, parlament se može odlučiti da ulaže u infrastrukturu neophodnu za delotvoran nadzor. Kamen temeljac za sposobnost parlamenta da pribavlja informacije i obezbeđuje odborima i članovima parlamenta nezavisnu, neutralnu analizu jeste nestranačka istraživačka služba. Da bi objektivno procenjivali rad vlade, parlamentarci trebaju da imaju pristup nezavisnom istraživanju i analizi. Tamo gde su resursi ograničeni, pažljivo određujte prioritete kako biste se pobrinuli, tamo gde je moguće, za to da parlament može primeniti istraživački zasnovan nadzor na ona područja rada vlade koja su za nacionalni kontekst najvažnija. Započnite razvijanjem opštih istraživačkih službi za pravna i ekonomska pitanja, postupno nadgrađujući specijalističke veštine za analizu budžeta, rodnu ravnopravnost i ključne oblasti praktične politike.

12. Razvijajte nadzorne veštine i ograničite uticaj fluktuacije prilikom izbora

Nadzor zahteva veštine koje se mogu naučiti, kao što su kako izgraditi strateški pristup ili kako ministrima postavljati delotvorna pitanja. Važno je iskustvo; mogućnost da članovi parlamenta razviju stručnost u specifičnim oblastima tako što će raditi u istom odboru u zastopnim sazivima zakonodavnih tela presudna je za datog pojedinca, odbor i parlament u celini. Tamo gde je fluktuacija na izborima velika, od naročite važnosti je uloga stručnog osoblja odbora, koje treba da obezbedi evidenciju o radu prethodnog odbora i prenos institucionalnog pamćenja sa jednog saziva zakonodavnog tela na naredni, npr. u vidu

izveštaja o nasleđenom. Obuka za nove članove parlamenta i parlamentarno stručno osoblje pomaže da se drži fokus na nadzoru i da se omogući da se svi akteri osećaju u svojoj nadzornoj ulozi sigurnijim. Obuka i razvoj su često najuspešniji kada se vrše tokom samog rada i kad ih obezbeđuju kolege ili mentori, kao što su bivši članovi parlamenta.

13. Potražite pomoć spolja

Zagovornici nadzora nisu sami. Dodatni kapaciteti za nadzor i volja za angažovanje u nadzoru razvili su se i kao nusproizvod pokreta parlamentarnog razvoja. Tehničku i drugu pomoć može pružiti i jedan broj organizacija: IPU, UNDP, CPA, Svetska banka, GOPAC i ostali. Pomoć koja će više biti usmerena na konkretne zemlje ili naročite tematske oblasti postoji u vidu podrške demokratskom načinu upravljanja i programa razvoja.

Nadzor sprovodite zajedno sa partnerima

14. Budite svesni da se delotvoran parlamentarni nadzor ostvaruje zajedničkim naporima članova parlamenta, civilnog društva i ostalih nadzornih institucija, uz podršku široke javnosti

Parlamentarni nadzor je važna društvena funkcija, koju ne obavljaju samo parlamenti. Parlamenti trebaju da prepoznaju granice svojih ovlašćenja i resursa i da aktivno rade na stvaranju saradničkih odnosa sa onima izvan parlamenta.

Delotvoran parlamentarni nadzor zahteva mnoštvo resursa koje im mogu obezbediti oni izvan parlamenta. I dok članovi parlamenta imaju zvanične položaje, i često ustavna i zakonska ovlašćenja da vode istrage i da delaju, njima nedostaje detaljno znanje o oblastima praktične politike koje poseduju specijalizovanije OCD, ili specijalna stručnost i veštine institucija spoljnog nadzora. Ubeđivanje takvih grupa da se pridruže zahteva rešenost i rad na tome da se izgradi poverenje i utvrde pitanja od zajedničkog interesa i obostrano korisni načini zajedničkog rada.

Do najboljih i najtrajnijih partnerstava u nadzoru dolazi kada ove, nekad različite grupe nađu zajednički motiv i stvore međusobno korisne odnose. Sve je češće naći članove parlamenta koji imaju prethodna iskustva u OCD, i oni često mogu napraviti most između parlamenta i javnosti. Članovi parlamenta sa specijalizovanim profesionalnim obrazovanjem (npr. revizori, vladini zvaničnici, univerzitetski nastavnici) često rado pozdravljaju priliku da pomognu da se pružanje vladinih usluga unapredi.

Ako hoćete da bolje obavljate svoju nadzornu ulogu, obratite se pojedincima i institucijama koje mogu da doprinesu tom naporu korisnim resursima i gradite s njima saradničke odnose. Kako nadzorni naponi postaju vidljiviji i imaju pozitivne ishode, trebalo bi da jača i podsticaj tim pojedincima i institucijama da sarađuju i doprinose. Svi imaju interes za bolji parlamentarni nadzor, kao i sposobnost da mu nešto doprinesu.

15. U odboru prikupljajte podatke od širokog spektra izvora

Potrebno je da odbori jasno stave do znanja da su im dobrodošli, i potrebni, ulazni podaci iz različitih perspektiva, uključujući i one od organizacija građana. U idealnom slučaju, stručno osoblje odbora trebalo bi da sastavi i vodi spiskove organizacija koje

1 IPU i OHCHR, 2017.

imaju neki interes u njihovoj predmetnoj oblasti, uključujući i grupe žena i omladinu. Budite sistematični u pozivanju javnosti da daje ulazne podatke za istrage odbora, organizujte javne rasprave i pokažite javnosti da je angažovanje sa parlamentom vredno truda i da se njihovi doprinosi uzimaju u razmatranje. Parlamenti mogu, na primer, raditi na rešavanju pravnih praznina ili nedostataka u zakonodavstvu koji se u istragama utvrđuju. Tokom nadzornih aktivnosti eksperimentišite sa novim alatima i pristupima za konsultacije sa civilnim društvom, profesionalnim grupama, mladim ljudima i ostalim zainteresovanim akterima, koji mogu uključivati onlajn konsultacije, ili čak angažujte ljude izvan parlamenta kao članove parlamentarnih odbora.

16. Jačajte odnose sa vrhovnim revizorskim institucijama i ostalim nadzornim institucijama

Parlament treba da obezbedi da institucije spoljnog nadzora, kao što su vrhovne revizorske institucije, nacionalne institucije za ljudska prava i kancelarije ombudsmana, imaju kapacitete (u smislu autonomije i ljudskih i finansijskih resursa) da preuzmu svoj mandat. Odgovornost za delotvornost rada spoljnih nadzornih tela često je u rukama parlamenta.

Parlament i nadzorne institucije trebaju da grade kulturu međusobnog poverenja tako što će redovno raditi zajedno, između ostalog, ali ne i isključivo, i na poslu oko godišnjeg izveštaja. To obezbeđuje da parlament bude siguran u nalaze spoljnih tela, te da ta spoljna tela budu sigurna u želju parlamenta da njihove preporuke prihvata ozbiljno. Parlament treba da se pobrine da ima uvedene procese za blagovremeno i sistematično razmatranje izveštaja spoljnih nadzornih institucija i da, tamo gde je to prikladno, preduzima energične dalje postupke. Parlamenti i revizorske institucije trebaju da vode dijalog o sadržaju i formatu revizorskih izveštaja, kako bi se postarali da oni sadrže informacije koje su potrebne parlamentima, kao što je rodna analiza.

Nadzorna ovlašćenja iskoristite dobro

17. Učinite da nadzor ima efekta tako što ćete stalno pratiti tok stvari

Naročito je važno stalno pratiti šta se događa s obavezama koje je preuzela vlada. Na pitanja iz parlamenta ili na odboru nekada odgovaraju vladini ministri ili zvaničnici uz obećanje da će preduzeti neku meru. Bez odgovarajućeg praćenja tu može biti kraj svega – preuzete obaveze mogu da se zaborave, nestanu u vremenu ili izgube prioritet. Kada se to dogodi, ovlašćenje za postavljanje pitanja gubi efekat.

Parlamenti takođe trebaju da uvedu sisteme kojima će pratiti šta se događa s parlamentarnim preporukama vladi, koji se često razvijaju tokom istraga odbora, kao i kakvi su odgovori vlade na te preporuke. Ali za praćenje preporuka koje proističu iz nadzora odgovorna je i vlada. Sa vladama treba da se dogovori sistem po kome su one obavezne da u navedenom roku daju zvanične odgovore na preporuke nadzornih odbora i tela parlamenta i da se ti odgovori registruju; i kada je takav sistem uveden, potrebno ga je strogo održavati. Ostaviti praćenje preporuka inicijativi pojedinačnih članova parlamenta nije dovoljno; sistematičniji pristup pomaže da se pažnja vlade, i odbora, usredsredi na preporuke parlamenta.

18. Razmotrite kako da postignete da vlada poštuje zahteve proistekle iz nadzora

Tamo gde zakoni i pravila propisuju vladi određene obaveze, kao što je odgovor na preporuke parlamenta, parlament treba da se pobrine da ona to radi blagovremeno i prikladno. Naročito važnu ulogu u obezbeđenju da se na ovaj način poštuje trajno dostojanstvo i važnost parlamenta ima predsednik parlamenta. Tamo gde postoje rokovi za odgovaranje na pitanja ili dostavljanje izveštaja, parlamenti trebaju da prate da li ih vlada poštuje i da skreću pažnju na nedostatke. Tamo gde ministri daju garancije parlamentu, parlament treba da prati da se te garancije delotvorno ispunjavaju. Tamo gde odbori zahtevaju pristup ministrima ili informacijama koje drži vlada, mora postojati očekivanje da se zahtevi blagovremeno ispunjavaju. Kada se ne ispunjavaju, pažnja javnosti može biti moćno sredstvo za vršenje pritiska na vladu da poštuje želje parlamenta.

Najdostupniji oblik sankcija jeste iznošenje u javnost, i često ono može biti dovoljno da vlada odgovori. Kada postupanje nije zadovoljavajuće, parlament ima znatna ovlašćenja da usvoji zakone koji od vlade zahtevaju da preduzme konkretne mere, kao što su dodavanje predlozima zakona jasne izjave o nameravanom rezultatu, ili dostavljanje redovnih izveštaja o primeni zakona. Parlament takođe ima ovlašćenje u pogledu raspodele novca, u različitim stepenima i na razne načine, i opasnost od uskraćivanja novca može biti moćna motivacija za poštovanje zahteva parlamenta.

Zvanične sankcije, kao što su izglasavanja nepoverenja ili odbacivanje budžeta, jesu moćne alatke koji su, po ustavu, na raspolaganju mnogim parlamentima, čak i ako ih oni koriste samo u naročitim političkim okolnostima.

Razvijajte javnu podršku parlamentarnom nadzoru

19. Usvojte etička pravila i praksu da biste parlament učinili legitimnijim

Koliko će javnost ozbiljno prihvatati nalaze proistekle iz nadzora, zavisi od toga što ona misli o parlamentu. Stoga je blagonaklona percepcija parlamenta u javnosti jedan od najkritičnijih činilaca koji obezbeđuju da parlamentarni nadzor ima pozitivne uticaje na život ljudi. Da bi bio delotvoran u nadzoru, sam parlament mora sebe visoko da ceni. Mora se smatrati da on pouzdano nadzire i na demokratski način kontroliše moć i ponašanje vlade. Ukoliko je reputacija parlamenta u javnosti loša, šta god nadzorne aktivnosti da otkriju, moglo bi biti odbačeno kao da služi samim parlamentarcima, a ne običnim ljudima ili, uopštenije, javnom dobru.

Sledstveno tome, veoma je važno da se vidi da parlamenti preduzimaju mere kako bi povećali svoj kredibilitet kod javnosti, uključujući i usvajanje etičkih kodeksa, obezbeđivanje nezavisnog praćenja, istrage i kažnjavanja svojih članova za prestupe, i rad na načine koje javnost može smatrati ispravnim.

20. Ustanovite komunikacione strategije za objavljivanje nadzornog rada parlamenta

Parlamenti trebaju da omoguće i povećaju izveštavanje medija o svim svojim nadzornim aktivnostima. Nadzor se nabolje obavlja „na svetlosti dana“. U odsustvu dobro finansirane, energične i jasne medijske strategije, ljudi neće znati za nadzorne uspehe

parlamenta. Na primer, potrebno je da nadzorni odbori imaju komunikacijske strategije i profesionalnu pomoć da objavljuju svoj rad i da angažuju javnost putem medija, uključujući i društvene medije. Isticanje primera kako je rad nekog odbora doveo do delotvornog parlamentarnog nadzora i poboljšao život građana može graditi poverenje javnosti u parlament kao instituciju. Da bi se unapredio dijalog sa građanima, trebalo bi isprobavati inovativne metode, uključujući i korišćenje društvenih medija.

21. Razmotrite kako je najbolje koristiti medije u nadzornim aktivnostima

Mudro korišćenje medija, a naročito društvenih medija, jeste moćan način da vlada obrati pažnju i da odgovori na nadzorne aktivnosti. Članovi parlamenta, mediji i civilno društvo mogu ih iskoristiti kao delotvorne poluge da povećaju pritisak javnosti na vladu i da je nateraju da bolje sarađuje. Mediji mogu pomoći da glasači uvide važnost nadzornih aktivnosti članova parlamenta, i da se grade veze sa mladima.

22. Pobrinite se da zapisnici parlamenta budu javno dostupni

Ako parlament hoće da unapredi transparentnost i odgovornost u vladi, onda treba da se obaveže na transparentnost i odgovornost u parlamentu. Sve sednice odbora trebaju da budu otvorene za javnost, izuzev u ograničenim i dobro definisanim okolnostima, i da se potpun izveštaj o njihovim zasjedanjima evidentira i blagovremeno stavi na slobodno raspolaganje. Zapisnici parlamenta trebaju da budu dostupni javnosti u skladu sa standardima za otvorenost i transparentnost parlamenta.

23. Postavite parlament za lidera ciljeva održivog razvoja (COR)

COR pružaju ponovnu šansu parlamentima da se potvrde kao delotvorne institucije koje doprinose kvalitetu vlade, kao i kvalitetu života javnosti i zdravlju planete. Parlament ima mnoge važne uloge u vezi sa COR, uključujući i odobravanje nacionalnih planova i potciljeva unutar razvojnih ciljeva, i donošenje zakona i obezbeđivanje finansiranja za ispunjenje tih ciljeva. Međutim, možda je najvažnija uloga parlamenta da postupa kao nadzorni organ naroda, prateći napredak i nazadovanje u vezi s tim ciljevima i pozivajući vladu na odgovornost za međunarodne i domaće obaveze koje je preuzela.

Parlamenti koji se mogu delotvorno organizovati da postavljaju pitanja i upućuju prigovore vladama u vezi s njihovim naporima da izvrše dogovoreno povodom čitavog niza ciljeva, uključujući i smanjenje siromaštva, klimatske promene, obrazovanje i zdravlje, a pritom obezbeđujući da niko ne bude izostavljen, biće dobro pozicionirani da zahtevaju svoju legitimnu ulogu predstavnika naroda. Parlamenti trebaju da razmotre kako da organizuju svoj rad u vezi sa COR.

Da bi u ranoj fazi utvrdili nacionalne potciljeve i akcioni plan za postizanje potciljeva COR koji se direktno odnose na delotvornost institucija upravljanja, a to su 16.6. („Razvijajte delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima“) i 16.7. („Postarajte se za odgovorno, inkluzivno, participatorno i reprezentativno odlučivanje na svim nivoima“), parlamenti trebaju da rade u bliskoj saradnji s vladom i ostalim zainteresovanim akterima. Napreci u postizanju COR u celosti postići će se upravo na osnovu dobrog upravljanja.

Iskoristite mogućnosti za oblikovanje nadzornog okruženja koje su na raspolaganju članovima parlamenta

24. Bolje iskoristite postojeće šanse

Počnite s malim – čak i s malim brojem saveznika i ograničenim resursima – i odmah preduzmite određene korake kako biste postigli neke ciljeve. Počnite sa činiocima nad kojima imate kontrolu i, pošto jedan uspeh vodi drugom, nastavite da dalje stičete podršku kako biste promenili činioce koje na početku ili neposredno ne možete kontrolisati.

Neke alatke su većini članova parlamenta nadohvat ruke, čak i u srazmerno ograničenim parlamentarnim okruženjima. Mnogi članovi parlamenta imaju priliku da postavljaju pitanja ministrima na zasjedanjima parlamenta ili u odborima. Te prilike možete protračiti ako ste loše pripremljeni i loše informisani. Napravite dobar izbor u pogledu pitanja za koja želite da se specijalizujete, steknite dovoljno znanja za delotvorne upade i pratite šta se dalje događa s odgovorima koje dobijete. Ovi i drugi postupci mogu omogućiti da vaše kolege, mediji i civilno društvo uoče vas i druge kao potencijalne aktiviste u nadzoru, i uskoro možete postati deo reformatorske mreže.

25. Iskoristite mogućnosti koje vam se pružaju

U politici je bitno pogoditi trenutak kad treba delovati. Istoriju parlamentarnog razvoja su često pisale male grupe visoko motivisanih članova parlamenta koji su radili usaglašeno i koristili povoljne okolnosti. Širom sveta, promena koju je pokrenuo parlamentarni nadzor bila je izazvana skandalom, krizom i drugim, mnogo manje dramatičnim razvojem događaja. Odlučno rukovodstvo, stvaranje savezništva i delovanje u pravo vreme doveli su do pozitivnih uticaja na praktičnu politiku. Nekada, događaji koji fokusiraju pažnju javnosti i vlade na potencijalne predmete nadzora stvaraju publiku spremnu za nadzorne istrage.

Članovi parlamenta trebaju da uoče i koriste raspoložive pozicije koje imaju potencijal. Mogu se iskoristiti neaktivni nadzorni odbori, jer imaju to preimućstvo da raspolazu legitimnim ovlašćenjem za istragu, čak i kada pate od nedostatka vođstva i resursa. Takva situacija se može promeniti.

26. Stvarajte reformske koalicije i pridružujte se takvim koalicijama

U mnogim slučajevima potrebno je samo nekoliko posvećenih članova parlamenta da započnu nadzorne poslove i da postignu uspeh. Ali neke akcije zahtevaju da većina u većoj meri ili trajno promeni parlamentarno okruženje da bi ono favorizovalo nadzor. Na verovatnoću stvarne promene možete uticati tako što ćete ograničenim akcijama i regrutovanjem saveznika pokazati vrednost nadzora, kako biste podigli prioritet institucionalnih reformi koje su potrebne za jačanje nadzorne uloge.

Većina članova parlamenta podržala je razvoj većih institucionalnih resursa i prerogativa, s različitim motivima. Altruistički nastrojani članovi parlamenta smatraju da je zakonodavno telo vrhovna predstavnička institucija, koja je u stanju da artikulise raznolike narodne prioritete, ali kojoj je potrebno više ovlašćenja i kapaciteta da utiče na vladu. Oni sa sebičnijim motivima eventualno jednostavno hoće veće plate, veća diskreciona prava i druge povlastice. Kakva god bila kombinacija motiva, mnogi elementi međunarodnog pokreta

parlamentarnog razvoja ojačali su kapacitete i volju parlamenata da obavljaju nadzor.

27. Učestvujte u alternativnim i međustranačkim radnim grupama

Većinska partija teži da umrtvi nadzor, dok se opozicija često kleveta da je isključivo motivisana željom za vlašću. Iz ovih i drugih razloga, parlamentarci i ostali koji su dali doprinos ovom izveštaju često su govorili o pristupima nadzoru koji bi bili u većoj meri dvopartijski i međustranački, procenjujući da je verovatnije da će ih javnost smatrati legitimnim.

Pojedinačni parlamentarci mogu odlučiti da sprovedu nadzorne aktivnosti preko međustranačkih kokusa. Primeri obuhvataju ženske kokuse, koji često vrše nadzor kako bi unapredili rodnu ravnopravnost, kokuse protiv korupcije, kokuse mladih članova parlamenta i regionalne kokuse za praćenje delotvornosti praktične politike za slične izborne jedinice.

I jednopartijski kokusi mogu pružiti priliku članovima partije da postavljaju pitanja i prigovaraju svom rukovodstvu izvan pogleda javnosti. To je takođe oblik nadzora. Partije trebaju da pozdrave taj dijalog i da obezbede nivo interne demokratije koji svakome omogućava da slobodno izrazi svoje mišljenje. Ali nadzor unutar partijskog kokusa sam po sebi nije dovoljan; članovi parlamenta, naročito iz partije u vladi, moraju takođe biti u poziciji da potpuno učestvuju u institucionalnim i javnim nadzornim procesima koji se odvijaju unutar parlamenta.

28. Izaberite i podržite parlamentarno rukovodstvo koje podržava nadzor

Predsednici parlamenata su više puta prepoznati kao presudni akteri u olakšavanju ili blokiranju nadzora. Oni često imaju široka ovlašćenja da tumače pravila, kontrolišu debatu i donose druge

odluke koje utiču na sposobnost parlamenta da nadzire vladu. Stoga, kad se procenjuju kvaliteti kandidata za ulogu predsednika parlamenta, članovi parlamenta bi trebali da obrate pažnju na stavove svakog kandidata prema parlamentarnom nadzoru i vrednostima vezanim za nadzor, kao što je poštovanje legitimnih prerogativa članova bez obzira na njihovu partijsku pripadnost.

U nadzoru je izvanredno važna uloga predsednika parlamenta kao neutralnog čuvara institucije parlamenta i nekoga ko unapređuje njegovu važnost i razvoj, a ne kao alatke većinske partije. Reputacija predsednika parlamenta da je neutralan i da zagovara institucionalne prerogative povećava kredibilitet parlamenta u nadgledanju vladinih aktivnosti. Predsednik parlamenta igra presudnu ulogu i u izgradnji parlamentarne kulture koja omogućava nadzor nad vladom uz poštovanje prava svih članova i manjinskih partija. A pošto predsednika parlamenta bira većina u parlamentu, on ili ona su često dobro opremljeni da grade most sa vladom.

Na stepen u kojem je pojedinačnim članovima parlamenta omogućeno da se angažuju u nadzoru veliki uticaj imaju i partijska rukovodstva. Ona mogu tolerisati ili čak podržavati nezavisnost svojih članova. Ona imaju veliki uticaj na to, pa čak to i određuju, šta je partijski glas, a šta je stvar o kojoj treba da odluče članovi parlamenta kao pojedinci. Stoga, kada se razmatraju kandidati za rukovodstvo partije u parlamentu, član parlamenta zainteresovan za nadzor treba da razmotri koliko će neki potencijalni lider ostaviti prostora pojedinačnim članovima parlamenta da donosi svoj sud o pitanjima o kojima će se glasati.

Aneksi

Napomena o terminologiji

Govoreći o nadzornim aktivnostima, parlamenti koriste čitav niz termina, čija značenja mogu, zavisno od kulture i jezika, biti na suptilan način različita. Te male razlike u značenju mogu biti izvor i rasprave i potencijalne zbrke. Stoga se u prvom poglavlju ovog izveštaja nastoji da se jasno utvrdi pojam o kojem je reč, tako što se opisuju ovlašćenja i procesi vezani za parlamentarni nadzor.

- U zemljama u kojima se govori engleski, *oversight* („parlamentarni nadzor“), *scrutiny* („kontrola“) i *checks and balances* („uzajamna kontrola moći triju oblika vlasti“) jesu uobičajeni termini, koji imaju neke zajedničke odlike. „Kontrola“ se, uopšteno govoreći, razume tako da ima širi opseg, koji uključuje razmatranje nacrtu zakona, kao i nadzor nad praktičnom politikom vlade.
- U zemljama u kojima se govori francuski, često se koriste termini *contrôle* i *évaluation*.
- U zemljama u kojima se govori španski često se koristi termin *contralor*.
- Ostali jezici verovatno imaju sopstvene specifične termine za „parlamentarni nadzor“. U nekim jezicima možda i ne postoji samo jedna reč koja obuhvata ove pojmove.

Isto tako, koncept *accountability* („odgovornost“) takođe može da se prevede različito u različitim jezicima. Francuski jezik, na primer, nema jedan jedini termin, nego koristi formulacije kao što su *rendre des comptes* ili *être redevable*, zavisno od gramatičkog konteksta.

U svrhe jasnoće i jednostavnosti, odlučili smo se da u čitavom ovom izveštaju koristimo termine „parlamentarni nadzor“ i „odgovornost“. Koristili smo i opšti termin „član(ovi) parlamenta“, pri čemu smo svesni da se u mnogim nacionalnim kontekstima koriste različiti termini da se označe parlamentarci, uključujući i članove gornjih domova u dvodomnim parlamentima.

Government bez određenog člana je niz državnih institucija koje upravljaju funkcionisanjem društva; sa određenim članom, *government* je izvršna grana vlasti. Termine „vlada“ i „izvršna vlast“ upotrebljavali smo kao međusobno zamenljive. Isto važi i za termine *parliament* („parlament“) i *legislature* („zakonodavno telo“).

Citirane reference

Asocijacija Generalnih sekretara parlamenta (ASGP), 2013. *Principi za zapošljavanje i upravljanje karijerom parlamentarnog stručnog osoblja*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://asgp.co/sites/default/files/Recruitment%20principles%20Geneva%202013.doc>

Beetham, D., 2006. *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku: Vodič za dobru praksu*. Ženeva: IPU. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.ipu.org/PDF/publications/Demokratija_en.pdf

Coghill, K. et al., 2015. „Parlamentarni kodeksi ponašanja i odgovornost parlamentaraca“, 12. Radionica stručnjaka za parlament i parlamentaraca, 25–26. juli 2015, Wroton College, UK.

Coghill, K. i J. Thornton, 2015. „Poverenje, zakonodavna tela i kodeksi“, predstavljeno 2015. na Međunarodnom kongresu Međunarodnog instituta za administrativne nauke (IIAS), 22–26. juni 2015, Rio de Janeiro.

Parlamentarna asocijacija Komonvelta (CPA), 2005. *Administracija i finansiranje parlamenta*.

Parlamentarna asocijacija Komonvelta (CPA) et al., 2004. *Principi Komonvelta (Latimer House) za odgovornost i odnos između triju grana vlasti*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/Latimer%20House%20Principles.pdf>

Parlamentarna asocijacija Komonvelta (CPA) i Institut svetske banke (WBI), 2006. *Parlamentarna finansijska kontrola: Uloga odbora za (državne) završne račune*.

Democracy Reporting International (DRI), 2015. *Globalno mapiranje i analiza parlamentarnog jačanja*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.agora-parl.org/interact/blog/new-study-global-mapping-and-analysis-parlament-arystrengthening>

Economist Intelligence Unit (EIU), 2016. *Indeks demokratije 2016: „Osveta ‘bednika.’“* [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.eiu.com/public/topical_izvestaj.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016

Edelman, 2017. *2017 Barometar Edelman Trust*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.edelman.com/trust2017/>

Freedom House, 2017. *Sloboda u svetu 2017*. [Onlajn] Može se pronaći na: https://freedomhouse.org/izvestaj/freedom-world/freedom-world-2017?gclid=EAlaQobChMI-I725e2n1QIVD0sNCh3UDA7FEAYASAAEgJ3qvD_BwE

Gay, O. i M. Rush, 2004. „Uvod“, u O. Gay (sa P. Leopold) (eds.) *Nedolično ponašanje: Regulisanje parlamentarnog ponašanja*. London: Politico's.

Global Partners Governance (GPG), 2014. *Pokaž mi novac: Unapređenje finansijskog nadzora*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.gpgovernance.net/publikacija/paper-4-show-methemoney/>

Hansard Society, 2001. *Izazov parlamentu: Naterati vladu da bude odgovorna – Izveštaj Komisije za parlamentarnu kontrolu* Hansard Society. London: Vacher Dod Publishing.

Heywood, A., 2013. (četvrto izdanje). *Politika*. London: Palgrave Macmillan.

Holmberg, S., S. Lindberg i R. Svensson, 2017. „Poverenje u parlament.“ *Journal of Public Affairs*. 2017;17:e1647. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.1647/full>

Donji dom, 2016. *Odbor parlamenta za obaveštajnu delatnost i bezbednost, Godišnji izveštaj 2015–2016*. [Onlajn] Može se pronaći na: http://isc.nezavisni.gov.uk/files/2015-2016_ISC_AR.pdf

MMF, 2007. *Priručnik o fiskalnoj transparentnosti*. [Onlajn] Može se pronaći na: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

IPU, 1997. *Univerzalna deklaracija o demokratiji*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>

IPU, 2004. *Parlament, budžet i rodna ravnopravnost*. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.ipu.org/PDF/publications/budžet_en.pdf

IPU, 2008. *Ocenjivanje parlamenta: Komplet alati za samoprocenu namenjen parlamentima*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-e.pdf>

IPU, 2010. *Analitička studija parlamentarnih mehanizama za MRC*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/splz-e/mdg10/dr-study.pdf>

IPU, 2011. *Rodno osetljivi parlamenti: Globalno razmatranje dobre prakse*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf>

IPU, 2012 (i). *Akcionni plan za rodno osetljive parlamente*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf>

IPU, 2012 (ii). *Podizanje skretanja pažnje na HIV i AIDS u vašem parlamentu*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/PDF/publications/hiv-aids-guide-e.pdf>

IPU, 2013. *Smernice za ženske kokuse*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/caucus-e.pdf>

IPU, 2014. *Opšti principi za podršku parlamentima*. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.ipu.org/pdf/publications/principles_en.pdf

IPU, 2015. (i). Izveštaj o panel diskusiji o jakim parlamentima: Jačanje kapaciteta za delotvoran parlamentarni nadzor.

IPU, 2015. (ii). Izveštaj o debati o jednakosti u parlamentarnom nadzoru i političkoj volji. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/conf-e/133/wmn-parity.pdf>

IPU, 2016. (i). *Ocenjivanje rodne osetljivosti parlamenata: Komplet alati za samoprocenu*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gender-toolkit-e.pdf>

IPU, 2016. (ii). Izveštaj o Drugom ekspertskom sastanku za *Globalni parlamentarni izveštaj* [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/dem-e/gpr2/report5-02-2016.pdf>

IPU, 2016 (iii). *Izveštaj World e-Parliament*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://wepc2016.org/en/wepr2016>

IPU, 2017. *Kršnja ljudskih prava članova parlamenta – 2016*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/violations-e.pdf>

IPU, Globalna alijansa nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), i Graduate Institute of International and Development Studies (GIIDS), 2016. *Saradnja između nacionalnih institucija za ljudska prava i parlamenata*.

IPU i International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA), 2015. *Smernice za parlamentarne istraživačke službe*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf>

IPU i UNDP, 2012. *Globalni parlamentarni izveštaj: Promenljiva priroda zastupanja*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/dem-e/gpr.htm>

IPU i UNDP, 2017. *Parlamenti i ciljevi održivog razvoja: Komplet alati za samoprocenu*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-e.pdf>

IPU i Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR), 2017. *Ljudska prava: Priručnik za parlamentarce*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/PDF/publications/hrights-en.pdf>

IPU, UN, UNOHCHR, UNDP i IFAD, 2014. *Primena Deklaracije UN o pravima domorodačkih naroda: Priručnik za parlamentarce*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.ipu.org/PDF/publications/indigenous-en.pdf>

Kinyondo, A., R. Pelizzo i A. Umar, 2015. „Funkcionalistička teorija parlamentarnog nadzora.“ *African Politics and Policy*, novembar 2015. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.africanpoliticsandpolicy.com/?p=845>

Leston-Bandeira, C., 2014. „Sedam razloga zašto se parlamenti muče sa digitalnim tehnologijama.“ *Political Insight*, mart 2014. [Onlajn] Može se pronaći na: psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parlaments-struggle-digital

Lienert, I., 2010. *Uloga zakonodavnog tela u budžetskim procesima*. Washington, DC: IMF. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-9.pdf>

Lusty, D., 2014. „Povratak kaznenog dela teške povrede radne dužnosti u javnoj službi po opštem pravu.“ *Criminal Law Journal* 38, novembar 2014: 337–363.

Meer, T.W.G., 2017. *Političko poverenje i „Kriza demokratije“*. Oxford Research Encyclopedia of Politics [Onlajn]. Može se pronaći na: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore9780190228637-e-77?print=pdf>

Nakamura, R. i F. Smallwood, 1980. *Politika primene praktičnih politika*. New York: St. Martins.

Nacionalna komisija za terorističke napade na Sjedinjene Države, 2004. *Izveštaj Komisija 9.11: Konačni izveštaj Nacionalne komisije za terorističke napade na Sjedinjene Države*. New York i London: Norton.

O'Brien, M., R. Stapenhurst i L. von Trapp (eds.), 2016. *Utvrdjivanje repera i samoprocena za parlamente*. Washington, DC: World Bank Group. [Onlajn] Može se pronaći na: <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464803277>

Kancelarija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), 2013. *Komparativna studija o strukturama za žene članove parlamenta u regionu OEBS-a*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.osce.org/odihr/105940?download=true>

Palmieri, S., 1998. „Saradnja ili uvažavanje? Analiza Glavnog odbora u australijskom Zastupničkom domu.“ *Legislative Studies* 13(1), Spring 1998: 64–78.

Parlament Australije, 2015. *Predstavnički dom Hansard*, 20. oktobar 2015.

Parlament Kenije, 2016. Izveštaj Zajedničkog parlamentarnog nadzornog odbora o pitanjima koja se odnose na Nezavisnu komisiju za izbore i granice.

Pelizzo, R. i F. Stapenhurst, 2012. *Alatke za parlamentarni nadzor: Komparativna analiza*. London: Routledge.

Pelizzo, R., F. Stapenhurst i D. Olson (eds.), 2005. *Uloga parlamenata u budžetskom procesu*. Washington, DC: World Bank Institute. [Onlajn] Može se pronaći na: [http://siteresursi.worldbank.org/PSGLP/Resursi / TheRoleofParlamenataintheBudgetProcess.pdf](http://siteresursi.worldbank.org/PSGLP/Resursi/TheRoleofParlamenataintheBudgetProcess.pdf)

Pierre, J. i B. G. Peters, 2000. *Način upravljanja, politika i država*. London: Palgrave Macmillan.

Quinn, S., 2009. *Rodno odgovorno budžetiranje: Priručnik za praktičnu primenu*. Strasburg: Savet Evrope. [Onlajn] Može se pronaći na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599885>

Rolef, S., 2015. „Opisivanje, razgraničavanje i definisanje posla člana parlamenta“, 12. Radionica stručnjaka za parlament i parlamentaraca, 25–26. juli 2015, Wroxton College, UK. [Onlajn] Može se pronaći na: https://www.researchgate.net/profile/Susan_Rolef/publikacija/306077422_Describing_Delimiting_and_Defining_the_Job_of_the_član_parlamenata/

[links/57add6ec08ae95f9d8ecca90/Describing-Delimiting-andDefining-the-Job-of-the-član-parlamenata.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Susan_Rolef/publikacija/306077422_Describing_Delimiting_and_Defining_the_Job_of_the_član_parlamenata/)

Russell, M. i M. Benton, 2012. „Procena uticaja odbora za parlamentarni nadzor: Nadzorni odbori u britanskom Donjem domu.“ *Parliamentary Affairs*, januar 2012. [Onlajn] Može se pronaći na: <https://doi.org/10.1093/pa/gss009>

Samara Canada, 2017. *Demokratija 360*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.samaracanada.com/research/2017-Demokratija-360>

Ekonomski i socijalni savet OUN (ECOSOC), 1997. Izveštaj Ekonomskog i socijalnog saveta, dogovoreni zaključci 1997/2. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>

UNDP, 2013. *Brifing na temu: Uloga parlamenta u definisanju i unapređivanju Razvojne agende posle 2015*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/DGG%20Issue%20Briefs%20-%20>

[Post-2015/Issue%20Brief%20-%20Parlamenata %20 and%20 the%20post-2015%20Razvoj %20 Agenda_2013_EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/DGG%20Issue%20Briefs%20-%20the%20post-2015%20Razvoj%20Agenda_2013_EN.pdf)

UNDP, 2016 (i). *Anketa članova parlamenta Mjanmara: Razmišljanja od prvog Hluttawa*. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/democratic_governance/survey-of-myanmar-members-of-parlament--reflections-from-the-f.html

UNDP, 2016 (ii). *Sigurne činjenice: Parlamenti i COR*. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/june_2016._fast_facts_-_sdgs_and-parlamenata.pdf

UNDP, 2017. *Ispitivanje zakonodavstva iz rodne perspektive: Komplet praktičnih alatki*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://www.pacific.undp.org/content/dam/fiji/docs/UNDP%20PO%20Scrutinising%20Legislation%20From%20A%20Gender%20Perspective.pdf?download>

UNDP i Climate Parliament, 2014. *Vodič Kako činiti: Obnovljiva energija za parlamentarce*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://agora-parl.org/resursi/library/renewable-energyParlamentarci-kako-guide-0>

UNDP, Islamska razvojna banka (IDB) i Globalna organizacija parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC), 2017. *Parlamentarni priručnik: Uloga parlamenata u primeni ciljeva održivog razvoja (COR)*.

Odeljenje UN za ekonomska i socijalna pitanja (UN DESA), 2015. *Transformišemo svoj svet: Agenda za održivi razvoj do 2030. godine*. [Onlajn] Može se pronaći na: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Ujedinjene nacije, 2009. *Kompilacija smernica za format i sadržaj izveštaja koje treba da dostavljaju države potpisnice međunarodnih ugovora o ljudskim pravima*. Izveštaj Generalnog sekretara. HRI/GEN/2/Rev.6.

Ujedinjene nacije i IPU, 2003. *Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i njen Opcioni protokol: Priručnik za parlamentarce*. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf

Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR). *Nacionalni parlamenti i Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena*. [Onlajn] Može se pronaći na: <http://ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parlamentarci.pdf>

Van Hulten, M., M. Bentinck i ECPD correspondents, 2011. *Parlamentarna etika: Pitanje poverenja*. Kancelarija za promociju parlamentarne demokratije, Evropski parlament. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

V-Dem, 2017. *V-Dem Godišnji izveštaj 2017: Demokratija na zalasku?* [Onlajn] Može se pronaći na: <https://www.v-dem.net/en/newspublications/annual-izveštaj/>

Waxman, H., 2009. *Izveštaj Waxman: Kako Kongres zaista funkcioniše*. New York: Twelve Books.

White, H., 2009. *Parlamentarna kontrola vlade*. London: Institute for Government. [Onlajn] Može se pronaći na: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/node/1769>

Yamamoto, H., 2007. *Alatke za parlamentarni nadzor: Komparativna studija 88 nacionalnih parlamenata*. Ženeva: IPU. [Onlajn] Može se pronaći na: http://www.ipu.org/PDF/publications/nadzorna_uloza_08-e.pdf

Ostali korisni radovi

Buzan, B., 1991. (drugo izdanje). *Narodi, države i strah: Agenda za međunarodne bezbednosne studije u posthladnoratovskoj eri*. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.

Crowther, W. i D. Olson (eds.), 2002. *Odbori u postkomunističkim demokratskim parlamentima: Komparativna institucionalizacija*. Columbus, OH: Ohio State University Press.

Fukuyama, F., 2004. *Izgradnja država: Način upravljanja i Svetski poredak u 21. veku*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Norton, P. i N. Ahmed (eds.), 1999. *Zakonodavna tela u razvojnoj perspektivi*. London: Frank Cass.

Ogul, M. S., 1976. *Kongres nadgleda birokratiju: Studije o zakonodavnom nadzoru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Olson, D. i P. Norton (eds.), 1996. *Novi parlamenti Centralne i Istočne Evrope*. London: Frank Cass.

Olson, D. i M. Mezey, 1991. *Zakonodavna tela u političkom procesu: Dileme ekonomske politike*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rockman, B., 1985. „Odnosi zakonodavne i izvršne vlasti i zakonodavni nadzor“, u G. Loewenberg, S. Patterson i M. Jewell (eds.) *Priručnik za zakonodavno istraživanje*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson i L. von Trapp (eds.), 2008. *Zakonodavni nadzor i budžetiranje: Svetska perspektiva*. Washington, DC: The World Bank.

Metodologija

Drugi *Globalni parlamentarni izveštaj*, sa svojim fokusom na parlamentarnom nadzoru, temelji se na iskustvu parlamenata širom sveta. On se oslanja na izvorne podatke prikupljene od parlamenata, parlamentaraca i ostalih aktera, kao i na literaturu o parlamentarnom nadzoru. Izveštaj je ilustriran primerima dobre prakse i izazovima sa kojima se parlamenti suočavaju, kao i na pričama iz parlamenata u različitim okolnostima.

Fokus izveštaja je odabran nakon opširnog konsultativnog procesa. Dostavljeno je više od 30 predloga za temu, i o użem izboru se diskutovalo na različitim sastancima na Skupštini IPU u martu 2015. i unutar UNDP. Na osnovu povratnih informacija od parlamenata i praktičara parlamentarnog razvoja, u maju 2015. je doneta odluka da se on usredsredi na parlamentarni nadzor i ovlašćenje parlamenta da poziva vladu na odgovornost.

Stručna grupa se sastala u Ženevi u junu 2015. da bi dala savete u vezi s glavnim temama koje treba istražiti za potrebe ovog izveštaja. Ta grupa se sastojala od članova i stručnog osoblja parlamenata, kao i univerzitetskih nastavnika i praktičara parlamentarnog razvoja. Učesnici u stručnoj grupi izneli su čitav niz iskustava i perspektiva, u smislu rodne ravnopravnosti, geografske oblasti i političkog sistema.

Izveštaj sa ovog prvog sastanka stručne grupe objavljen je na veb-sajtu posvećenom drugom *Globalnom parlamentarnom izveštaju*. Kako je projekat napredovao, tom veb-sajtu su dodavani relevantni projektni dokumenti.

Na osnovu zaključaka donetih na sastanku stručne grupe razrađen je niz istraživačkih instrumenata. Glavni deo istraživanja obavljen je od septembra 2015. do aprila 2016.

U sledećoj tabeli prikazani su glavni istraživački instrumenti i rezultati.

Istraživački instrumenti	Rezultati
Upitnik za parlamente	Odgovori od 103 parlamentarna doma u 85 zemalja
Anketa za parlamentarce	Odgovori od 372 parlamentaraca (62 procenta muškarci, 38 procenata žene) iz 128 zemalja
Intervjui sa članovima parlamenta	Intervjui sa 82 člana parlamenta (50 procenata muškaraca i n, 50 procenata žena) iz 58 zemalja
Pisani prilozi	63 priloga, od kojih je 34 bilo od parlamenata, a 29 od međunarodnih i nevladinih organizacija i stručnjaka
Tematske debate	Četiri tematske debate, uključujući i jednu onlajn konsultaciju i tri sastanka oči u oči, na Skupštini IPU i Četvrtoj svetskoj konferenciji predsednika parlamenata
Nacionalne fokus grupe	Šest nacionalnih fokus grupa, koje su okupile predstavnike iz parlamenta, vlade, civilnog društva i medija

Tokom celokupnog istraživanja ulagani su napor da se prikupe podaci i od muškaraca i od žena parlamentaraca. Dve tematske debate su se fokusirale na nadzor radi rodne jednakosti. U nacionalnim fokus grupama tražena je rodna ravnoteža.

Analiza istraživačkih rezultata je počela u januaru 2016. U februaru 2016. održan je drugi sastanak stručne grupe, kako bi se dali dalji saveti o strukturi, sadržaju i porukama izveštaja i iskoristile preliminarne analize istraživanja obavljenog do tog datuma.

Na osnovu dalje analize istraživanja i saveta stručne grupe, u junu 2016. je pripremljena skica izveštaja. Ta skica je poslužila kao osnova za izradu nacrtu izveštaja.

Parlamenti učesnici

Pripremi ovog Globalnog parlamentarnog izveštaja na ovaj ili onaj način je doprinelo ukupno 150 nacionalnih parlamenata. U sledećoj tabeli je naznačeno učešće parlamenata u upitniku za parlamente, anketi za članove parlamenata i razgovorima sa članovima parlamenata.

Kada se u izveštaju citira razgovor s nekim članom parlamenta, naznačeno je zvanje člana parlamenta u vreme razgovora (predsednik parlamenta, član Narodne skupštine itd.). Od obavljanja razgovora neki članovi parlamenata su mogli promeniti ulogu ili napustiti službu.

Zemlja	Upitnik za parlamente (dom)	Anketa ČP	Razgovori
AVGHANISTAN	Gornji	x	
ALBANIJA			
ALŽIR		x	x
ANDORA	Jednodomni	x	
ANGOLA		x	
ANTIGVA I BARBUDA			
ARGENTINA	Donji	x	
ARMENIJA			
AUSTRALIJA	Donji i gornji	x	x
AUSTRIJA	Donji i gornji	x	x
AZERBEJŽAN			
BAHAMI		x	
BAHREIN	Donji i gornji	x	
BANGLADEŠ		x	x
BARBADOS			x
BELORUSIJA			
BELGIJA	Donji	x	x
BELIZE			
BENIN		x	
BUTAN	Donji	x	
BOLIVIJA (VIŠENACIONALNA DRŽAVA)		x	
BOSNA I HERCEGOVINA		x	
BOCVANA		x	x
BRAZIL		x	
BRUNEJI DARESALAM			
BUGARSKA			
BURKINA FASO		x	x
BURUNDI	Donji i gornji	x	
ZELENORTSKA REP.	Jednodomni	x	
KAMBODŽA	Gornji	x	x
KAMERUN	Donji	x	

Zemlja	Upitnik za parlamente (dom)	Anketa ČP	Razgovori
KANADA	Donji i gornji	x	
CENTRALNO AFRIČKA REPUBLIKA			
ČAD		x	x
ČILE	Donji	x	x
KINA		x	
KOLUMBIJA			
KOMORI			
KONGO	Gornji		
KOSTA RICA		x	
OBALA SLONOVAČE		x	
HRVATSKA	Jednodomni	x	
KUBA		x	
KIPAR	Jednodomni	x	
ČEŠKA REPUBLIKA	Donji i gornji	x	
DEMOKRATSKA NARODNA REPUBLIKA KOREJA			
DEMOKRATSKA REPUBLIKA KONGO	Donji	x	
DANSKA	Jednodomni	x	
DŽIBUTI		x	x
DOMINIKA			
DOMINIKANSKA REPUBLIKA		x	x
EKVADOR		x	
EGIPAT			
EL SALVADOR			
EVATORIJALNA GVINEJA		x	
ERITREJA			
ESTONIJA	Jednodomni	x	
ETIOPIJA		x	x
FIDŽI	Jednodomni	x	x
FINSKA	Jednodomni	x	
FRANCUSKA	Donji i gornji	x	x
GABON	Donji i gornji	x	
GAMBIJA	Jednodomni		x
GRUZIJA		x	x
NEMAČKA	Donji i gornji	x	x
GANA	Jednodomni	x	
GRČKA	Jednodomni		x
GRENADA			
GVATEMALA			

Zemlja	Upitnik za parlamente (dom)	Anketa ČP	Razgovori
GVINEJA		x	x
GVINEJA BISAO			
GVAJANA			
HAITI		x	
HONDURAS			
MAĐARSKA	Jednodomni	x	
ISLAND	Jednodomni	x	x
INDIJA	Donji	x	
INDONEZIJA		x	
IRAN (ISLAMSKA REPUBLIKA)		x	
IRAK		x	
IRELSKA		x	x
IZRAEL	Jednodomni		
ITALIJA	Donji i gornji	x	x
JAMAJKA	Donji i gornji		x
JAPAN	Donji i gornji	x	x
JORDAN		x	x
KAZAHSTAN			
KENIJA	Gornji	x	x
KIRIBATI			
KUWAIT		x	
KIRGISTAN			x
LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC		x	
LETONIJA	Jednodomni	x	x
LIBAN	Jednodomni		
LESOTO		x	
LIBERIJA		x	
LIBIJA			
LIHTENŠTAJN		x	
LITVANIJA	Jednodomni	x	x
LUKSEMBURG	Jednodomni		
MADAGASKAR	Donji	x	x
MALAVI		x	
MALEZIJA	Donji	x	
MALDIVI			
MALI		x	
MALTA			
MARŠALSKA OSTRVA			
MAURITANIJA		x	
MAURICIJUS		x	x
MEKSIKO		x	
MIKRONEZIJA (FEDERATED STATES OF)		x	

Zemlja	Upitnik za parlamente (dom)	Anketa ČP	Razgovori
MONAKO		x	
MONGOLIJA			
CRNA GORA	Jednodomni		
MAROKO		x	x
MOZAMBIK	Jednodomni		
MJANMAR	Gornji	x	
NAMIBIJA	Gornji	x	x
NAURU			
NEPAL			
HOLANDIJA	Donji i gornji	x	
NOVI ZELAND	Jednodomni	x	x
NICARAGVA		x	
NIGER		x	
NIGERIJA		x	x
NORVEŠKA	Jednodomni	x	
OMAN			
PAKISTAN	Donji i gornji	x	x
PALAU			
PANAMA		x	
PAPUA NOVA GVINEJA		x	
PARAGVAJ	Gornji		
PERU	Jednodomni	x	
FILIPINI		x	x
POLJSKA	Donji i gornji	x	x
PORTUGAL	Jednodomni	x	
KATAR		x	
REPUBLIKA KOREJA	Jednodomni		
REPUBLIKA MOLDAVIJA	Jednodomni	x	
RUMUNIJA	Gornji	x	x
RUSKA FEDERACIJA		x	
RUANDA		x	x
SENT KITS I NEVIS	Jednodomni		
SVETA LUCIJA			
SVEIT VINSENT I GRENADINI			
SAMOA			
SAN MARINO		x	
SAO TOME I PRINCIPE	Jednodomni	x	
SAUDIJSKA ARABIJA		x	
SENEGAL	Jednodomni	x	x
SRBIJA	Jednodomni	x	
SEJŠELI	Jednodomni		x

Zemlja	Upitnik za parlamente (dom)	Anketa ČP	Razgovori
SIJERA LEONE	Jednodomni	x	x
SINGAPUR		x	
SLOVAČKA	Jednodomni		
SLOVENIJA		x	x
SOLOMONSKA OSTRVA			
SOMALIJA	Jednodomni		
JUŽNA AFRIKA		x	x
JUŽNI SUDAN		x	
ŠPANIJA	Donji	x	
ŠRI LANKA		x	
SUDAN	Donji	x	
SURINAM	Jednodomni	x	x
SVAZILEND	Donji i gornji		
ŠVEDSKA	Jednodomni	x	
ŠVAJCARSKA	Donji i gornji	x	x
SIRIJSKA ARAPSKA REPUBLIKA		x	
TADŽKISTAN			
TAJLAND	Jednodomni	x	x
BIVŠA JUGO-SLOVENSKA REPUBLIKA MAKEDONIJA	Jednodomni		
TIMOR-LESTE	Jednodomni	x	
TOGO	Jednodomni	x	
TONGA	Jednodomni		
TRINIDAD I TOBAGO	Donji i gornji		
TUNIS	Jednodomni	x	x
TURSKA		x	x
TURKMENISTAN			
TUVALU			
UGANDA		x	x
UKRAJINA	Jednodomni	x	
UJEDINJENI ARAPSKI EMIRATI	Jednodomni	x	
UJEDINJENO KRALJEVSTVO	Donji i gornji	x	x
UJEDINJENA REPUBLIKA TANZANIJA			x
SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE			
URUGVAJ	Donji i gornji	x	
UZBEKISTAN			
VANUATU			

Zemlja	Upitnik za parlamente (dom)	Anketa ČP	Razgovori
VENECUELA (BOLIVARSKA REPUBLIKA)		x	x
VIJETNAM		x	
JEMEN			
ZAMBIJA	Jednodomni	x	x
ZIMBABVE	Donji i gornji	x	x

Izjave zahvalnosti

Ovaj izveštaj su pripremili IPU i UNDP, uz doprinos brojnih osoblja iz obe organizacije. Važne uloge u upravljanju projektom imali su Andy Richardson i Kareen Jabre u IPU, i Suki Beavers i Mads Hove u UNDP-ju, pod nadzorom Charlesa Chauvela. Jenny Rouse je radila kao glavni i odgovorni urednik tokom celokupnog istraživanja i početne faze izrade nacrtu.

Ovaj izveštaj je imao koristi od uvida 20 članova stručne grupe, koju su predstavljali članovi i stručno osoblje parlamenata i praktičari parlamentarnog razvoja. Oni su dali dragocene savete na početku i na središnjoj tački ovog projekta.

Stotine članova parlamenata, parlamentarnog stručnog osoblja i predstavnika civilnog društva velikodušno su doprineli intervjuima, debatama i fokus grupama organizovanim u toku Svetske konferencije predsednika parlamenata 2015. godine, Skupštine IPU, sastanaka Asocijacije generalnih sekretara parlamenata, kao i nacionalnim fokus grupama koje je UNDP okupio u Gruziji, Srbiji, Republici Moldaviji, Pakistanu, Tunisu i Mjanmaru. iKNOWpolitics.org je bila ljubazan domaćin onlajn diskusije o nadzoru nad rodnom ravnopravnošću. Parlamentarno stručno osoblje je obezbedilo veliki broj podataka kao odgovor na upitnik za parlamente, a preko 60 parlamenata, međunarodnih organizacija, univerzitetskih nastavnika i grupa civilnog društva dalo je pisane priloge da bi se sačinio ovaj izveštaj.

Na istraživanju i analizi za ovaj izveštaj radili su Rick Stapenhurst, Anthony Staddon, Rasheed Draman, Sonia Palmieri, Karin Riedl, Marilyn Cham, Doris Niragire Nirere i Jiwon Jang.

Nacrtu poglavlja ovog izveštaja uradili su Sonia Palmieri, John Patterson i Robert Nakamura, a dodatne priloge su dali Andy Richardson, Tom Mboya, Joy Watson, Ahmed Jazouli, Meg Munn, María Baron iz Directorio Legislativo, Hans Born iz ženevskog Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Oliver Bennett u ime projekta Hluttaw Donjeg doma Ujedinjenog Kraljevstva, Julia Keutgen, Rick Stapenhurst, Steve Lee, Sarmite Bulte i osoblje kancelarija UNDP-ja u mnogim zemljama.

Nacrtu ovog izveštaja pregledali su María Baron, Aleksandra Blagojević, Alvaro Cabrera, Rogier Huizenga, Anders Johnsson, Dyfan Jones, Dame Carol Kidu,

Doina Ghimici, Samuel Mbozo'o, Alessandro Motter, Eloa Prado, Hannah Becker, Hernan Vales, Jake Vaughan, Jason Gluck, John Patterson, Jonathan Murphy, Julia Keutgen, Meg Munn, Moira Fraser, Murumba Werunga, Olivier Pierre-Louveaux, Ria Pedersen, Robert Nakamura, Sonia Palmieri.

Recenzije za UNDP, potrebne kao deo procesa koji osigurava kvalitet, uradili su uvaženi Dr Jiko Luveni, Predsednik Parlamenta Republike Fidži, i Jonathan Murphy, Doina Ghimici i John Hyde.

Ovaj izveštaj je uredio James Hodgson.

IPU i UNDP izražavaju zahvalnost nabrojanim ljudima, kao i mnogim drugim koji ovde nisu pomenuti a koji su učestvovali u razradi drugog Globalnog parlamentarnog izveštaja.

Sredstva za finansiranje ovog izveštaja je organizaciji IPU velikodušno stavila na raspolaganje Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Partnerstvo UNDP-ja u ovom izveštaju podržali su Globalni Program UNDP-ja 2014–2017. i njegovi razvojni partneri u gorepomenutim zemljama koji podržavaju inicijative UNDP-ja za jačanje parlamenata.



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

+41 22 919 41 50
+41 22 919 41 60
postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva – Switzerland
www.ipu.org



*Empowered lives.
Resilient nations.*