

*Предраг Терзић*

## ОТВАРАЊЕ И ФУНКЦИОНИСАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈА НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА У СРБИЈИ\*

### Сажетак

Канцеларије народних посланика представљају коректив слободног парламентарног мандата, али имају и функцију инструмента за обезбеђивање транспарентности парламента. Отварање канцеларија народних посланика у Србији започело је 2009. године и данас у нашој земљи постоји преко 30 канцеларија народних посланика. Наша анализа до сада отворених Канцеларија у Србији обухвата неколико димензија: градове и општине где су основане, број асистената који је у свакој од њих ангажован, просторије у којима су смештене, радно време, број посланика који учествује у раду канцеларија, њихову старосну, полну структуру и партијску припадност. Сразмерно броју посланика у парламенту према наведеним категоријама 1) најактивнији су били народни посланици рођени у четвртој деценији, а најмање активни они рођени 70-тих и 80-тих прошлог века, 2) мушки посланици су за 44,4% више ангажовани у формирању канцеларија у односу на своје колегинице, 3) а од посланичких група најактивнији су били посланици ПУПС-а, а најмање активни народни посланици из посланичке групе СПО-ДХСС. Као главне проблеме функционисања канцеларија народних посланика у Србији аутор наводи постојећи изборни систем, непостојање народних посланика из великог броја општина и гра-

---

\* Аутор је као стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије распоређен на пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, у оквиру кога је и настао овај рад. За помоћ при добијању извештаја, података, савете и смернице при писању овог текста аутор дугује захвалност колеги Душану Миленковићу из Националног демократског института (NDI). Такође се захваљује и директору NDI-а у Србији господину Томасу Келију (Thomas Kelly).

дова у Србији, али истиче да се одређена побољшања могу остварити и у оквиру постојећег изборног система и мале стварне моћи народних посланика.

Кључне речи: канцеларије народних посланика, Народна скупштина Републике Србије, парламент, народни посланик, транспарентност парламента, парламентарни мандат, слободан парламентарни мандат, корективи слободног парламентарног мандата.

Промене у различитим областима политичког живота и измене које настају у оквиру институција политичког система предмет су интересовања лаичке, али и стручне и научне јавности. Међутим, једна од промена у оквиру највишег представничког тела у правном и политичком систему Србије није наишла на већи одјек у грађанству, а о њој готово да ништа није писано у домаћој стручној и научној литератури. Реч је о канцеларијама народних посланика.

Канцеларије за комуникацију народних посланика са грађанима (посланичке канцеларије) су тела помоћу којих грађани могу преко телефона, електронски или лично да посредно или непосредно ступе у контакт са народним посланицима дајући им своје предлоге и предлоге о питањима из надлежности рада парламента.

## **КАНЦЕЛАРИЈЕ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА КАО КОРЕКТИВ СЛОБОДНОГ ПАРЛАМЕНТАРНОГ МАНДАТА**

Слободни парламентарни мандат је данас прихваћен у највећем броју демократских земаља. Он штити најважнија права посланика - слободу говора и слободу одлучивања у парламенту.<sup>1)</sup> Посланик представља све грађане, а не само бираче у својој изборној јединици, односно не само оне који су за њега гласали. "Посланик није изабран `за` један изборни округ већ `у` једном изборном округу."<sup>2)</sup>

Код слободног мандата после избора грађани немају право да опозову изабране представнике. Тек после протока одређеног временског периода и у складу са тачно уставно и законски одређеном процедуром на слободним, демократским изборима бирачи добијају прилику да мандат повере истом посланику односно ли-

1) Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 61.

2) Ирена Пејић, *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 42.

сти, или да изабере другог представника. Ипак, како не би дошло до потпуног одвајања посланика од оних које репрезентују и стварања неке врсте парламентарне или посланичке олигархије уводе се тзв. корективи слободног мандата.

Поред политичких странака као коректива слободног парламентарног мандата, важно је формирати и друге корективе чије деловање неће потицати од политичких партија које су посланике кандидовале, већ од бирача које ти чланови парламента репрезентују. У вези са тим, значајан механизам јесу канцеларије народних посланика. *Канцеларије народних посланика настају у оквиру слободног, а не императивног парламентарног мандата* па према томе не представљају простор где бирачи истичући своја мишљења о одређеним питањима дају инструкције посланицима како треба да делују у свом парламентарном раду. Ти захтеви, према томе, нису и не могу се окарактерисати као обавезујуће инструкције, већ само као *коректив слободног мандата*. Посланици и даље остају независни носиоци слободе мисли и слободе говора у парламенту и нису дужни да поступају у складу са мишљењем бирача, али контакт са бирачима им омогућава да спознају проблеме грађана, разумеју њихове захтеве упућене законодавној власти и да на основу тога формулишу законске предлоге, предлоге измена и допуна већ постојећих закона и друге акте чије је доношење у надлежности законодавне власти. Поред тога, не треба заборавити да сваки члан парламента има циљ да то и остане, односно да на следећим парламентарним изборима поново добије поверење грађана. Сарадњом са бирачима, заузимањем за решавање њихових проблема народни посланици покушавају да себи осигурају нови мандат, а политичка странка којој припадају још једно посланичко место. Интерес је, дакле, трострук.

## **КАНЦЕЛАРИЈЕ НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА КАО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ПАРЛАМЕНТА**

Канцеларије народних посланика представљају један од коректива слободног парламентарног мандата, али имају и функцију инструмента за обезбеђивање транспарентности парламента. Транспарентност парламента се обезбеђује кроз отвореност законодавног процеса, отвореност парламента и његових чланова пре-

ма грађанима, различитим удружењима грађана и медијима.<sup>3)</sup> Народна скупштина Републике Србије обезбеђује транспарентност преко медија, кроз објављивање Информатора, Извештаја о раду Народне скупштине, директан телевизијски пренос скупштинских заседања, пренос седница одбора преко званичног интернет сајта парламента (од недавно), али и кроз функционисање канцеларија народних посланика које могу бити значајан инструмент за поспешивање улоге посланика у обезбеђивању транспарентности парламента.

Иако се контакти између грађана и бирача могу остварити и на друге начине (кроз посете парламенту, партијске органе, преко познаника, “на улици” и др.), канцеларије народних посланика помажу “да се активности на контакту с грађанима воде ефикасније обезбеђивањем сталног места за састанке са грађанима и централизованог места за бављење случајевима или појединачним захтевима за помоћ које они износе.”<sup>4)</sup>

Остваривање везе између посланика и бирача у њиховом изборном округу (или месту где живе), било непосредно или преко асистената ангажованих у канцеларији, у обостраном је интересу. Док грађани, али и представници различитих удружења и медији, добијају прилику да се упознају са законодавним процесом, да искажу своје мишљење или дају посланицима предлоге око питања из надлежности рада парламента, посланици, на другој страни, успевају да сазнају, редовно прате и делују у складу са расположењем грађана о битним питањима не чекајући изборну кампању која је неретко једини контакт између “посланичке олигархије” и бирача које представљају.

## АНАЛИЗА КАНЦЕЛАРИЈА НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА У СРБИЈИ

Представничка функција Народне скупштине одређена чланом 15, ст. 4. Закона о Народној скупштини Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2010) даје правни оквир за функционисање Канцеларија народних посланика. У остваривању представничке функције народни посланици: разматрају представ-

3) Видети: Јелена Лончар, “Транспарентност Народне скупштине Републике Србије”, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Универзитет у Београду - Факултет политичких наука (Центар за демократију), Београд, Сарајевски отворени центар, Сарајево, Факултет политичких наука - Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2012, стр. 179.

4) *Односи са грађанима: водич ка најбољој пракси*, NDI&USAID, Београд, 2008, стр. 33.

ке и предлоге грађана и одржавају састанке са грађанима у Народној скупштини и у канцеларијама Народне скупштине ван седишта Народне скупштине.

Отварање канцеларија за комуникацију посланика са грађанима на локалном нивоу (канцеларија народних посланика) у Србији је започело 2009. године уз подршку Националног демократског института (NDI). Циљ канцеларија народних посланика је да грађани у контакту са асистентима народних посланика или непосредно са народним посланицима могу изнети своје захтеве према законодавној власти, исказати мишљење о питањима из надлежности Народне скупштине Републике Србије, тражити подршку за одређену грађанску иницијативу, дати предлоге за измену и допуну закона и сл. Тако се остварује директан контакт између народних посланика и бирача. Прва канцеларија народних посланика отворена у Србији је посланичка канцеларија Снежане Стојановић Плавшић, која је је почела са радом 1. априла 2009. године у Лесковцу. Током 2009. године отворене су још три канцеларије (у Новом Пазару, на Савском венцу и у Ваљевоу). Данас у нашој земљи постоји преко 30 канцеларија народних посланика.<sup>5)</sup>

Наша анализа до сада отворених посланичких канцеларија у Србији обухватиће неколико димензија: општине и градове где су основане (географска распрострањеност), број асистената који је у свакој од њих ангажован, просторије у којима су смештене, радно време, број посланика који учествује у раду канцеларија, њихову старосну, полну структуру и партијску припадност.

### *Географска распрострањеност*

Канцеларије народних посланика основане су у 25 градова и општина. У Београду их је 8, у Нишу 4, у Новом Саду и Крагујевцу по две. Оволики број канцеларија у великим градовима плод је различитих политичких опредељења народних посланика који су их основали, али и специфичних области у оквиру којих су неки чланови парламента ангажовани. Тако је Ранка Савић као представник АСНС-а највише ангажована у области социјално-економских питања, а Иван Карић из Зелених Србије у области екологије. У местима као што су Пирот, Крушевац, Сомбор, чак и Чајетина отворено је више од једне канцеларије народних посланика. С обзиром да посланици који су појединачно отварали канцеларије у овим градовима долазе из различитих партија претпостављамо да је то разлог зашто нису отворене јединствене посланичке канцеларије. Канцеларије су отворене и у великим и у малим местима на целој

5) *Канцеларије за комуникацију народних посланика са грађанима*, <http://www.parlament.gov.rs/грађани/посланичке-канцеларије.71.html>, 24/7/2013.

територији Србије. Ипак, треба нагласити да неки градови средње величине, иако имају више посланика у парламенту, још увек ни-су формирали канцеларије народних посланика. Међу њима пред-њаче Краљево (121.400 становника, 4 посланика), Чачак (118.423 становника, 6 посланика) и Смедерево (105.600, три посланика).

Канцеларије народних посланика су углавном осниване у местима где народни посланици имају пребивалиште. Изузеци су канцеларија у Новом Пазару коју основали народни посланици Мунир Потурак, Кенан Хајдаревић и Шериф Хамзагић. Од ова три посланика само је Потурак из Новог Пазара, док је Кенан Хајдаревић из Прибоја, а Шериф Хамзагић из Тутина. Посланик Хајдаревић је отворио и паралелну канцеларију у Прибоју. У Зрењанину је отворена канцеларија чак 8 народних посланика од којих троје није из Зрењанина (Јудита Поповић, Јелена Травар Миљевић и Зоран Касаловић су из Житишта).

### *Број ангажованих асистената*

У оквиру пројекта канцеларија народних посланика у току 2009/10. године отворено је пет канцеларија, при чему је NDI финансирао рад свих асистената и закуп простора у коме су канцеларије биле смештене.

Све канцеларије основане током 2009/10. године имале су по једног асистента, осим канцеларије у Новом Пазару која је имала два и канцеларије у Зрењанину у којој је било ангажовано 4 асистента. У канцеларији народног посланика Ивана Карића ангажовано је четворо, а у канцеларији Милорада Стошића у Нишу до сада је периодично ангажовано чак више од 15 асистената. Већина асистената у овим канцеларијама ради волонтерски, а у избору волонтера неретко је пресудна била партијска припадност. Међутим, било је и случајева јавних конкурса за избор асистената који су се после предвиђеног времена волонтирања смењивали (нпр. у канцеларији Константина Самофолова и канцеларији Ранке Савић).

### *Просторије у којима су канцеларије смештене*

Канцеларије народних посланика могу бити смештене у различитим просторијама. Компартивно искуство у Србији нам показује да се оне углавном смештају у четири типа просторија: у згради Народне скупштине Републике Србије, у просторијама које обезбеди локална самоуправа, у просторијама странке на чији предлог је посланик изабран и пословном простору чији закуп се финансира из других извора. У згради Народне скупштине Републи-

ке Србије (здање у улици краља Милана) своје просторије имају канцеларије народних посланика Ранке Савић и Ивана Карића.

У просторијама које је обезбедила локална самоуправа канцеларије су отворили и Ненад Константиновић и Наташа Вучковић (заједничка канцеларија у београдској општини Савски венац), Мунир Потурак, Кенан Хајдаревић и Шериф Хамзагић (заједничка канцеларија у просторијама које обезбедила општина Нови Пазар), Ђорђе Милићевић (Ваљево), Михаило Пурић (Лозница). У пословним зградама смешетене су канцеларије у Лесковцу, Зрењанину. Уз подршку донатора простор су обезбедили Константин Самофолов (Врачар) и Дејан Николић (Сокобања).

Неке од канцеларија примају грађане сваког дана и то током осмочасовног или седмочасовног радног времена (од 7 до 15 сати ради канцеларија Мирољуба Стојчића у Врању, од 8 до 15 часова канцеларија Весне Ракоњац у Крушевцу, а у периоду од 9 до 17 сати канцеларија Миланке Карић), друге неколико сати током преподнева или раних поподневних сати (од 09 до 11 часова канцеларија Јожефа Шандора у Сенти, од 10 до 13 часова канцеларија Бојане Кркић у Крушевцу, а од 11 до 15 часова канцеларија Ивана Карића), док одређене канцеларије раде увече (сваког радног дана од 18 до 20 часова ради канцеларија Момира Стојановића у Нишу, у периоду од 17 до 20 часова канцеларија Радмила Костића у Пироту, док канцеларија Дејана Рајчића у Нишу ради сваког дана од 10 до 14 часова и од 19 до 21 сати). Постоје и канцеларије народних посланика које не раде свакодневно (петком од 17 до 19 часова ради канцеларија Милете Поскурице у Крагујевцу, понедељком од 14 до 18 и петком од 13 до 16 часова канцеларија Миодрага Николића у Јагодини, а сваког првог и последњег понедељка у месецу од 9 до 12 канцеларија Вере Пауновић у Лазаревцу).<sup>6)</sup> Љубица Милошевић из Аранђеловца, Неђо Јовановић из Ужица, Момо Чолаковић из Новог Сада, Душан Милисављевић из Ниша, Наташа Вучковић и Константин Самофолов из Београда, Синиша Лазић из Сомбора и Милан Ковачевић из Сремске Митровице нису на сајту Народне скупштине навели радно време својих канцеларија.

### *Број народних посланика који су основали канцеларије*

У већини канцеларија народних посланика ангажован је само један народни посланик. Међутим, изузетак у овом погледу и добар пример су канцеларије у Новом Пазару и Зрењанину јер у њима сарађује више народних посланика који сви не живе у истом месту, а нису ни чланови истих политичких странака. Тако је Му-

6) *Канцеларије за комуникацију народних посланика са грађанима*, <http://www.parlament.gov.rs/грађани/посланичке-канцеларије.71.html>, 24/7/2013.

нир Потурак био кандидат Санџачке демократске партије, Кенан Хајдаревић ЛДП-а, а Шериф Хамзагић Г17 плуса. Потурак и Хамзагић су представљали скупштинску већину, док је Хајдаревићев ЛДП био у опозицији. Посланичка канцеларија која је показала још већу разноликост по питању страначке припадности посланика и на оси позиција-опозиција је канцеларија у Зрењанину. У њеном ради су учествовали следећи посланици: Бојан Костреш (ЛСВ), Елвира Ковач (СВМ), Јудита Поповић (ЛДП), Јелена Травар Миљевић (Г17плус), Зоран Касаловић (СПС), Бранка Љиљак (ДС), Габор Лоди (ДС) и Милорад Крстин (СРС).

Педесет и осам посланика је до сада учествовало у отварању канцеларија народних посланика, а од њих шест нису поново избрани на мајским изборима 2012. године (Мунир Потурак, Шериф Хамзагић, Бранка Љиљак, Габор Лоди, Милорад Крстин), па ћемо у статистици посланика који су основали канцеларије (према одређеној категорији - старосна, полна структура, партијска припадност) рачунати само оне посланике који су чланови парламента и у актуелном сазиву.

### *Старосна структура посланика*

Важно је испитати каква је старосна структура посланика који су отворили канцеларије народних посланика. Најстарији посланик који је отворио своју канцеларију је Чедомир Протић (1936. годиште, ПУПС) из Лучана, а најмлађа је Елвира Ковач (18. јул 1982. године, СВМ, Зрењанин).

На табели 1, која се налази у прилогу, приказана је старосна структура посланика у Народној скупштини Републике Србије и старосна структура посланика који су отворили канцеларије народних посланика.

Ако занемаримо малобројне посланике рођене у трећој и четвртој деценији прошлог века произилази да су према старосној структури у отварању канцеларија народних посланика у односу на укупан број посланика који су отворили канцеларије најактивнији били посланици рођени 60-тих година, а најмање су их отворили посланици рођени 80-тих. Међутим, ако као критеријум поделе узмемо однос броја посланика рођених у одређеној деценији који су отворили канцеларије према броју посланика у Скупштини рођених у тој деценији најактивнији су били народни посланици рођени између 1940. и 1949. године, а најмање активни били су они најмлађи, рођени 70-тих и 80-тих.



### *Полна структура*

У клупама Народне скупштине Републике Србије седи 169 посланик и 81 посланица.<sup>7)</sup> Од 169 народних посланика 39 се ангажовало у раду канцеларија народних посланика, док је од посланица ангажовано њих 13. Однос броја посланика који су отворили канцеларије према полу и укупног броја посланика који су отворили канцеларије показује да су мушкарци три пута ангажованији од жена, али ако као критеријум узмемо однос броја посланика који су отворили канцеларије према полу и броја посланика у скупштини према полу може се закључити да су мушки посланици за 44,4% више ангажовани у формирању канцеларија у односу на своје колегинице (видети табелу 2).

### *Партијска припадност*

При сагледавању партијске припадности народних посланика који су отворили канцеларије због превеликог броја партија у скупштини анализирао сам не припадност политичким партијама, већ чланство у посланичким групама (видети табелу 3).

Произилази да су посматрано кроз однос броја посланика који су отворили канцеларије народних посланика према посланичким групама у односу на укупан број посланика који су отворили канцеларије посланици СНС-а били најактивнији, док су, ако посматрамо број посланика који су отворили канцеларије народних посланика према посланичким групама у односу на број посланика у посланичкој групи, најактивнији у отварању канцеларија народних посланика били посланици ПУПС-а, а најмање активни народни посланици из посланичке групе Српски покрет обнове - Демохришћанска странка Србије. Такође, ниједан самостални посланик није основао посланичку канцеларију.

## **ПРОБЛЕМИ И СМЕРНИЦЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ФУНКЦИОНИСАЊА КАНЦЕЛАРИЈА НАРОДНИХ ПОСЛАНИКА У СРБИЈИ**

*Превише посланика, а нимало представника великог броја општина и градова* Колико посланика треба да има парламент једне државе како би сви грађани били успешно репрезентовани?

7) *Полна структура посланика у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/полна-структура.1731.html>, 24/7/2013.

Број становника према коме се бира један посланик није исти у свакој земљи. Он зависи од утврђеног броја чланова парламента и од броја становника. Тако се у Луксембургу један посланик бира на најмањи број становника (7.500) у земљама Европске уније, а у Немачкој (125.000) и Шпанији (од 100.000 до 134.000) на највећи. Према броју становника на које се бира један посланик државе се могу поделити у неколико група. У првој групи су државе у којима се један посланик бира на 20.000 до 25.000 становника (Шведска, Финска, Словенија). Другу групу чине земље у којима се посланик бира на 30.000 до 40.000 становника (Данска, Швајцарска). У трећој групи су државе у којима 40.000 до 50.000 грађана бира једног посланика (Португал, Белгија), док су у четвртој земље у којима се један члан парламента бира на 90.000 до 100.000 становника (Италија, Пољска). У неким државама посланик се бира на 100.000 и више становника (Шпанија, Немачка, Русија).<sup>8)</sup> Аренд Лајпхарт сматра да број чланова парламента треба да буде једнак кубном корену из броја становника у тој држави.

Одређивања броја чланова парламента само према броју становника једне земље има одређена ограничења, јер претеран број парламентарараца онемогућава парламент као тело да на ефикасан и ефективан начин врши функцију због које је формиран. Сматра се да је 500 до 600 парламентарараца максималан број који омогућује његово нормално функционисање.<sup>9)</sup> Међутим, постоје парламенти који имају далеко мање посланика од тог броја, али и они где их је знатно више. Тако парламент Барбадоса има само 28 посланика<sup>10)</sup>, а кинески Народни конгрес чак 2.985 чланова.<sup>11)</sup> С обзиром на велики број становника у случају Кине би чак и Лајпхартова формула довела до стварања представничког тела које не би могло ваљано да функционише.

Према последњем попису у Србији (без територије Косова и Метохије) живи 7,565.761 становника, одакле следи да у нашој земљи један посланик репрезентује 30.263 становника. Применимо ли Лајпхартову формулу да број чланова парламента треба да буде једнак кубном корену из броја становника у тој држави добијамо да би Народна скупштина Републике Србије требало да броји 197

8) Маријана Пајванчић, *исто*, стр. 12. и 13.

9) Rod Hargue and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, London, 2004, стр. 248.

10) Аренд Лајпхарт, *Модел демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, Службени лист СЦГ, Београд, ЦИД, Подгорица, 2003, стр. 93.

11) Ирена Пејић, *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 19.

народних посланика. Дакле, према овој формули 53 народна посланика су “вишак”.

Међутим, посебан проблем који се јавља као последица пропорционалног изборног система у коме је читава држава једна изборна јединица представља непостојање правилне територијалне распоређености места из којих долазе наши народни представници. У четири сазива Народне скупштине просечно око 100 општина нису имале своје посланике у парламенту. После парламентарних избора 2008. године 98 јединица локалне самоуправе уопште није имало своје представнике у парламенту.<sup>12)</sup> Данас чак 104 општине немају народне посланике из свог места. Следи, дакле, да и поред постојања “вишка” посланика у парламенту велики број грађана и даље није представљен. Јасно је да ако су неке општине и градови мање представљени, односно нису уопште репрезентовани, неке друге јединице локалне самоуправе су репрезентоване у већем обиму у односу на број становника. То се нарочито односи на веће градове.

Из Београда долази чак 81 народни посланик, из Новог Сада 11, из Ниша 12, а из Крагујевца 8.<sup>13)</sup> Укупно из ова четири највећа града у Србији долази 112 посланика, односно 45% свих чланова парламента. Ако саберемо укупан број грађана који према попису становништва из 2011. године насељавају ова четири града (Београд 1,659.440, Нови Сад 341.625, Ниш 260.237, Крагујевац 179.417) добијамо да у њима заједно живи 2,440.719 становника, односно да на једног посланика у ова четири града долази 21.792 грађана (у Београду на 20.487), док у преосталом делу Србије живи 5,125.042, па према томе један посланик представља 31.138 грађана.

*Изборни систем* Велики проблем у развоју посланичких канцеларија у Србији је изборни систем у коме се гласа за листе а не персонално за кандидате за народне посланике, при чему је додатно цела држава једна изборна јединица, што ствара ситуацију у којој је народном посланику много значајније да позиционирањем у оквиру странке себи обезбеди што више место на изборној листи, него да се труди да решавајући проблеме грађана изгради себи што

12) Славиша Орловић, “Уставни, политички и институционални оквир Народне скупштине Републике Србије”, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Универзитет у Београду - Факултет политичких наука (Центар за демократију), Београд, Сарајевски отворени центар, Сарајево, Факултет политичких наука - Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2012, стр. 27.

13) *Актуелни сазив Народне скупштине Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/састав/народни-посланици/актуелни-сазив.11.html>, 23/7/2013.

значајнију подршку бирача. Промена у неки тип персонализованог изборног система водила би већем ангажовању посланика око решавања проблема грађана. Тако би посланици били непосредно заинтересовани за проблеме грађана који за њих гласају, а грађани би коначно знали ко је њихов представник у парламенту. Њихов посланик у скупштини била би особа чије име и презиме на гласачком листићу заокружују, а не неки народни посланик који само живи у њиховом месту а за кога често нису ни чули.<sup>14)</sup> Крајњи вид овог процеса је увођење већинског система са једномандатним изборним једницима чија примена резултује стварањем најближег могућег односа између посланика и њихових бирача.

*Још неки проблеми и могућности решавања* Проблем у функционисању канцеларија народних посланика у Србији је што се грађани посланицима углавном не обраћају због питања која су у надлежности скупштине<sup>15)</sup>, већ најчешће како би им народни посланици помогли у решавању њихових социјално-егзистенцијалних проблема (запослење, мале плате и пензије, социјална помоћ).

Друго, посланицима се обраћа мали број грађана.<sup>16)</sup> Како би се овај тренд променио потребно је радити кампање промовисања канцеларија народних посланика, позивати грађане да се обрате посланицима, организовати дане отворених врата када би бирачи могли да непосредно комуницирају са посланицима, али и повећати ефикасност решавања случајева због којих се грађани обраћају посланичким канцеларијама.

---

14) Истраживање Центра за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) у оквиру пројекта “Јачање надзорне улоге и транспарентности у раду Скупштине” показало је да само 13 одсто грађана зна да наведе име посланика који долази из њиховог града. <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/Политика/1368568/Расте+поверење+грађана+у+парламент.html>, 30/7/2013.

15) Надлежности Народне скупштине Републике Србије одређене су чланом 99. Устава и чланом 15. Закона о Народном скупштини Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2010).

16) Код пет првоотворених канцеларија број грађана који су им се у децембру 2009. године обраћали кретао од 4 у Новом Пазару до 12 у Ваљеву, а у јануару 2010. најмање предмета било је опет у Новом Пазару (три), а највише поново у Ваљеву- 22. И у следећа три месеца број случајева у свакој од канцеларија готово да није прелазило 20, а укупан број решених случајева у свим канцеларијама био је вишеструко мањи од броја поднетих (у децембру 2009. и јануару решено је 97 од 350 предмета, а у периоду фебруар-април 2010. решено је 36 од 168 предмета). Сви подаци преузети су из: *Constituency Office reports*, NDI, Београд, 2010. Тренд малог броја грађана који се народним посланицима обраћају преко канцеларија и даље траје. Данас свака канцеларија просечно има око 100 случајева месечно, а током једног месеца се у просеку реши њих 40. У погледу начина обраћања, већина грађана се обраћа лично (око 60%), значајна група телефоном (35%), а путем електронске поште посланицима се обраћа свега 5% грађана. Због великог броја непотпуних извештаја канцеларија народних посланика није било могуће направити прецизнију статистику. Зато ове податке треба схватити оквирно.

Ипак, неке промене које би водиле остварењу бољег односа и стварању поверења између посланика и бирача се могу извршити и у оквиру постојећег изборног система и мале стварне моћи народних посланика. Прво, канцеларије народних посланика треба да раде свакодневно, а у данима када Народна скупштина не заседа посланици би требало да примају грађане у својим канцеларијама. Друго, сви заинтересовани грађани треба да буду у могућности да на најлакши и најбржи начин сазнају где се налази канцеларија посланика коме желе да се обрате. Све канцеларије треба да имају телефон, електронску пошту и сајт где грађани могу добити неопходне информације. Треће, просторије канцеларија народних посланика не треба да буду смештене у оквиру страначких просторија или представништава било ког актера који учествује на изборима јер то дестимулише бираче који нису симпатизери датих политичких актера да се обрате посланицима. Четврти проблем је статус асистената у канцеларијама. Тај посао волонтерски обављају углавном студенти и партијски активисти. С обзиром да је стандард да на једног посланика буде запослено до троје службеника, а да је у Народној скупштини запослено свега око 350 људи (од чега је 120 намештеника),<sup>17)</sup> потреба за запослењем образованих људи који би помагали посланицима у њиховом раду је евидентна. Док се то не догоди посланици могу да од свог паушала делимично покривају неке од трошкова рада канцеларије. Пето, канцеларије народних посланика треба институционализовати и за њихово функционисање у оквиру буџета Народне скупштине Републике Србије одредити одређена средства. Тако даље функционисање ове значајне демократске институције не би било неизвесно. Ипак, тек уколико дође до описаних промена изборног система, посланици ће схватити значај канцеларија народних посланика па би се тиме могли стећи услови да она у наредном периоду постане битан сегмент нашег политичког живота.

Канцеларије народних посланика могу утицати на даље побољшање угледа Народне скупштине Републике Србије и самих народних посланика, али би свако њихово приказивање као свеобухватног решења за повећање угледа парламента као институције и народних посланика као његових чланова улазило у домен некритичког преувеличавања моћи посланичких канцеларија. Про-

---

17) Славиша Орловић, "Уставни, политички и институционални оквир Народне скупштине Републике Србије", у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Универзитет у Београду - Факултет политичких наука (Центар за демократију), Београд, Сарајевски отворени центар, Сарајево, Факултет политичких наука - Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2012, стр. 39.

блем маргинализације парламента знатно је комплексније питање које треба решавати комбиновано - променом изборног система, увећањем стварне моћи посланика, развојем демократске политичке културе, која укључује већу бригу посланика за проблеме грађана, али и свест сваког грађанина о неопходности решавања питања од општег интереса а не искључиво својих личних проблема.

## ПРИЛОГ

Табела 1\*

деценија рођења посланика	број посланика рођених у одређеној деценији који су отворили канцеларије	однос броја посланика рођених у одређеној деценији који су отворили канцеларије према укупном броју посланика који су отворили канцеларије		број посланика у Скупштини рођених у одређеној деценији	однос броја посланика рођених у одређеној деценији који су отворили канцеларије према броју посланика у Скупштини рођених у тој деценији	
		апсолутни износ	процент		апсолутни износ	процент
1920-1929	0	0/52	0	1	0/1	0
1930-1939	1	1/52	1,9	2	1/2	50
1940-1949	6	6/52	11,5	18	6/18	33,3
1950-1959	13	13/52	25	56	13/56	23,2
1960-1969	17	17/52	32,7	86	17/86	19,8
1970-1979	11	11/52	21,2	64	11/64	17,2
1980-1989	4	4/52	7,7	23	4/23	17,4
укупно	52		100	250		

\* Подаци коришћени у изради табеле преузети из: *Старосна структура посланика у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/старосна-структура.1732.html>, 24/7/2013.

Табела 2\*\*

	мушкарци		жене		укупно
број посланика у скупштини према полу	169		81		250
број посланика који су отворили канцеларије према полу	39		13		52
однос броја посланика који су отворили канцеларије према полу и укупног броја посланика који су отворили канцеларије	апсолутни износ	процент	апсолутни износ	процент	100
	39/52	75	13/52	25	
однос броја посланика који су отворили канцеларије према полу и броја посланика у скупштини према полу	апсолутни износ	процент	апсолутни износ	процент	
	39/169	23,1	13/81	16	

\*\* *Полна структура посланика у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parliament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/полна-структура.1731.html>, 24/7/2013.

Табела 3\*\*\*

посланичка група	број посланика који су отворили канцеларије народних посланика	однос броја посланика који су отворили канцеларије народних посланика према посланичким групама у односу на укупан број посланика који су отворили канцеларије		број посланика у посланичкој групи	однос број посланика који су отворили канцеларије народних посланика према посланичким групама и броја посланика у посланичкој групи	
		апсолутни износ	процент		апсолутни износ	процент
СНС	13	13/52	25	65	13/65	20
ДС	9	9/52	17,3	44	9/44	20,4
СПС	7	7/52	13,5	25	7/25	28
ДСС	2	2/52	3,8	21	2/21	9,5
УРС	3	3/52	5,8	16	3/16	18,8
ЛДП	3	3/52	5,8	13	3/13	23,1
ПУПС	7	7/52	13,5	12	7/12	58,3
СДПС	1	1/52	1,9	9	1/9	11,1
НС	2	2/52	3,8	8	2/8	25
ЈС	1	1/52	1,9	7	1/7	13,3
Заједно за Србију	1	1/52	1,9	7	1/7	13,3
ЛСВ	1	1/52	1,9	5	1/5	20
СВМ	2	2/52	3,8	5	2/5	40
СПО-ДХСС	0	0/52	0	5	0/5	0
самостални посланици	0	0/52	0	8	0/8	0
укупно	52		100	250		

\*\*\* Подаци коришћени у изради табеле преузети из: *Посланичке групе у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/посланичке-групе.1730.html>, 24/7/2013.



## ЛИТЕРАТУРА

- Актуелни сазив Народне скупштине Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/састав/народни-посланици/актуелни-сазив.11.html>, 23/7/2013.
- Лајпхарт, Аренд: *Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, Службени лист СЦГ, Београд, ЦИД, Подгорица, 2003.
- Лончар, Јелена, “Транспарентност Народне скупштине Републике Србије”, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Универзитет у Београду - Факултет политичких наука (Центар за демократију), Београд, Сарајевски отворени центар, Сарајево, Факултет политичких наука - Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2012.
- Канцеларије за комуникацију народних посланика са грађанима*, <http://www.parlament.gov.rs/грађани/посланичке-канцеларије.71.html>, 24/7/2013.
- Односи са грађанима: водич ка најбољој пракси*, NDI&USAID, Београд, 2008.
- Орловић, Славиша, “Уставни, политички и институционални оквир Народне скупштине Републике Србије”, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио Славиша Орловић), Универзитет у Београду - Факултет политичких наука (Центар за демократију), Београд, Сарајевски отворени центар, Сарајево, Факултет политичких наука - Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2012.
- Пајванчић, Маријана: *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
- Пејић, Ирена: *Парламентарно право: француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*, Правни факултет, Центар за публикације, Ниш, 2006.
- Посланичке групе у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/посланичке-групе.1730.html>, 24/7/2013.
- Полна структура посланика у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/полна-структура.1731.html>, 24/7/2013.
- Старосна структура посланика у Народној скупштини Републике Србије*, <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/народна-скупштина-у-бројкама/старосна-структура.1732.html>, 24/7/2013.
- Hargue, Rod and Martin Harrop: *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, London, 2004.
- Constituency Office reports*, NDI, Београд, 2010.
- Закон о Народној скупштини Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2010.
- Устав Републике Србије*  
<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/Политика/1368568/Расте+поверење+грађана+у+парламент.html>, 30/7/2013.

## **Predrag Terzic**

### **OPENING AND FUNCTIONING OF MP OFFICES IN SERBIA**

#### **Resume**

MP Offices (constituency offices) are corrective of free parliamentary mandate and an instrument for ensuring parliament transparency. MPs remain independent bearers of freedom of thought and freedom of speech in the parliament and are not required to act in accordance with the opinion of the voters. But the contact with the voters enables them to recognize the concerns of citizens, their requests made to the legislature and on this basis to formulate legislative proposals, proposed amendments to the existing laws and other acts that should be brought under the jurisdiction of the legislature. The opening of MP offices in Serbia started the 2009 with the support of Nacionalnolnog Democratic Institute (NDI). Today in our country there are more than 30 offices of MPs.

Our analysis of MP offices which have been opened in Serbia untill now includes several dimensions: the cities and municipalities where they have been established, the number of assistants engaged in each of them, the premises where they are placed, hours of operation, number of members who participate in the office, their age, sex structure and party affiliation. Offices of MPs have been established in 25 cities and municipalities.

In Belgrade there are 8 of them, in Nis 4, and in Novi Sad and Kragujevac 2. However, it should be noted that some medium sized cities, although they have more seats in parliament, have not yet established the MP offices. Among them are Kraljevo, Cacak and Smederevo. Number of assistants engaged in offices range from one to 15 periodically hired assistants.

Offices of MPs can be placed in various locations: in the National Assembly of the Republic of Serbia, in premises provided by the local government, in the premises of a party at whose suggestion the MP was elected and in the office which lease is financed from other sources. In the vast majority of MP offices only one MP is engaged. The offices in Zrenjanin and Novi Pazar present a good example because there cooperate several MPs who do not live in the same place, and who are the members of different both positional and opposition political parties.

In proportion to their number in parliament, the most active were MPs who were born between 1940 and 1949, and the least active were

the youngest, born in the '70s and '80s. If you explore the gender structure of the parliament, again in proportion to the number of male and female MPs, it can be concluded that male MPs are 44.4% more engaged in the establishment of the office in respect of their female colleagues. In proportion to the number of members of parliamentary groups, members of PUPS were the most active, and the least active were MPs of Serbian Renewal Movement - Christian Democratic Party of Serbia. Also, not one individual member has established a MP office.

The main problem of functioning offices of MPs in Serbia, as author states, are the following: the existing electoral system, the absence of MPs from a number of municipalities and cities in Serbia. The author also points out that some improvements can be achieved under the current electoral system and a small real power of MPs. MP offices may affect the further improvement in the reputation of the National Assembly of the Republic of Serbia and the MPs, but only as part of a wider process that involves changing the electoral system, increasing the real power of MPs, the development of a democratic political culture.

Keywords: MP offices, the National Assembly of the Republic of Serbia, the parliament, MP, parliament transparency, parliamentary mandate, free parliamentary mandate, free parliamentary mandate corrective.

---

\* Овај рад је примљен 11. маја 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. септембра 2013. године.