

# KONSTITUCIONALIZAM I USTAVNI DIZAJN U DEMOKRATSKOJ RECESIJU

CONSTITUTIONALISM AND CONSTITUTIONAL  
DESIGN IN DEMOCRATIC RECESSION



Urednica **Biljana Đorđević**

Zbornik radova sa redovne međunarodne konferencije  
Udruženja za političke nauke Srbije

Proceedings of the 2018 Serbian Political Science  
Association Annual Conference

**KONSTITUCIONALIZAM I USTAVNI DIZAJN  
U DEMOKRATSKOJ RECESIJI**

CONSTITUTIONALISM AND CONSTITUTIONAL  
DESIGN IN DEMOCRATIC RECESSION



Udruženje za političke nauke Srbije  
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Urednica:  
**Biljana Dorđević**

# KONSTITUCIONALIZAM I USTAVNI DIZAJN U DEMOKRATSKOJ RECESIJU

Constitutionalism and constitutional  
design in democratic recession

## **ZBORNİK RADOVA**

sa redovne međunarodne konferencije  
Udruženja za političke nauke Srbije

Proceedings of the 2018 Serbian Political Science  
Association Annual Conference

Beograd, 2018.

**IZDAVAČI:**

Udruženje za političke nauke Srbije  
Beograd, Jove Ilića 165

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165

**ZA IZDAVAČE:**

Nebojša Vladisavljević  
Dragan R. Simić

**UREDNIKA:**

Biljana Đorđević

**DIZAJN KORICA:**

Jelena Šušnjar

**LEKTURA I KOREKTURA:**

Olivera Veličković

**RECENZENTI:**

Ilija Vujačić, Univerzitet Donja Gorica – Humanističke studije  
Marko Simendić, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Dušan Spasojević, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

**MEĐUNARODNI NAUČNI ODBOR:**

Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Dimitri Sotiropoulos (University of Athens), Nermina Mujagić (Fakultet političkih nauka, Sarajevo), Ana Matan (Fakultet političkih znanosti, Zagreb), Nenad Marković (Pravni fakultet, Skopje), Keiichi Kubo (Waseda University, Tokyo), Tanasije Marinković (Pravni fakultet, Beograd), Bojan Todosijević (Institut društvenih nauka, Beograd), Ilija Vujačić (Fakultet političkih nauka, Beograd), Aleksandra Krstić (Fakultet političkih nauka, Beograd), Jelena Lončar (Fakultet političkih nauka, Beograd), Filip Ejodus (Fakultet političkih nauka, Beograd), Bojan Kovačević (Fakultet političkih nauka, Beograd)

**TIRAŽ:**

200 primeraka

**ISBN:**

978-86-6425-053-5

**PRIPREMA I ŠTAMPA:**

Čigoja štampa, Beograd

# SADRŽAJ

## I Rasprave o konstitucionalizmu

**Milan Podunavac**

Republikanizam i konstitucionalizam ..... 11

**Dušan Marković**

Iskustva parlamentarnog sistema Četvrte francuske republike ..... 27

**Jasmin Hasanović**

Ustavne demokratije kao latentna ambivalencija: teorijski oksimoron ili praktična opasnost. . . . 45

**Alpar Lošonc**

Depolitizacija ustavnosti: uticaj ordoliberalizma na razumevanje (evropske) ustavnosti . . . . 67

**Marijana Pajvančić**

Konstitucionalizacija razvojnih resursa u svetlu komparativne ustavnosti ..... 87

## II Ustavni sudovi, prava i demokratija

**Bariş Bahçeci**

**Oğuzhan Bekir Keskin**

Democratic Decay and the Role of the Turkish Constitutional Court: Learning from Cases on Women's and Children's Rights ..... 111

**Katarina Lončarević**

Fighting against the "Sea of Inequality":  
Why the US Women Need the Equal Rights Amendment in the 21<sup>st</sup> Century ..... 133

**Athanasios Kolliopoulos**

Constitutional populism and the illusion of "direct democracy" in the Greek case ..... 147

## III Institucionalne promene u

### Evropskoj uniji posle ekonomske krize

**Giovanni Zaccaroni**

The re-constitutionalisation of the EMU after the economic crisis ..... 163

<b>Ivan Stanojević</b> Institucionalne posledice krize u evrozoni . . . . .	179
<b>Bojan Kovačević</b> Populisti u Evropi kao gospodari i zakasneli čuvari ustava . . . . .	195
<b>Andrej Stefanović</b> Neustavnost ustavnih promena – uloga Suda pravde u zaštiti osnovnih ustavnih načela prava Evropske unije . . . . .	215

## IV Autoritarizam i populizam u Srbiji

<b>Ana Birešev</b> <b>Nataša Jovanović Ajzenhamer</b> Autoritarni populizam: težak put do objašnjenja (Slučaj Srbije) . . . . .	235
<b>Božidar Filipović</b> Empirijsko istraživanje stepena autoritarnosti građana – interpretacije kvantitativnog indikatora . . . . .	253
<b>Zoran Stojiljković</b> Erozija institucija i/ili populističko opelo nad autonomnim (samo)organizovanjem: slučaj sindikata u Srbiji . . . . .	271
<b>Nikola Mladenović</b> Konstitucija populizma i javna sfera: paradoks razlikovanja opšteg i javnog interesa . . . . .	287

## V Institucionalne promene u postkomunističkim državama

<b>Luka Glušac</b> Uticaj konstitucionalizacije ombudsmana na njihovo funkcionisanje u tranzicionim državama . . . . .	311
<b>Tara Tepavac</b> Podela vlasti u ustavnom dizajnu i (ne)ravnoteža vlasti u praksi: slučaj Srbije . . . . .	327
<b>Tijana Perić Diligenski</b> Politička korupcija i klijentelizam – per genus et differentiam . . . . .	343

**Duško Radosavljević**

**Boško Kovačević**

Autonomija Vojvodine – od državnosti do besmisla .....357

**Jasminka Simić**

Zapadni Balkan: podeljena bezbednost ili borba za demokratiju

na regionalnom i globalnom nivou .....367



Tara Tepavac<sup>1</sup>

CRTA

# Podela vlasti u ustavnom dizajnu i (ne)ravnoteža vlasti u praksi: slučaj Srbije

## SAŽETAK

Funkcionalan parlament, koji efikasno i delotvorno vrši svoju predstavničku, zakonodavnu, kontrolnu i izbornu funkciju, predstavlja jedan od osnovnih preduslova za očuvanje ravnoteže vlasti, odnosno kamen temeljac vladavine prava. Međutim, iako ustavni dizajn na prvi pogled obezbeđuje jake garancije za podelu vlasti i snažnu ulogu parlamenta u Srbiji, sve veća koncentracija moći u rukama izvršne vlasti i političkih partija, kao i sistemske zloupotrebe demokratskih procedura, dovode do urušavanja položaja i uticaja parlamenta. Polazeći od Ustava Republike Srbije i uređenja vlasti koje predviđa, u ovom radu analizira se moć i uticaj koji parlament ima *de jure* i *de facto* u političkom sistemu Srbije. Analizirajući odnos zakonodavne i izvršne vlasti u Srbiji, ovim radom ističemo značajnu razliku između principa podele vlasti koja je *de jure* definisana Ustavom, i neravnoteže vlasti koja *de facto* postoji. Time ispitujemo domet uticaja koji ustavni dizajn ima na uspostavljanje i očuvanje vladavine prava, kao i potencijalne zloupotrebe istog od strane nedemokratskih vođa kako bi uz „fasadnu” demokratiju, zloupotrebu i kršenje demokratskih procedura, konsolidovali vlast. U radu se zaključuje da su uloga i uticaj parlamenta u

---

1 Kontakt: tara.tepavac@crt.rs

političkom sistemu Srbije u praksi znatno manji nego što je predviđeno samim ustavnim dizajnom, uz alarmantno nizak stepen odgovornosti prema delotvornom vršenju svojih funkcija.

**KLJUČNE REČI:** *parlament, Narodna skupština Republike Srbije, parlamentarna kontrola, kontrolna funkcija, podela vlasti, vladavina prava, politički sistem Srbije*

## UVOD

Srbija je Ustavom definisana kao predstavnička demokratija zasnovana na načelima vladavine prava i podele vlasti, sa parlamentom kao najvišim predstavničkim telom i nosiocem ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Polazeći od Ustava Republike Srbije, kao najvišeg pravnog akta države i uređenja vlasti koje predviđa, u ovom radu analiziramo moć i uticaj koji parlament ima *de jure* i *de facto* u političkom sistemu Srbije. Osnovna teza ovog rada jeste da su uloga i uticaj parlamenta u Srbiji u praksi znatno manji nego što je predviđeno samim ustavnim dizajnom, uz alarmantno nizak stepen odgovornosti parlamenta prema delotvornom vršenju svojih funkcija. To ćemo ilustrovati analizom rada Narodne skupštine, sa posebnim fokusom na sprovođenje njene kontrolne funkcije i sve češće zloupotrebe parlamentarnih procedura, najčešće od strane vladajuće većine.

Kako bismo proverili kako Skupština primenjuje svoju kontrolnu funkciju u praksi, u ovom radu analiziramo meru u kojoj ona koristi raspoložive mehanizme kako bi nadzirala rad izvršne vlasti. Nakon sažetog predavljanja pojma parlamentarne kontrole, sledi kratka analiza pravnog okvira za njeno sprovođenje u Srbiji. Zatim sledi analiza primene najčešće korišćenih mehanizama za parlamentarnu kontrolu, uključujući postavljanje poslaničkih pitanja, rad odbora Narodne skupštine i organizovanje javnih slušanja, razmatranje izveštaja nezavisnih organa, kao i sprovođenje budžetske kontrole, uz osvrt na zastupljenost parlamentarne debate. Konačno, u zaključku se sumiraju rezultati analize, uz osvrt na njihov uticaj na podelu i ravnotežu vlasti, odnosno na stanje u pogledu vladavine prava u Srbiji.

## KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE

Značaj efikasne i delotvorne parlamentarne kontrole prepoznat je i istican još u 19. veku od strane ključnih figura političke teorije. Džon Stjuart Mil svojom definicijom kao pravu funkciju predstavničke skupštine podvlači nadgledanje i kontrolu nad radom vlade, odnosno osvetljivanje njenog rada omogućavanjem uvida javnosti, zahtevanje otvorenosti i polaganja računa od strane vlade za sve što se smatra upitnim, kao i smenu onih koji izigravaju poverenje ili deluju

suprotno interesima naroda (Mil 1861, 104). Čini se da je ova definicija primenjiva i dan-danas. „Ne postoji, dakle, ovozemaljska vlast toliko dostojna poštovanja ili sa toliko priznatim svetim pravom kojoj bih dopustio da dejstvuje bez kontrole i da gospodari bez prepreka”, podvlači Aleksis de Tokvil (De Tokvil 2002, 217). Vremenom, razumevanje pojma parlamentarne kontrole razvijenno je tako da obuhvata više značenja. Prema Gregoriju, parlamentarna kontrola u „slabijem” smislu podrazumeva ispitivanje i kritiku, a sprovodi se putem proveravanja, ispitivanja, kritikovanja, propitivanja i pozivanjem na polaganje računa. Sa druge strane, iza dva „snažnija” značenja parlamentarne kontrole stoji mogućnost disciplinskih i zakonskih sankcija ili retributivnih sankcija (Gregory 1990, 64).

Možemo reći da postoji konsenzus o značaju snažnog parlamenta koji Fiš naziva „čistim blagoslovom za demokratizaciju” (Fish 2006, 5). Parlamentarna kontrola jedan je od ključnih elemenata parlamentarne demokratije, posebno danas kada su uloga i svrshodnost parlamenta predmet preispitivanja i čestih kritika, kako u novijim, odnosno tranzicionim, tako i u starim, uveliko konsolidovanim demokratijama. Kontrola nad načinom na koji nosioci izvršne vlasti kreiraju i upravljaju javnim politikama, sprovode usvojene zakone i propise, kao i troše javna sredstva od ključnog je značaja za uspostavljanje političke odgovornosti, odnosno za garanciju ravnoteže vlasti kao preduslova vladavine prava. Upravo kontrolna funkcija omogućava parlamentu da vladu drži odgovornom u ime naroda, kako bi osigurao da su njene politike i aktivnosti efikasne i u skladu sa potrebama društva (Yamamoto 2007, 6).

U sistemu Republike Srbije parlamentu je, uz predstavničku, zakonodavnu i izbornu funkciju, dodeljena snažna kontrolna funkcija, a preduslovi za njeno efikasno i delotvorno sprovođenje obezbeđeni su najvišim pravnim aktima, počev od Ustava Republike Srbije, i dalje precizirani Zakonom o Narodnoj skupštini, Zakonom o Vladi, Poslovníkom Narodne skupštine i drugim aktima. Ustav iz 2006. godine među svojim načelima predviđa da je Republika Srbija „zasnovana na vladavini prava” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 1) i ističe da je „vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava” koja se, između ostalog, „ostvaruje podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 3). Nadalje, Ustav garantuje podelu vlasti, odnosno propisuje da „uređenje vlasti počiva na podeli na zakonodavnu, izvršnu i sudsku”, kao i da se „odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli” (Ustav, čl. 4). Iako je ova formulacija ocenjena od strane domaće i strane stručne javnosti kao izrazito problematična sa stanovišta nezavisnosti sudske vlasti, što, između ostalog, podvlači i Venecijanska komisija (Venice Commission 2018, 5), sa stanovišta ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti ovom formulacijom obezbeđeni su preduslovi za podelu vlasti i sistem „kontrole i ravnoteže” vlasti kao kamen temeljac načela vladavine prava.

Kako bi načelo podele i ravnoteže vlasti predviđeno Ustavom zaživelo i u praksi neophodan je funkcionalan parlament, koji efikasno i delotvorno vrši

svoje funkcije. U tom pogledu, pravni okvir uspostavio je solidne preduslove kako bi omogućio efikasno i delotvorno sprovođenje parlamentarne kontrole. Narodnoj skupštini Ustav, između ostalog, omogućava da nadzire rad izvršne vlasti, odnosno da „bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 99, stav 2). Sa druge strane, Ustav podvlači i da je Vlada „odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave”, kao i da su ministri „za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 124 i 125). Kontrolna funkcija parlamenta preciznije je definisana Zakonom o Narodnoj skupštini (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 15), a postupak kontrole nad radom Vlade ili člana Vlade bliže je uređen Poslovnikom Narodne skupštine (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 204 – čl. 229).

## DELOTVORNOST PARLAMENTARNE KONTROLE U PRAKSI

Narodna skupština na raspolaganju ima niz mehanizama koji omogućavaju sprovođenje kontrole nad radom Vlade. Interpelacija i glasanje o (ne)poverenju Vladi, odnosno članu Vlade, predstavljaju najsnažnije kontrolne mehanizme koji mogu dovesti do pada Vlade, usled čega se često smatraju „ovlašćenjima u rezervi”, odnosno „krajnjim” merama i retko koriste (Ustav, čl. 130, Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 56 i Poslovnik Narodne skupštine, čl. 228). Sa druge strane, Skupštini je na raspolaganju i niz „redovnijih” mehanizama koji omogućavaju konstruktivan dijalog između parlamenta i izvršne vlasti, poput postavljanja poslaničkih pitanja i organizacije javnih slušanja. Važan aspekt parlamentarne kontrole čini i „budžetska” funkcija Skupštine, odnosno finansijska kontrola kroz donošenje budžeta i nadzor nad trošenjem javnih finansija. Kontrolni mehanizmi podrazumevaju i obavezu Vlade da Skupštini podnosi izveštaj o svom radu na njen zahtev, a najmanje jednom godišnje (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 56 i Poslovnik Narodne skupštine, čl. 228). Skupštini u vršenju nadzora pomažu radna tela, odnosno skupštinski odbori, ali i nezavisni organi, koji predstavljaju njene glavne partnere u nadziranju rada izvršne vlasti. Konačno, može se reći da su odnosi između parlamenta i vlade toliko „isprepletani da je teško odrediti koji su pravi instrumenti kontrole” (Pejić 2007, 178). Stoga pažnju vredi posvetiti i kvalitetu parlamentarne debate, s obzirom na to da se parlamentarna rasprava takođe svrstava među mehanizme kontrole izvršne vlasti (Vučković 2010, 146). U tom smislu, narodni poslanici takođe igraju značajnu ulogu, koja istovremeno zavisi od njihovih kapaciteta ali i proaktivnosti van „svetlosti pozornice”, odnosno plenuma, imajući u vidu da „im individualni rad u telima poput komisija i anketnih odbora dozvoljava

da se na pojedinačnom planu pozabave kontrolom i nadzorom konkretnih tela vlasti i oblasti njihove delatnosti” (Urošević 2015, 85).

Međutim, ova slika pravno-institucionalnog okvira, koji parlamentu omogućava niz različitih mehanizama i instituta za sprovođenje kontrolne funkcije, u koliziji je sa njenim bledim i skromnim odrazom u praksi. Kako bismo ispitali rezultate parlamentarne kontrole, kao i moguće uzroke izostanka očekivanih rezultata, u nastavku rada analiziramo meru i način na koji Narodna skupština koristi raspoložive mehanizme u praksi kako bi nadzirala rad izvršne vlasti. Fokusiramo se na nekoliko najčešće korišćenih „redovnih” mehanizama: postavljanje poslaničkih pitanja, rad odbora Narodne skupštine i organizovanje javnih slušanja, razmatranje izveštaja nezavisnih organa i sprovođenje budžetske kontrole, uz osvrt na zastupljenost parlamentarne debate.

## Poslanička pitanja

Mehanizam poslaničkog pitanja predstavlja individualno pravo narodnog poslanika da Vladi ili njenom članu postavi pitanje u usmenoj ili pismenoj formi, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu u toku redovnog zasedanja Narodne skupštine, ili drugim danom koji je predlagač odredio prilikom određivanja dana za poslanička pitanja tokom vanrednog zasedanja. Vlada, ili njen član kome je pitanje upućeno, ima obavezu da odgovori odmah u slučaju usmenog pitanja postavljenog na sednici, ili pismeno u roku od osam ili najkasnije 30 dana (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 206). Iako se ovaj mehanizam spominje među ključnim mehanizmima za sprovođenje parlamentarne kontrole, njegov potencijal u Srbiji ni izbliza nije ostvaren.

U toku aktuelnog 11. skupštinskog saziva, ovaj mehanizam iskorišćen je šest puta. Tokom 2016. i 2017. godine, iskorišćen je svega po jednom. U 2018. godini situacija je malo bolja, iskorišćen je četiri puta: tri puta tokom redovnih skupštinskih zasedanja (u martu, aprilu i oktobru) i jednom tokom vanredne sednice u septembru. Sličan trend zabeležen je i tokom 10. skupštinskog saziva, kada je tokom 18 meseci ovaj mehanizam iskorišćen četiri puta. Sa druge strane, tokom 9. saziva održano je 11 sednica za postavljanje poslaničkih pitanja, dok su u 8. sazivu održavane skoro redovno.

Međutim, važno je napomenuti da sama redovnost korišćenja mehanizma poslaničkih pitanja ne garantuje delotvornost ovog mehanizma u praksi, usled postojećih nepreciznosti koje ostavljaju prostor za zloupotrebe procedure. Naime, proces postavljanja poslaničkih pitanja određen je Poslovnikom Narodne skupštine kao forma dijaloga između poslanika i člana Vlade, u kome je vreme koje poslanik ima na raspolaganju za postavljanje pitanja ograničeno na tri minuta (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 204–208). Nakon odgovora člana Vlade, poslaniku je na raspolaganju još tri minuta za dodatno pitanje ili komentar, nakon čega sledi ponovni odgovor člana Vlade. Konačno, poslanik

nakon drugog odgovora ima pravo na komentar o odgovorima u trajanju od dva minuta. Iako je Poslovnikom vreme za postavljanje pitanja ograničeno, vreme koje Vlada ili njen član imaju na raspolaganju za odgovaranje na pitanja nije ograničeno, čime se ostavlja prostor za zloupotrebe.

Tako je tokom sednice za postavljanje poslaničkih pitanja održane u septembru 2018. godine šest narodnih poslanika iskoristilo ukupno 44 minuta za postavljanje pitanja i komentarisanje odgovora, dok su ministri govorili ukupno 128 minuta. Još izraženija razlika u odnosu vremena potrošenog od strane poslanika i članova Vlade zabeležen je tokom naredne sednice održane u oktobru, na kojoj je ukupno pet poslanika potrošilo oko 36 minuta, u odnosu 134 minuta koja su iskoristili članovi Vlade (Otvoreni parlament 2018). Ovdje svakako vredi istaći da sama dužina i opširnost odgovora predstavnika izvršne vlasti mogu biti opravdani u slučaju kada sadrže konkretne podatke i informacije vezane za postavljeno pitanje, odnosno kada predstavljaju suštinsku debatu o određenim politikama ili odlukama Vlade. Međutim, ekscesivno trošenje vremena za postavljanje poslaničkih pitanja opširnim odgovaranjem može se smatrati i zloupotrebom ovog mehanizma u slučajevima kada umesto konkretnih informacija odgovori članova Vlade sadrže opšta mesta, kada se koriste da bi se smanjilo preostalo vreme za druga pitanja poslanika, ili za obračunavanje sa političkim neistomišljenicima.

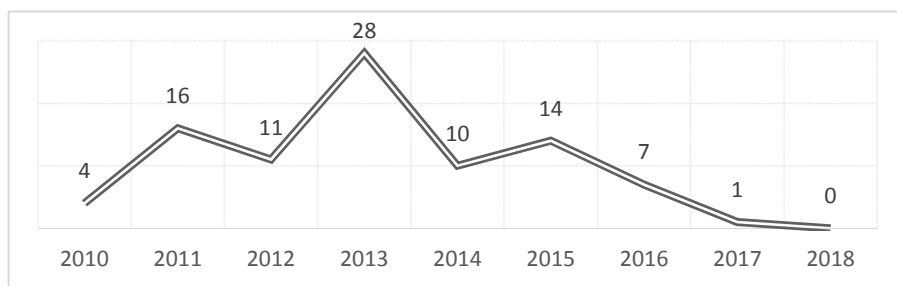
Poslanici na raspolaganju imaju i mehanizam poslaničkog pitanja u vezi sa aktuelnom temom (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 209–216). U slučaju poslaničkog pitanja u vezi sa aktuelnom temom, procedura je definisana preciznije, pa je tako, osim vremena za postavljanje pitanja, i vreme za odgovor ograničeno na pet minuta (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 2014). Dan kada ministri odgovaraju na ova poslanička pitanja u trajanju od tri sata, uz direktan televizijski prenos, određuje predsednik Skupštine na zahtev poslaničke grupe najmanje jednom u mesec dana. Međutim, u praksi nijedna sesija za odgovaranje na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom nije održana od 2014. godine.

## Skupštinski odbori i javna slušanja

Odbori Narodne skupštine predstavljaju važnu kariku u sprovođenju parlamentarne kontrole, s obzirom na to da imaju mandat da, u okviru svojih delokruga, prate rad Vlade i drugih organa i tela koja nadzire Skupština, razmatraju izveštaje koje ovi organi i tela podnose Skupštini, kao i da organizuju javna slušanja (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 27). Rad u skupštinskim odborima često se smatra mestom gde se odvija pravi rad parlamenta, a kontrola kroz parlamentarne odbore ističe se i kao najsystematičniji metod za kontrolu rada izvršne vlasti (Bitam 2008, 128).

Organizovanje javnog slušanja jedno je od ključnih kontrolnih mehanizama koje odbori Narodne skupštine mogu pokrenuti „radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona” (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 83). Posebna vrednost ovog mehanizma jeste u tome što odboru omogućava da okupi sve relevantne strane i lica koja mogu doprineti osvetljavanju teme, kako bi u zajedničkoj raspravi razmatrali određeno pitanje. Inicijativu za organizovanje javnog slušanja može podneti svaki član odbora, a odluku o održavanju donosi sam odbor.

Međutim, ako pogledamo broj javnih slušanja koje Skupština organizuje proteklih godina, možemo videti da je zabeležen značajan pad u korišćenju ovog mehanizma (Narodna skupština Republike Srbije 2018). Naime, u periodu od 2011. do 2015. godine održavana je relativno ustaljena praksa održavanja između 10 i 15 javnih slušanja godišnje. Najveći broj javnih slušanja održan je 2013. godine. Međutim, od 2016. godine javna slušanja održavaju se sve ređe. Te godine održano ih je duplo manje u odnosu na 2015. godinu, tačnije sedam u odnosu na 14 organizovanih javnih slušanja u prethodnoj godini. U 2017. ovaj mehanizam je iskorišćen samo jednom, u novembru 2017. godine, i to na temu uloge Skupštine u sprovođenju ciljeva održivog razvoja. Sa druge strane, prethodnih godina slušanja su organizovana na teme poput nacrtu novih zakona, upravljanja sredstvima iz IPA 2 fondova, nacionalnih prioriteta za međunarodnu finansijsku pomoć, medijskih sloboda, povodom predstavljanja posebnog izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, i sl. U 2018. godini Skupština do završetka ovog rada nije organizovala niti jedno javno slušanje.

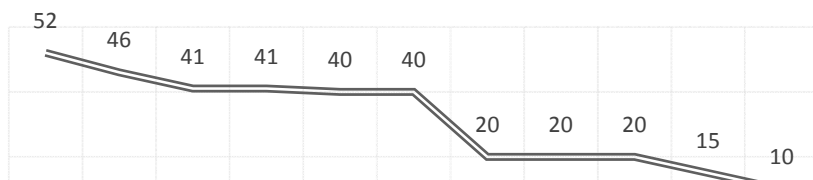


Grafikon 1. Broj održanih javnih slušanja 2011–2018.

Takođe, zanimljivo je pomenuti da analiza sastava skupštinskih odbora pokazuje da procenat predsednika skupštinskih odbora koji ne pripadaju vladajućoj većini kontinuirano opada od 2008. godine. Preciznije, 2008. polovina predsednika odbora Narodne skupštine nije bila iz redova vladajuće većine, da bi ovaj procenat drastično opao nakon izbora 2014. godine. U skupštinskom sazivu nakon izbora 2014. godine ovaj procenat je bio 20%, dok danas iznosi svega 10%. Drugim rečima, svega dva od ukupno 20 odbora Narodne skupštine danas ne pripadaju vladajućoj većini, dok od maja 2018. godine samo jednim skupštinskim odborom predsedava predstavnik iz redova opozicije (Otvoreni parlament 2018).

## Nezavisni organi

Važnu ulogu u sprovođenju parlamentarne kontrole imaju i određeni nezavisni državni organi sa poverenim nadzorom nad radom izvršne vlasti i drugih organa kojima su poverena javna ovlašćenja. Nezavisni organi predstavljaju ključne partnere Skupštine koju informišu putem redovnih godišnjih i posebnih izveštaja o radu izvršne vlasti i organa javne vlasti, kao i o načinu na koji se sprovode zakoni i drugi propisi, te daju preporuke za rešavanje postojećih problema i unapređenje njihovog rada, odnosno zakonskog okvira (Tepavac 2017a, 702), i kojoj za svoj rad odgovaraju. Među nezavisne organe ubrajaju se Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Regulatorno telo za elektronske medije, i drugi. Osim ključnog doprinosa sprovođenju nadzora, odnosno kontrole nad institucijama i organima izvršne vlasti u oblastima u kojima su specijalizovana, ovi nezavisni organi doprinose i sprovođenju zakonodavne funkcije Skupštine, predlaganjem zakona, odnosno podzakonskih akata u zavisnosti od konkretnog nezavisnog organa, izmena i dopuna zakona/podzakonskih akata, kao i podnošenjem mišljenja na nacрте propisa kojima unapređuju njihov kvalitet.



Grafikon 2. Procenat predsedavajućih skupštinskim odborima koji ne pripadaju vladajućoj većini



Međutim, nezavisni organi se u svom radu susreću sa nizom prepreka koje degradiraju njihov uticaj i delotvornost. Kada je reč o doprinosu sprovođenju zakonodavne funkcije parlamenta, nezavisni organi susreću se često sa ignorisanjem predloga, inicijativa i mišljenja na nacрте zakonskih rešenja i propisa, kao što su pokazala iskustva Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Među njima ističe se i slučaj dugogodišnjeg insistiranja za usvajanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i čak dva modela zakona koji je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti pripremio i uputio Ministarstvu pravde, u 2014. i 2017. godini, usled kontinuiranog ignorisanja problema nedostatka adekvatnog unutrašnjeg pravnog okvira od strane nadležnog organa (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 2018, 24–25). Nadalje, brojne prepreke karakterišu i saradnja nezavisnih organa sa parlamentom u unapređenju kvaliteta zakonodavnog okvira. Na primer, kako Glušac navodi, Zaštitnik građana je, od osnivanja ove institucije do 2016. godine, Narodnoj skupštini uputio 105 zakonodavnih inicijativa od kojih je prihvaćeno svega 17%, odnosno 18 inicijativa (Glušac 2018, 9).

Kada je u pitanju saradnja sa Narodnom skupštinom, prema njenom poslovniku, nadležni skupštinski odbori treba da razmotre izveštaje nezavisnih organa najkasnije u roku od 30 dana od njihovog podnošenja i dostave svoje izveštaje i predloge zaključaka. Izveštaj nadležnog odbora, zajedno sa predlogom zaključka, odnosno preporuka i izveštajem nezavisnog organa, Skupština razmatra u plenumu na prvoj narednoj sednici (Poslovnik Narodne skupštine, čl. 237–239). Kao rezultat toga, parlament bi trebalo da usvoji zaključak za svaki od izveštaja većinom glasova, koji uključuju preporuke o merama koje se trebaju preduzeti za poboljšanje stanja u navedenim oblastima.

Međutim, delotvornu saradnju nezavisnih organa i parlamenta u praksi takođe karakterišu značajne prepreke, poput kašnjenja u razmatranju njihovih izveštaja od strane skupštinskih odbora, kao i višegodišnji izostanak plenarne rasprave o ovim izveštajima (Tepavac 2017b). Saradnja sa skupštinskim odborima je nekonzistentna i varira od slučaja do slučaja, što se, između ostalog, može pripisati i proceduralnom nedostatku u vidu preciznog definisanja nadležnog odbora za svaki od nezavisnih organa u samom Poslovniku Narodne skupštine. Ako pogledamo, na primer, praksu razmatranja godišnjih izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u skupštinskim odborima u proteklim godinama, možemo videti da su izveštaj Poverenika za 2014. godinu, osim matičnog Odbora za kulturu i informisanje, razmatrali Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova tokom maja 2015. godine. Naredne godine, Odbor za kulturu i informisanje po prvi put nije razmatrao izveštaj Poverenika, za razliku od Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, i Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova koji su ga razmatrali, doduše tek u septembru 2016. godine. Izveštaj Poverenika

za 2016. godinu razmatrao je samo Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova.

Sa druge strane, praksa Skupštine da redovne godišnje izveštaje ovih organa ne razmatra u plenumu ustaljena je tokom proteklih godina. Skupština je poslednji put u plenumu razmatrala godišnje izveštaje nezavisnih organa za 2013. i 2014. godinu, uključujući izveštaje Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije. Izveštaji nezavisnih organa za 2014, 2015, 2016. i 2017. godinu nisu razmatrani. Značaj razmatranja izveštaja nezavisnih organa od strane skupštine leži upravo u činjenici da se zaključcima koje usvaja skupština preporuke sadržane u izveštajima instrumentalizuju (Milenković 2013, 200). Stoga praksa kašnjenja, a kamoli izostanka razmatranja ovih izveštaja u plenumu skupštine i usvajanja pratećih zaključaka ozbiljno degradira položaj i uticaj nezavisnih organa, zatim parlamentarnih odbora, a time i Skupštine, te se narušava delotvorno sprovođenje parlamentarne kontrole.

Ovde vredi spomenuti i da je Narodna skupština, u svojim zaključcima usvojenim 2013. i 2014. godine, obavezala Vladu da sprovedi preporuke nezavisnih organa i da je o tome izveštava u roku od tri, odnosno šest meseci (Zaključak Narodne skupštine 2013; Zaključak Narodne skupštine 2014). Prema dostupnim podacima, Vlada je uspostavila mehanizme izveštavanja u skladu sa ovim zahtevom u 2014. godini i zadužila Generalni sekretarijat Vlade da, zajedno sa Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo, sistematizuje sve podatke i informacije o sprovođenju zaključaka i izvršavanju preporuka nezavisnih organa (Zaključak Vlade 2014). Vlada je usvojila jedan takav izveštaj, o sprovođenju preporuka Zaštitnika građana, ali tek krajem maja 2015. godine, i najavila u saopštenju na svom sajtu da će ga podneti skupštini (Glušac 2018, 12). Međutim, nijedan takav izveštaj nije dostupan javnosti niti raspravljan u skupštini. Ovakva praksa ilustruje nedostatak efikasnih i efektivnih povratnih informacija koje bi Skupština trebalo da ima, kako bi uspešno nadzirala rad institucija izvršne vlasti, kao i nezainteresovanost same skupštine da zahteva poštovanje i punu primenu svojih kontrolnih mehanizama.

## Budžetska kontrola i nedostatak parlamentarne debate

Budžetska kontrola često se ubraja u ključne mehanizme parlamentarne kontrole, dok je „suštinskim instrumentom parlamentarne kontrole” nazivaju autori koji smatraju da „nema efikasnije kontrole nad vladinim programom od one koju parlament sprovodi prihvatajući ili odbijajući vladin projekat ukupnih troškova, prihoda i rashoda” (Pejić 2007, 178). U okviru svoje budžetske funkcije Skupština razmatra planirane troškove Vlade u okviru predloga budžeta i predlog završnog računa budžeta, te usvaja budžet i završni račun.

Iako „postoje mnoge strukture koje nadziru trošenje budžeta, međutim, jedino Parlament može zahtevati od Vlade da preuzme potpunu odgovornost o upravljanju i trošenju sredstava” (Petković 2015, 60).

Prema Ustavu, Narodnoj skupštini je predviđena značajna uloga kako u autorizaciji troškova države tako i u sprovođenju nadzora nad trošenjem javnih finansija (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 92). Zakon o budžetskom sistemu preciznije uređuje ovu oblast, te predviđa obavezu Vlade da usvoji predlog Zakona o budžetu Republike Srbije i dostavi ga Narodnoj skupštini najkasnije do 1. novembra tekuće godine (Zakon o budžetskom sistemu, čl. 31). Istim članom obavezana je i Narodna skupština da Zakon o budžetu donese do 15. decembra.

U praksi, međutim, postupak budžetske kontrole često je obesmišljen kašnjenjem Vlade da Skupštini dostavi predlog budžeta u predviđenom roku, te usvajanjem budžeta skoro po pravilu u poslednjem trenutku. Tako je prošle godine Vlada predlog Zakona o budžetu za 2018. skupštini dostavila tek 30. novembra 2017. godine, što poslanicima nije ostavilo dovoljno vremena da se adekvatno pripreme za raspravu o vladinom predlogu (CRTA 2017, 6–7). Kvalitet parlamentarne debate ovom prilikom je urušen ne samo nedostatkom vremena za pripremu poslanika, već i potpunim onemogućavanjem rasprave o ovom zakonu kroz zloupotrebu procedura. Naime, rasprava o Zakonu o budžetu za 2018. godinu objedinjena je u okviru zajedničke rasprave zajedno sa 25 drugih zakona u okviru 30 tačaka dnevnog reda, od kojih je na prvom mestu određen Predlog zakona o budžetskom sistemu. Prema važećim pravilima, raspravljalo se prvo o amandmanima podnetim na prvi predlog zakona na dnevnom redu, počev od amandmana podnetih na prve članove u predlogu zakona. Kako su poslanici vladajuće većine uložili 400 amandmana na prve članove ovog predloga, vreme za raspravu potrošeno je na iznošenje ovih amandmana, nakon čega je više od dve trećine ovih amandmana povučeno (CRTA 2017, 7). Na taj način, iako je punih 10 sati predviđenih Poslovníkom Narodne skupštine za raspravu potrošeno, za raspravu o novom zakonu o budžetu nije bilo vremena.

Slučaj usvajanja Zakona o budžetu za 2018. godinu odlično ilustruje kako se putem nedostataka i zloupotreba postojećih procedura i pravila suštinska parlamentarna debata obesmišljava i zamenjuje simboličnim trošenjem predviđenog vremena zarad poštovanja forme, čime se degradira kvalitet parlamentarne rasprave, i urušava uloga i uticaj Skupštine. Stoga možemo zaključiti da se praksa održavanja parlamentarnih debata koje „često imaju karakter simulacije i repetitive rečenog i već dogovorenog u kome poslanici, pre svega onih stranaka na vlasti, ali i onih iz zadnjih redova opozicionih klupa, zaista imaju tretman epizodista” (Stojiljković 2015, 17), ne samo nastavila, već i pojačala poslednjih godina.

## ZAKLJUČAK

Na osnovu predstavljenih nalaza, možemo zaključiti da Narodna skupština slabo i nedelotvorno sprovodi kontrolnu funkciju. Iako ustavni dizajn na prvi pogled obezbeđuje jake garancije za podelu vlasti i snažnu ulogu institucije parlamenta u Srbiji, sve veća koncentracija moći u rukama izvršne vlasti i političkih partija, manjkavosti same regulative, kao i sistemske zloupotrebe demokratskih procedura, dovode do urušavanja položaja i uticaja Skupštine. Praksa primene kontrolnih mehanizama od strane Narodne skupštine ukazuje na alarmantno nizak stepen odgovornosti prema delotvornoj kontroli rada izvršne vlasti.

Umesto suštinske kontrole, pre možemo reći da Skupština svoju kontrolnu ulogu sprovodi na simboličan način. Mehanizme parlamentarne kontrole koje ima na raspolaganju Skupština koristi sve ređe, kao što je slučaj sa javnim slušanjima i razmatranjima izveštaja nezavisnih organa, odnosno u meri u kojoj zadovoljavaju formu, dok se suština često zloupotrebljava i obesmišljava, kao što je slučaj sa poslaničkim pitanjima i budžetskom kontrolom. Primetan je prenaglašen uticaj političkih partija na same poslanike, kao i na celokupan rad Skupštine u Srbiji. „Partokratski” karakter Skupštine posebno je poguban za efikasnost i delotvornost parlamentarne kontrole, s obzirom na to da poslanici račune polažu pre svojim političkim partijama nego samim građanima. Ovaj problem nije karakterističan samo za slučaj Srbije. Kako Bitam objašnjava, prevelik uticaj političkih partija može da „otupi” oštricu parlamentarne kontrole i često dovodi do opstrukcija u radu parlamentu, s obzirom na to da „dok je interes opozicionih stranaka da se sprovodi najrigoroznija kontrola rada izvršne vlasti, poslanici vladajuće stranke mogu da iskoriste većinu kako bi obezbedili da ministri ne budu dovedeni u nezgodan položaj izlaganjem javnosti ili nekim kritičkim izveštajem” (Bitam 2008, 127).

Konačno, ovim radom ističemo značajnu razliku između principa podele vlasti koja je *de jure* definisana Ustavom, i neravnoteže vlasti koja *de facto* postoji. Naime, iako ustavni dizajn obezbeđuje ključan preduslov za uspostavljanje i očuvanje podele vlasti i vladavine prava, njegovi dometi se time iscrpljuju, jer sam ustavni dizajn ne može istovremeno garantovati efikasnu i delotvornu primenu predviđenih načela u praksi. Imajući u vidu činjenicu da je snažan i uticajan parlament ključan temelj pravne države i vladavine prava, kao i zabrinjavajuće nisko poverenje građana u instituciju parlamenta u Srbiji, neophodno je osnažiti Skupštinu i narodne poslanike, te ponovo uspostaviti ravnotežu vlasti kroz efikasnu i delotvornu parlamentarnu kontrolu nad radom izvršne vlasti.

## LITERATURA

- Bitam, David. 2008. *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič za dobru praksu*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).
- CRTA. 2017. *Otvorenost parlamenta u Srbiji u 2017. godini. Preporuke za unapređenje stanja*. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost. Dostupno na: <http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/07/Otvorenost-parlamenta-u-2017.godini-pdf.pdf> (Pristupljeno 28.10.2018).
- CRTA. 2018. *Otvoreni parlament*. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/istrazivanje> (Pristupljeno 28.10.2018).
- De Tokvil, Alexis. 2002. *O demokratiji u Americi*. Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci.
- Fish, Steven. 2006. "Stronger legislatures, Stronger democracies". *Journal of Democracy* 17 (1): 5–20.
- Glušac, Luka. 2018. "Assessing the relationship between parliament and ombudsman: evidence from Serbia (2007–2016)". *The International Journal of Human Rights*, first view. <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1513400> (Accessed 28.10.2018).
- Gregory, Roy. 1990. "Parliamentary Control and the Use of English." *Parliamentary Affairs* 43 (1): 59–77.
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Monteskje, Šarl. 2011. *O duhu zakona*. Beograd: Zavod za udžbenike.
- Narodna skupština Republike Srbije. 2018. *Arhiva javnih slušanja*. [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs) (Pristupljeno 28.10.2018).
- Pejić, Irena. 2007. „Kontrolna funkcija parlamenta”. U ured. Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović. *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Petković, Jelena. 2015. „Kontrola nad trošenjem javnih finansija: značaj i mehanizmi”. U ured. Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević. *Parlament i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije. 2010. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 20/2012.
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. 2018. *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu*. Beograd (mart).
- Stojiljković, Zoran. 2015. „Moć i nemoć parlamenta”. U ured. Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević. *Parlament i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

- Tepavac, Tara. 2017a. „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”. U ur. Lilić, Stevan. *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Zbornik radova. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Tepavac, Tara. 2017b. „Živo slovo na papiru: nezavisni organi u procesu revizije Ustava”. U ured. Radovan D. Vukadinović. *Revija za evropsko pravo*, Periodični časopis Udruženja za evropsko pravo. Kragujevac. God. XIX, br. 1.
- Urošević, Bogdan. 2015. „Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisna državna tela – unapređenje kapaciteta ili četvrta vlast?” U ured. Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević. *Parlament i demokratija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Ustav Republike Srbije. 2006. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.
- Vasović, Vučina. 2012. *Savremene demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Venice Commission. 2018. “Opinion on the Draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary”. Opinion No. 921/2018, Strasbourg (June 25). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)011-e) (Accessed 30.10.2018).
- Vučković, Nataša. 2010. „Političke stranke i (ne)moć političkih institucija”. U ured. Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju.
- Yamamoto, Hironori. 2007. *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Zaključak Narodne skupštine Republike Srbije. 2013. RS-36, 1. jul 2013.
- Zaključak Narodne skupštine Republike Srbije. 2014. RS-39, 5. jun 2014.
- Zaključak Vlade Republike Srbije. 2014. br. 021-7728/2014, 18. jul 2014.
- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije. 2017. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 113/2017.
- Zakon o Narodnoj skupštini. 2010. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2010.

Tara Tepavac

## SEPARATION OF POWERS IN CONSTITUTIONAL DESIGN AND (IN)BALANCE IN PRACTICE: THE CASE OF SERBIA

### SUMMARY

A functioning parliament, which efficiently and effectively performs its representative, legislative, control and electoral functions, is one of the basic pre-conditions for preserving the system of checks and balances, as the cornerstone

of the rule of law. However, although the constitutional design at first glance provides strong guarantees for the separation of powers and a strong role of the Parliament in Serbia, the growing concentration of power in the hands of the executive and political parties, as well as systemic misuse of democratic procedures, are resulting in degradation of the position and influence of the Parliament. Starting from the Constitution of the Republic of Serbia and envisaged organization of government, this paper analyzes the power and influence that the parliament has *de jure* and *de facto* in Serbian political system.

By analyzing the relationship between the legislative and executive powers in Serbia, this paper underlines a significant difference between the principle of the separation of powers that is *de jure* defined by the Constitution, and their imbalance that exists *de facto*. Along these lines, the paper examines the extent of the influence that constitutional design has on the establishment and preservation of the rule of law, as well as its potential misuse by undemocratic leaders with the aim to consolidate the power with a “façade” democracy, abuse and violation of democratic procedures. The paper concludes that the role and influence of the Parliament in the political system of Serbia is in practice much lower than the constitutional design stipulated, with an alarmingly low level of responsibility for the effective performance of its functions.

**KEYWORDS:** *parliament, the National Assembly of the Republic of Serbia, parliamentary control, control function, separation of powers, the rule of law, political system of Serbia.*