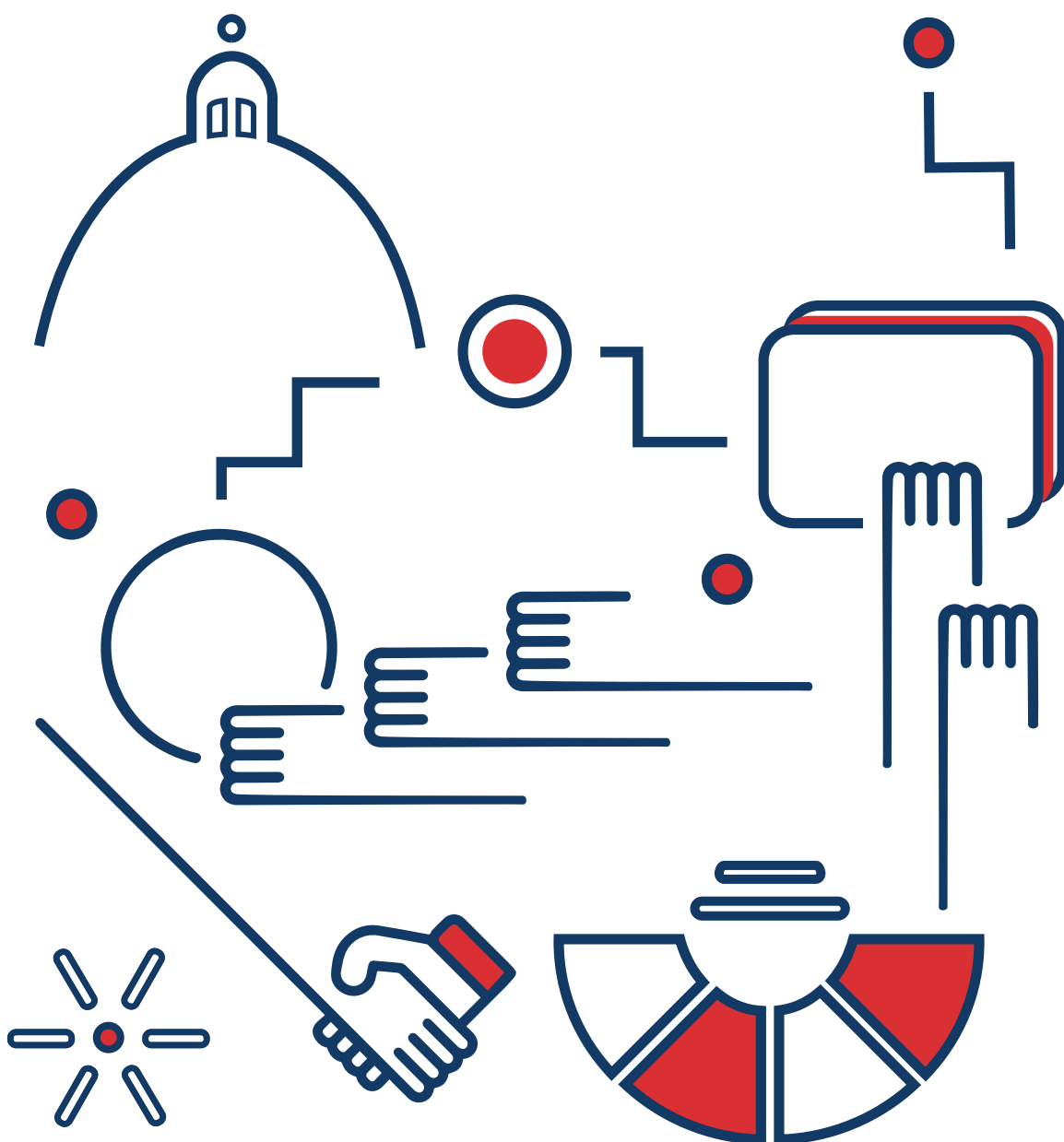


Radni izveštaj

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE: HRAM ILI PARAVAN DEMOKRATIJE?



Radni izveštaj

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE: HRAM ILI PARAVAN DEMOKRATIJE?

Tara Tepavac

Beograd, januar 2019

Ovaj radni izveštaj pripremljen je za konferenciju "Civilno društvo za odgovornu vlast" koja se održava 4. i 5. februara u Beogradu. Radni izveštaj služi kao osnova za dijalog učesnika u ovoj oblasti, identifikovanje ključnih problema i formulisanje konkretnih preporuka. Zaključci konferencije biće korišćeni u pripremi finalne verzije ovog izveštaja.

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz podršku Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.



SADRŽAJ

Uvod	3
Dominacija zakonodavne funkcije: forma bez sadržaja	5
Visoka legislativna aktivnost bez suštinske rasprave	5
Obesmišljavanje parlamentarne debate: objedinjena rasprava i amandmani „s posebnim osvrtom”	10
Deficit parlametarne kontrole i nadzora	13
Poslanička pitanja.....	14
Poslanička pitanja na aktuelnu temu	21
Rad parlamentarnih odbora.....	23
Komisije i anketni odbori	24
Javna slušanja.....	27
Ovlašćenja u rezervi: interpelacija i glasanje o nepoverenju Vladi.....	31
Nezavisni organi	34
Značaj konteksta: Politička kultura, odgovornost i drugi preduslovi	37
Zaključak	40

Uvod

Republika Srbija je Ustavom iz 2006. godine definisana kao država zasnovana na vladavini prava i načelima građanske demokratije, s Narodnom skupštinom kao najvišim predstavničkim telom i nosiocem ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, preko koga građani ostvaruju svoju suverenost. Ustav među svojim načelima ističe vladavinu prava, koja se ostvaruju podelom vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, čiji odnos se zasniva na sistemu međusobne „kontrolne“ i ravnoteže.¹ Ustavno uređenje Republike Srbije implicira da je instituciji parlamenta u Srbiji predviđena ključna uloga u oblikovanju državnog uređenja, predstavljanju građana i zastupanju interesa birača, koji narodne poslanike nagrađuju svojim poverenjem i izborom. Za Narodnu skupštinu je uz predstavničku i zakonodavnu ulogu, predviđena i izborna uloga, kao i funkcija nadzora odnosno kontrole nad radom Vlade. Ove funkcije parlamenta, načelno predviđene Ustavom iz 2006. godine, preciznije su uređene Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine, kao i drugim aktima.²

Kako bi ovo ustavno uređenje zaživelo u praksi, neophodan je funkcionalan i uticajan parlament kao ključan element podele vlasti i sistema „kontrolne i ravnoteže vlasti“, na kome se temelji vladavina prava. U tom smislu, može se reći da je pravni okvir uglavnom osigurao solidne preduslove parlamentu da efikasno i delotvorno sprovodi svoje funkcije. Narodna skupština Ustavom je proglašena za najviše telo zakonodavne vlasti, koje „bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara“.³ Ustav nadalje 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“.⁴

Međutim, sve češće zloupotebe procedura i opstrukcije rada parlamenta koje degradiraju položaj Narodne skupštine i poverenje građana u ovu instituciju, navode

¹ Videti čl. 1–4 i čl. 98, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

² Videti Zakon o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS“, br. 9/2010; i Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS“, br. 20/2012.

³ Član 99, stav 2, Ustav Republike Srbije 2006, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

⁴ Čl. 24–125, Ustav Republike Srbije 2006, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

Radni izveštaj

na pitanje da li parlament u praksi zaista ispunjava funkcije predviđene Ustavom i Zakonom. Aktualna praksa ukazuje na alarmantne trendove urušavanja uloge, uticaja i moći Narodne skupštine u Srbiji, posebno u pogledu njene zakonodavne i kontrolne funkcije, čime se u pitanje dovodi i postojanje ravnoteže i podele vlasti u Srbiji, kao prerogativa vladavine prava. Ne samo da „parlament više nije mesto gde stanuje moć”⁵, već se usled višegodišnjeg i kontinuiranog degradiranja rad Narodne skupštine sve više svodi na puko ispunjavanje forme bez suštinskog sadržaja. Od nedostatka parlamentarne kontrole, nerazvijene i nedelotvorne saradnje parlamenta s telima koja bira i koja su mu za svoj rad odgovorna (poput na primer Vlade, nezavisnih, kontrolnih i regulatornih tela), do nedostatka suštinske rasprave i parlamentarne debate, parlament sve više podseća na marginalizovanu „glasačku mašinu”. Stoga izrazito nizak stepen poverenja koji građani imaju u instituciju parlamenta ne predstavlja iznenađenje. Naime, nedavna istraživanja pokazala su da manje od petine građana smatra da Skupština efikasno nadzire rad Vlade i vodi računa o tome da Vlada vodi odgovornu politiku na dobro svih građana, dok svega 13% smatra da poslanici zastupaju interese običnih građana.⁶

Snažan, efikasan i uticajan parlament, kao izvor legitimnosti vlasti i osnovni element koji omogućava podelu i ravnotežu vlasti, predstavlja „čist blagoslov za demokratizaciju”.⁷ Upravo zbog toga, funkcionalan parlament od presudne je važnosti za uspostavljanje stabilne i konsolidovane demokratije, posebno u društvima još uvek mlade i manjkave demokratije kakva je u Srbiji.

Kako bismo utvrdili kako parlament u Srbiji sprovodi zakonodavnu i kontrolnu funkciju u praksi, analizirali smo i meru i način na koji Narodna skupština koristi procedure, institute i mehanizme koje ima na raspolaganju. Dva osnovna izvora građe u ovom istraživanju su statistički podaci o radu Narodne skupštine i podaci prikupljeni kroz dubinske intervju s narodnim poslanicima i s predstavnicima akademske i stručne zajednice, međunarodnih organizacija i civilnog društva, koji su nam pružili značajan uvid u percepciju o radu parlamenta i njegovim najznačajnijim

⁵Marijana Pajvančić, „Ustavne pretpostavke odgovorne vlade – nemačko iskustvo: kontrola vlasti u nemačkom ustavu”, u: Ljubica Đorđević i Aleksandra Popović (ur.), *Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti*, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, 2009, str. 38.

⁶ Istraživanje učešća građana u demokratskim procesima, sprovedeno u septembru 2018. godine, CRTA, 2018.

⁷ Steven Fish, „Stronger legislatures, Stronger democracies” *Journal of Democracy*, Vol 17. No 1, January 2006, str. 5.

mehanizmima, kao i pojašnjenja o načinima funkcionisanja parlamenta. Struktura ovog izveštaja stoga je podeljena na dve celine. Nakon uvodnog dela, s kratkim pregledom pravno-institucionalnog okvira koji uređuje položaj i rad parlamenta u Srbiji, slede dva centralna poglavlja ovog rada. Fokus prvog poglavlja usmeren je na zakonodavnu funkciju, odnosno na način na koji se zakoni u Skupštini usvajaju. Posebna pažnja usmerena je na aktivnosti narodnih poslanika u plenumu, kao i sve češću praksu zloupotrebe pravila i procedura, kao i posledice po kvalitet legislativne aktivnosti parlamenta. Drugo poglavlje posvećeno je kontrolnoj funkciji parlamenta, odnosno analizi načina na koji Skupština (ne) koristi mehanizme koje ima na raspolaganju. Mehanizam javnih slušanja i rad parlamentarnih odbora obrađeni su u okviru ovog poglavlja, uz naznake značaja koji imaju i za delotvorno sprovođenje zakonodavne funkcije Narodne skupštine. Rad se završava zaključkom, s kratkim osvrtom na ključne nalaze i njihove efekte na funkcionisanje političkog sistema u Srbiji.

Dominacija zakonodavne funkcije: forma bez sadržaja

Visoka legislativna aktivnost bez suštinske rasprave

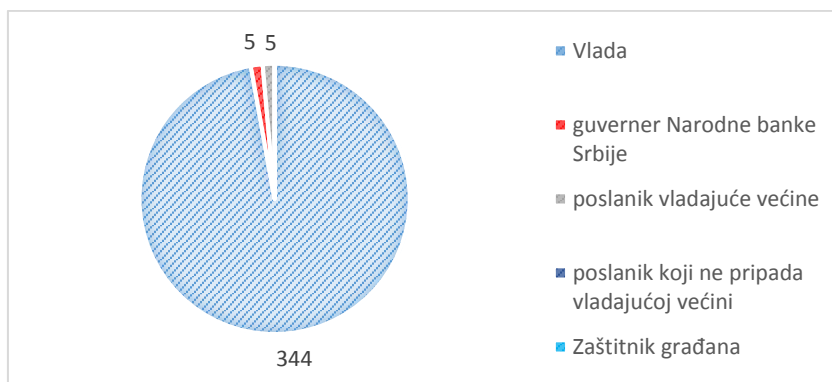
Prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, Narodna skupština predstavlja oličenje zakonodavne vlasti. Donošenje zakona smatra se osnovnom i često najvažnijom funkcijom parlamenta. Međutim, poslednjih godina rad Narodne skupštine obeležio je visok stepen zakonodavnih aktivnosti, ali i zabrinjavajući trendovi u kršenju parlamentarnih procedura i zloupotreba Poslovnika Narodne skupštine. Od 2017. godini, vladajuća većina u parlamentu redovno zloupotrebljava pravila procedure neograničenom raspravom o pojedinim pitanjima u cilju opstrukcije rada Skupštine. Ovakve prakse opstrukcije rada parlamenta, bez direktnog kršenja parlamentarnih procedura u tehničkom smislu, nazivaju se i filibaster (eng. *filibustering*).

Postupak predlaganja zakona pravnim okvirom uređen je kao jedinstven i obuhvata nekoliko koraka, uključujući: predlaganje zakona, zatim razmatranje predloga u odborima, zatim razmatranje u plenumu, nakon koga sledi glasanje o predlogu i proglašenje zakona.⁸ Zakone u Srbiji, pored Vlade koja je uvek ovlašćeni predlagač, može predložiti skupština Autonomne pokrajine, Zaštitnik građana, Narodna banka,

⁸Irena Pejić, *Parlamentarno pravo*, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 2011, str. 182.

Radni izveštaj

svaki narodni poslanik, kao i građani, kroz mogućnost zakonodavne inicijative, za koju je potrebno prikupiti preko 30.000 potpisa građana.⁹ Najčešći predlagač zakona je Vlada, što načelno predstavlja uobičajenu uporednu praksu. Međutim, procenat usvojenih zakona koje predlaže Vlada je nesrazmerno visok u odnosu na prethodnu parlamentarnu praksu. Naime, ranija istraživanja pokazala su da je u periodu od 2005. do 2010. godine Vlada u proseku predlagala oko 62% zakona i drugih akata.¹⁰ S druge strane, od početka XI skupštinskog saziva, od 354 usvojena zakona Vlada je predložila 344, odnosno 97%. Od preostalih deset zakona, pet je usvojeno na predlog guvernera Narodne banke Srbije, a pet na predlog poslanika iz vladajuće većine, dok nijedan zakon predložen od strane poslanika opozicije nije ni uvršten u skupštinsku agendu.



Grafikon 1. XI Saziv NSRS: struktura usvojenih zakona po predlagaču

Činjenica da se predlozi zakona koje podnose građani, odnosno birači, kao i poslanici iz redova opozicije ne stavljaju na dnevni red Narodne skupštine u praksi znači da ne mogu da ostvare svoje pravo predlaganja zakona koje im je *de jure* garantovano Ustavom, dok s druge strane vladajuća većina podneti predlog zakona može da ignoriše, odnosno da o njemu *de facto* ne postupa.¹¹ Štaviše, u ovom pogledu i sam

⁹ Videti član 107, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006; kao i član 150, Poslovnik Narodne skupštine.

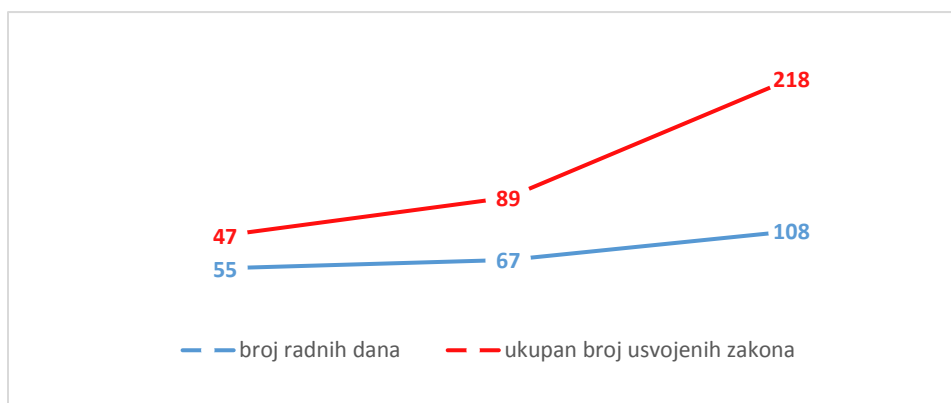
¹⁰ Dragana Đurašinović Radojević, Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”, u: Slaviša Orlović (prir.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, 2012, str. 82.

¹¹ Videti: Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora”, u: *Izbori u domaćem i stranom pravu*, str. 261–264.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

Poslovnik Narodne skupštine sadrži nedostatke u pogledu pravne norme, s obzirom na to da je za razliku od teksta prethodnog skupštinskog poslovnika iz 2009. godine¹² izostavio maksimalan rok u kome predlog zakona koji je podnet mora biti stavljen na dnevni red skupštinske sednice, „što logički izvedeno do kraja, znači da oni mogu beskonačno dugo biti u 'skupštinskoj proceduri', a da se sa njima ne dešava bukvalno ništa”.¹³ S druge strane, i sami poslanici ističu da bi „bilo bolje kada bi poslanici više koristili mogućnost predlaganja zakona, iako znam da je teško napisati dobar zakon, zbog čega je potrebna mnogo opširnija [skupštinska] služba”.¹⁴

U aktuelnom XI sazivu, Narodna skupština je tokom 230 dana legislativne aktivnosti usvojila 354 zakona, uključujući 223 nova zakona i izmene i dopune zakona (63%), i 131 zakon kojima se potvrđuju međunarodni sporazumi (37%). Ako pogledamo broj zakona koje je Skupština usvajala prethodnih godina, primetan je rastući trend u pogledu visoke legislativne aktivnosti. Samo tokom 2018. godine skupština je usvojila 218 zakona tokom 108 dana, u okviru redovnog i vanrednog zasedanja. Poređenja radi, tokom 2017. godine, Skupština je tokom 67 dana rada usvojila 89 zakona, dok je 2016. godine tokom 55 dana rada usvojila 47 zakona.



¹² Prema članu 140 Poslovnika Narodne skupštine iz 2009. godine predlog zakona mora se uvrstiti u dnevni red sednice Skupštine u roku od 60 dana, uz prekoračenje od 30 dana u izuzetnim slučajevima. *Poslovnik Narodne skupštine*, „Službeni glasnik Republike Srbije”, 14/2009.

¹³ Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora”, u: Doc. dr Oliver Nikolić i doc. dr Vladimir Đurić (prir.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd: Institut za uporedno pravo, 2012, str. 263–264.

¹⁴ Intervju, poslanik Narodne skupštine Republike Srbije, 5. 12. 2018.

Grafikon 2. Usporedni prikaz broja usvojenih zakona i radnih dana 2016–2018

Žurbu sa usvajanjem zakona, upotrebu hitne procedure i objedinjene javne rasprave, neki poslanici objašnjavaju aktuelnim procesom evropskih integracija koji zahteva usaglašavanje domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije, tzv. *EU acquis*, usled čega se Skupština i narodni poslanici zatrpavaju velikim brojem propisa koje bi trebalo usvojiti u okviru predviđenih rokova. Tako jedan od intervjuisanih narodnih poslanika smatra da „je jedan od ključnih problema u radu parlamenta težnja da se što pre stigne do vrata EU jer je jedna od stavki bila da bi trebalo promeniti 12.000–13.000 zakona i propisa da bi se prilagodili EU” usled čega se, kako kaže, danas ne može na sednici raspravljati samo o jednom zakonu. „Nemamo toliko nadarenih i sposobnih ljudi koji kvalitetno i brzo pišu zakone jer za to treba vreme, iskustvo, energija i koordinacija. Ovaj tempo o kojem razgovaramo je nemoguća misija.”¹⁵ Otežavajuće okolnosti izazvane procesom harmonizacije domaćeg zakonodavstva u okviru evropskih integracija narodni poslanici već godinama ističu kao ključan razlog za prekomerne upotrebe hitnog postupka pri usvajanju zakona, dok sistemski pomaci u rešavanju ovog problema izostaju. Tako se u analizi zakonodavne funkcije parlamenta iz 2011. godine ističe da: „S obzirom na to da je usvojen veliki broj novih, izmenjenih i dopunjenih zakona i drugih opštih akata, sasvim je realno očekivati da će se težište rada Narodne skupštine, u narednom periodu, pomerati od usvajanja ka primeni zakona u praksi, odnosno ka dominantnijoj kontrolnoj funkciji parlamenta.”¹⁶

Međutim, pored zaista zahtevnog poduhvata kakav je proces harmonizacije, situaciju znatno pogoršavaju i drugi objektivni činioci. Među njima je, pre svega, nedostatak godišnjeg plana rada parlamenta, kao i bolje koordinacije izvršne i zakonodavne vlasti, bez kojih je koordinacija aktivnosti unutar Narodne skupštine i kvalitetna priprema narodnih poslanika znatno otežana. Prema rečima jednog od ispitanika „ključni problem jeste to što se ne zna šta je na dnevnom redu za tri nedelje a šta za osam meseci; neophodno je da se na političkom nivou unese program koji će obuhvatiti izmene i dopune zakona, kako bi civilno društvo moglo da zna i

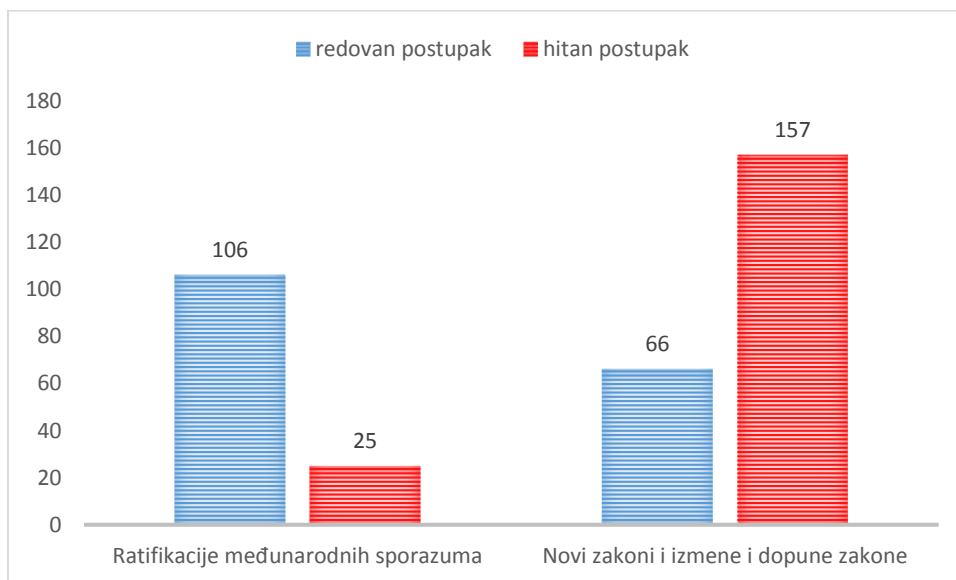
¹⁵Intervju s poslanikom Narodne skupštine Republike Srbije, 5. 12. 2018.

¹⁶Dragana Đurašinović Radojević, „Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”, u: Slaviša Orlović (prir.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, 2012, str. 95.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

zainteresovane strane takođe, kako bi se video jasan plan šta će da se dešava u budućnosti”.¹⁷

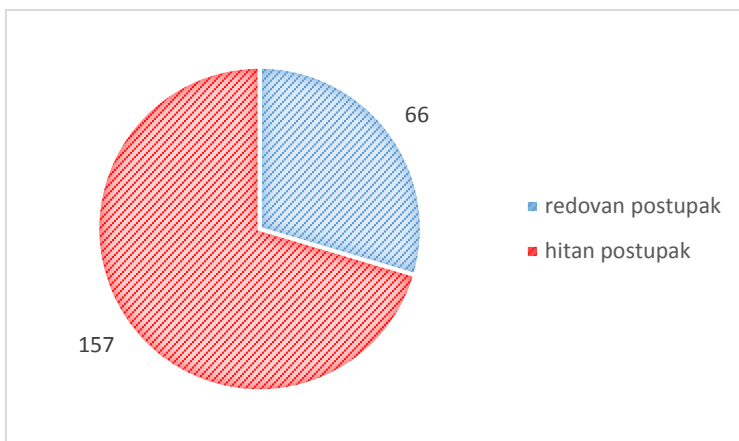
Učestala upotreba hitne procedure prilikom usvajanja zakona predstavlja još jedan zabrinjavajući negativan trend, koji je kulminirao tokom decembra 2018. godine. Iako se na prvi pogled čini da ukupan procenat od 51% zakona usvojenih po hitnoj proceduri opada u odnosu na alarmantnih 80% koliko je dostigao tokom 2012. i 2013. godine, kada se bliže pogleda struktura usvojenih zakona, očigledno je da se hitna procedura i dalje koristi pre kao pravilo nego kao izuzetak. Tokom XI skupštinskog saziva, 4/5 ratifikacija međunarodnih sporazuma usvojeno je redovnim postupkom. S druge strane, preko 70% zakona i izmena i dopuna zakona usvojeno je bez prethodne javne rasprave po hitnom postupku (uključujući ključne i reformske zakone, poput na primer Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, i mnogih drugih). Dakle, dok se redovnom procedurom u najvećoj meri usvajaju ratifikacije međunarodnih sporazuma, novi zakoni i izmene i dopune zakona najčešće se usvajaju po hitnom postupku (grafikon 3).



Grafikon 3. Odnos korišćenja hitnog i redovnog postupka pri donošenju zakona

¹⁷Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2012.

Ako izuzmemo ratifikacije međunarodnih sporazuma, i pogledamo samo procedure kojima se donose novi zakoni, odnosno izmene i dopune zakona, videćemo da je 157 od ukupno 223 zakona usvojeno po hitnoj proceduri. Drugim rečima, tokom XI saziva više od 70% novih zakona i izmena i dopuna zakona usvojeno je po hitnoj proceduri (grafikon 4).



Grafikon 4. Najčešći postupak usvajanja novih zakona i izmena i dopuna zakona

Obesmišljavanje parlamentarne debate: objedinjena rasprava i amandmani „s posebnim osvrtom”

Usvajanje ogromnog broja zakona po hitnom postupku bez prethodne rasprave utire put za sprovođenje zakonodavne funkcije Narodne skupštine u vidu ispunjavanja forme bez suštinskog učešća narodnih poslanika. Međutim, svođenje rasprave o predlozima zakona u plenumu na minimum, kroz podnošenje stotine amandmana bez istinski relevantnog sadržaja, kao i objedinjavanje rasprave u načelu za desetine tačaka dnevnog reda Skupštine koji nisu međusobno povezani niti slični, aktuelnu situaciju čine alarmantnom. Parlamentarna debata u plenumu *de facto* se

onemogućava zloupotrebom procedura, najčešće bez direktnog kršenja Poslovnima Narodne skupštine.¹⁸

Vladajuća većina je u parlamentu razvila praksu predlaganja stotina amandmana na prve članove prvog predloga zakona koji se nalazi na početku dnevnog reda, na kome su pritom predlozi raznovrsnih i nepovezanih zakona spojeni u objedinjenu raspravu. Mogućnost zajedničkog načelnog pretresa predviđena je Poslovníkom Narodne skupštine za „više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana”.¹⁹ Međutim, pokazalo se da tumačenje uslovljenosti, odnosno povezanosti rešenja koje različiti predlozi zakona sadrže, u praksi može biti prilično široko.

Među eklatantnim primerima možemo izdvojiti način na koji se već drugu godinu zaredom usvaja jedan od najvažnijih zakona u državi – Zakon o budžetu. Zakon o budžetu za 2018. godinu donet je zajedno sa još 29 zakona u decembru 2017. godine u okviru objedinjene rasprave, kao šesta od 31 tačke dnevnog reda. Poslanici vladajuće većine ovom prilikom predložili su čak 436 amandmana. Među njima, čak 400 amandmana predložili su na prvu tačku dnevnog reda – Predlog zakona o budžetskom sistemu, a preostalih 36 amandmana uputili su na Predlog zakona o izmeni i dopuni budžeta Republike Srbije za prethodnu, 2017. godinu. Vreme za raspravu potrošeno je na iznošenje amandmana na prve dve tačke dnevnog reda, nakon čega je više od dve trećine ovih amandmana povučeno. Na taj način, punih 10 sati predviđenih Poslovníkom skupštine za raspravu potrošeno je za izlaganje amandmana, a za raspravu o drugim tačkama, uključujući Predlog zakona o budžetu, nije bilo vremena. Tom prilikom, narodni poslanik iz opozicije Marko Đurišić pozvao se na član 157. Poslovnika Narodne skupštine koji u stavu 4. ističe da „pretres Predloga zakona o budžetu Republike Srbije vodi se tako što se po završenom načelnom pretresu odmah prelazi na pretres u pojedinostima”, upozoravajući da će otvaranje rasprave o tačkama koje prethode Zakonu o budžetu, umesto rasprave o amandmanima na Zakon o budžetu, biti „prvi put u istoriji parlamenta da se

¹⁸ Procedura razmatranja i usvajanja predloga zakona uređena je bliže Poslovníkom Narodne skupštine. Videti: Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

¹⁹ Član 157, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

Radni izveštaj

amandmani na Zakon o budžetu neće raspravljati". Međutim, predsednica Skupštine odgovorila je da pomenuti član ničim nije povređen.²⁰

Ova praksa nastavljena je tokom cele 2018. godine, usled čega su poslanici iz redova opozicije bili *de facto* onemogućeni da raspravljaju o predlozima zakona. Godinu dana kasnije, u decembru 2018. godine, zabeležen je slučaj najbrojnije objedinjene rasprave u čitavom XI sazivu, kada su na agendi plenarnog zasedanja objedinjene čak 62 raznovrsne tačke dnevnog reda, među kojima se Zakon o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu našao na primer sa Zakonom o duvanu, Zakonom o vodama, Zakonom o Fondu za nauku, Zakonom o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti itd. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu bio je tek četvrta tačka dnevnog reda, dok su se pre njega našli: Predlog zakona o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja, Predlog odluke o davanju saglasnosti na Odluku o izmenama Finansijskog plana Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika za 2018. godinu, kao i Predlog carinskog zakona. Uz objedinjavanje agende, zloupotrebljava se i činjenica da „ne postoji redosled stavljanja predloga zakona na dnevni red”²¹, pa se tako ključni zakoni stavljaju na niže tačke dnevnog reda Skupštine, a vreme predviđeno za raspravu potroši se pre nego što oni stignu na red.

Nezainteresovanost vladajuće većine za dijalog u Skupštini, kao jedan od dubinskih problema, istakla je većina ispitanika, „ako nemate dijalog, nemate skupštinu”.²² Uz to, prema rečima sagovornice, „kakav god da je Poslovnik, morate imati institucionalni konsenzus da je procedura – kultura, ako o tome nemate konsenzus između većine i manjine, nema veze šta piše u Poslovniku”.²³ Ovde treba istaći i problem odgovornosti i integriteta samih poslanika, s obzirom na to da sami poslanici svojim radom umnogome određuju način na koji će parlament sprovoditi svoje funkcije u praksi. Aktuelna praksa ukazuje na paradoksalnu situaciju da su „ljudi u svim strankama koji su istinski privrženi da se papir pretvori u realnost u izrazitoj manjini”.²⁴ Stoga ni ne iznenađuje da ni etički kodeks o ponašanju narodnih poslanika još uvek nije usvojen, uprkos brojnim pokušajima počev od 2008. godine, iako je

²⁰ Steno beleške Pete sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije, 01 Broj 06-2/274-17, 4. dan rada, 11. 12. 2017. Dostupne na sajtu Otvorenog parlamenta.

²¹ Str. 263, Slobodan Vukadinović

²² Intervju s poslanikom Narodne skupštine, 27. 11. 2018. godine.

²³ Intervju s poslanikom Narodne skupštine, 27. 11. 2018. godine.

²⁴ Intervju s poslanikom Narodne skupštine, 27. 11. 2018. godine.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

njegovo hitno usvajanje među GRECO preporukama koje je Savet Evrope uputio Republici Srbiji prošlog proleća. Ovaj nedostatak podvučen je i u godišnjem izveštaju Evropske komisije za Srbiju.

Iako je stručna javnost zajedno s nevladinim organizacijama u nekoliko slučajeva otvoreno upozoravala na to da su neka od predloženih rešenja koja direktno utiču na život građana loša, poslanici nisu imali prilike da u vode raspravu u pojedinostima na predloge ovih zakona. Koliko je ova praksa štetna ne samo za kvalitet parlamentarne rasprave već i za kvalitet zakona koji se usvajaju, pokazuje i primer Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. S obzirom na to da je predlog ovog zakona usvojen po hitnom postupku, takođe u objedinjenoj raspravi u decembru 2017. godine, izostala je javna rasprava, kao i rasprava u plenumu skupštine o predlogu zakona, usled čega su usvojena manjkava zakonska rešenja. O lošem kvalitetu rešenja svedoči činjenica da je izmenjen predlog već u junu 2018. godine usvojen na predlog Vlade po hitnom postupku, ponovo bez rasprave, da bi potom Vlada najavila nove izmene i dopune u jesen iste godine.²⁵ Ovakva praksa doprinosi percepciji Narodne skupštine kao mašine za štancovanje zakona po meri Vlade.

Deficit parlamentarne kontrole i nadzora

Dok u okviru zakonodavne funkcije dominira vladajuća većina, parlamentarna kontrola predstavlja najvažniji mehanizam koji na raspolaganju imaju poslanici iz redova opozicije.²⁶ Narodna skupština uz pomoć nadležnih odbora i privremenih radnih tela vrši nadzor nad radom Vlade, službi bezbednosti, guvernera Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana, kao i drugih organa i tela u skladu sa zakonom.²⁷ U tu svrhu na raspolaganju ima niz mehanizama koji joj omogućavaju sprovođenje parlamentarne kontrole, kako u slabijem smislu ispitivanja i kritike, koji sprovodi

²⁵Videti „Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom usvojen po hitnom postupku i bez rasprave u plenumu”, *Parlament pod lupom, Bilten broj 1/Oktobar 2018*, Otvoreni parlament, str. 10. dostupno na:

<http://otvoreni.parlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%201%20-%20Oktobar%202018.pdf>

²⁶Dušan Spasojević, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”, u: Slaviša Orlović (prir.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, 2012, str. 135.

²⁷Čl. 15 i čl. 27 Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS”, br. 9/2010.

Radni izveštaj

proveravanjem, ispitivanjem, kritikovanjem i pozivanjem na polaganje računa, tako i u snažnijem značenju koje podrazumeva mogućnost disciplinskih i zakonskih sankcija.²⁸ Neke od njih mogu pokrenuti samo narodni poslanici, poput na primer poslaničkih pitanja, dok je za druge potrebna inicijativa ili učešće drugih tela parlamenta, poput na primer organizovanja javnog slušanja koje pokreće parlamentarni odbor. Kontrolni mehanizmi, uz poslanička pitanja i javna slušanja, obuhvataju mogućnost obrazovanja anketnog odbora i komisije, razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela, kao i mogućnost pokretanja interpelacije i glasanja o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, koji se znatno ređe koriste u praksi. Postupak parlamentarne kontrole nad radom Vlade i drugih državnih organa, organizacija i tela bliže je uređen Poslovníkom Narodne skupštine i drugim relevantnim propisima.²⁹

Iako niz različitih mehanizama predviđenih pravno-institucionalnim okvirom parlamentu omogućava solidne preduslove za delotvorno sprovođenje kontrole i nadzora nad izvršnom vlašću, njihovo sporadično i površno primenjivanje u praksi, kao i zloupotrebe procedura kojima se obesmišljavaju, parlamentarnu kontrolu svodi na simboličnu odnosno fasadnu, umesto suštinske kontrole izvršne vlasti. Većina ispitanika smatra da je slika sprovođenja parlamentarne kontrole u praksi loša, jer kontrolni mehanizmi ne funkcionišu.

Poslanička pitanja

Poslanička pitanja predstavljaju jedan od najrasprostranjenijih i najčešće korišćenih mehanizama parlamentarne kontrole. Ovaj mehanizam narodnim poslanicima garantuje individualno pravo da Vladi ili nadležnom ministru postave pitanje u usmenom ili pisanom obliku, na koje je Vlada ili ministar kome je upućeno obavezan da odgovori.

Kontrolna uloga koju poslanici mogu ostvariti kroz poslanička pitanja oslikava se u načinu na koji je postupak za njihovo postavljanje osmišljen, a koji bliže određuje Poslovník Narodne skupštine (čl. 204–208). Može se reći da mehanizam poslaničkih pitanja upravo narodnom poslaniku prepušta glavnu reč time što mu dodeljuje prvu i poslednju reč u dijalogu s predstavnikom Vlade. Naime, procedura predviđa da

²⁸ Roy Gregory, "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs*, 1990, 43 (1): 59-77., str. 64.

²⁹Čl. 204–229. Poslovníka Narodne skupštine Republike Srbije.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

poslanik pitanje postavi u trajanju do tri minuta, a posle odgovora Vlade ili nadležnog ministra, poslanik ponovo ima pravo da dâ komentar na odgovor ili postavi dopunsko pitanje. Konačno, po dobijanju odgovora na dopunsko pitanje, poslanik se može izjasniti o odgovoru, ovog puta ne duže od dva minuta.³⁰ Ovakva dinamika u skladu je sa suštinskim ciljem parlamentarne kontrole i postavkom da su Vlada odnosno njen predstavnik odgovorni da narodnom poslaniku, a time i građanima koje poslanik predstavlja, odgovore na pitanje i time polože račun za svoj rad. Predviđeno je da Vlada odnosno ministar odmah usmeno odgovaraju na pitanja postavljena usmenim putem tokom same sednice, a izuzetak od ovog pravila dozvoljen je samo u slučaju da je za odgovor potrebna priprema ili složenija analiza. U tom slučaju odgovor na pitanje mora se dostaviti pisanim putem u roku od osam ili najkasnije 30 dana.³¹

Poslovníkom je preciziran i dan za postavljanje poslaničkih pitanja – predviđeno je da se tokom redovnog zasedanja Narodne skupštine pitanja postavljaju „u prisustvu članova Vlade, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici koja je u toku, od 16 časova do 19 časova, kada se prekida rad po dnevnom redu“, dok se tokom vanrednog zasedanja mogu postavljati i drugog dana u mesecu „ako podnosilac zahteva za vanredno zasedanje to predvidi u svom zahtevu“.³² Praksa vezivanja postavljanja poslaničkih pitanja za specifičan dan u nedelji tokom redovnog zasedanja, uvedena izmenama Poslovníka Narodne skupštine 2009. godine, ograničila je ovaj mehanizam u odnosu na prethodnu formulaciju koja nije precizirala tačan dan. Naime, ovakva formulacija omogućava predsedniku Narodne skupštine da izbegne zakazivanje sednice redovnog zasedanja uobičajenim danima, među kojima je i četvrtak „ako za to postoje opravdani razlozi, koje predsednik Narodne skupštine saopštava narodnim poslanicima“.³³

Sama institucija Narodne skupštine deklarativno prepoznaje značaj poslaničkih pitanja, pa tako na svojoj internet stranici ističe dugu tradiciju korišćenja ovog mehanizma za koji tvrdi da je star „koliko i skupština“, dodajući da je „[p]rimera radi, u svom sazivu 1897–1900. god. skupština rešila 445 poslaničkih predloga“³⁴. Ipak, analiza pokazuje da u aktuelno praksi ne ostvaruje potencijal ovog mehanizma

³⁰ Čl. 204 i 207, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS“, br. 20/2012.

³¹ Član 206, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS“, br. 20/2012.

³² Član 205, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS“, br. 20/2012.

³³ Član 87, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS“, br. 20/2012.

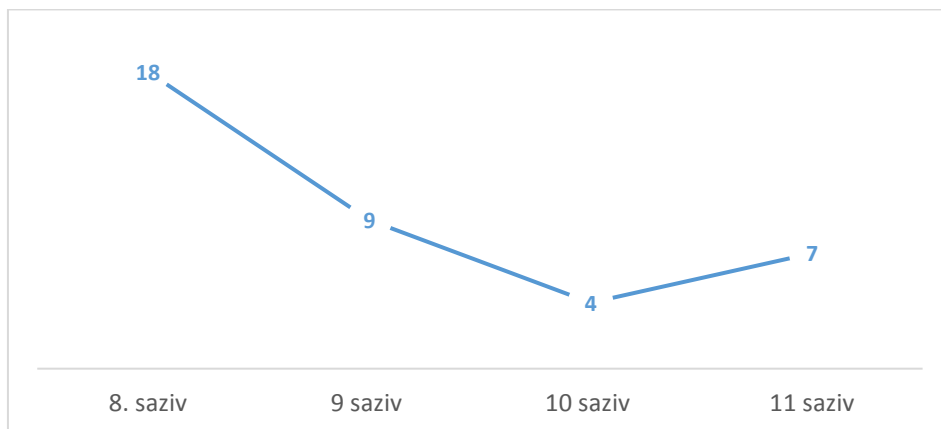
³⁴ Narodna skupština Republike Srbije, Istorijat 1804–1918, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/istorijat/istorijat-1804---1918.937.html>

Radni izveštaj

kontinuirano, niti u punoj meri. Ako pogledamo trendove njegovog korišćenja, primetićemo da je praksa postavljanja poslaničkih pitanja poslednjeg četvrtka u mesecu neredovna.

Tokom XI saziva Narodne skupštine (aktuelni saziv konstituisan 3. juna 2016. godine), ovaj mehanizam je, zaključno s decembrom 2018. godine, iskorišćen sedam puta, uključujući redovna i vanredna skupštinska zasedanja. Međutim, zanimljivo je da su primetne značajne oscilacije u njegovom korišćenju, s obzirom na to da je tokom prve dve godine aktuelnog saziva korišćen samo jedanput godišnje.

Tačnije, poslanici su tokom cele 2016. godine postavljali pitanja predstavnicima Vlade samo poslednjeg četvrtka u oktobru 2016. godine, a zatim ponovo tek nakon godinu dana, u oktobru 2017. godine. Ovaj trend sličan je praksi zabeleženoj tokom X skupštinskog saziva (16. april 2014 – 3. jun 2016. godine), kada su poslanici pitanja Vladi postavili svega četiri puta – u maju i julu 2014. godine, a zatim dva puta u julu 2015. godine.



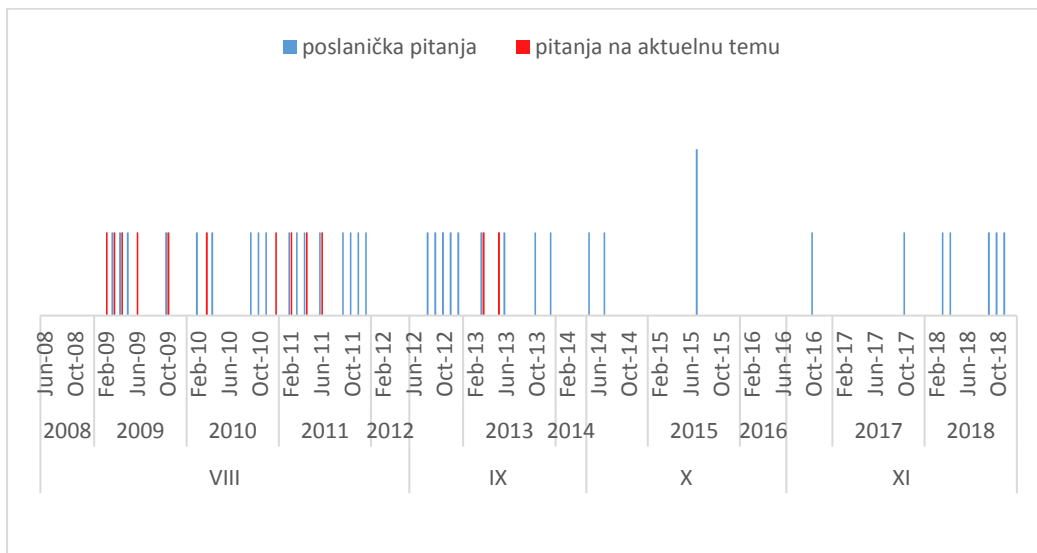
Grafikon 4. Trend korišćenja mehanizma poslaničkih pitanja

Međutim, ako pogledamo prethodne sazive Narodne skupštine, videćemo da su poslanička pitanja korišćena znatno češće. Na primer, tokom IX saziva koji je trajao približno isto kao X saziv (31. maj 2012. – 16. april 2014. godine), poslanička pitanja postavljana su ukupno devet puta: pet puta u 2012. godini (svakog poslednjeg četvrtka u mesecu od avgusta do decembra) i četiri puta u 2013. godini (u martu,

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

junu, oktobru i decembru).³⁵ Redovno korišćenje instituta poslaničkih pitanja karakterisalo je i VIII saziv Narodne skupštine (11. jun 2008. godine – 31. maj 2012. godine), u kome je iskorišćen ukupno 18 puta.³⁶

Trend u korišćenju ovog mehanizma poboljšao se tokom 2018. godine, kada su poslanici imali prilike da pitanja Vladi postave ukupno pet puta: u martu, aprilu, septembru, oktobru i novembru mesecu.³⁷



Grafikon 6. Poslanička pitanja – pregled po sazivima, od VIII do XI saziva

Međutim, vredni napomenuti da redovnost u korišćenju instituta poslaničkih pitanja sama po sebi ne garantuje da će biti delotvoran i u praksi, odnosno da će suštinski doprineti sprovođenju parlamentarne kontrole nad radom Vlade. Delotvornost poslaničkih pitanja, osim neredovnog korišćenja, narušavaju i postojeće

³⁵Podaci preuzeti sa sajta Narodne skupštine, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-31-maja-2012/poslanicka-pitanja.2273.html?offset=0>

³⁶Podaci preuzeti sa sajta Narodne skupštine, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-11-juna-2008/poslanicka-pitanja.1549.html?offset=0>

³⁷Podaci dostupni na sajtu Narodne skupštine, <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja/poslanicka-pitanja.991.html>

Radni izveštaj

nepreciznosti u samom Poslovniku Narodne skupštine koje ostavljaju prostor za zloupotrebu ovog mehanizma. Tako, na primer, vreme koje predstavnici Vlade imaju na raspolaganju za odgovor na pitanje poslanika tokom same sednice nije ograničeno.

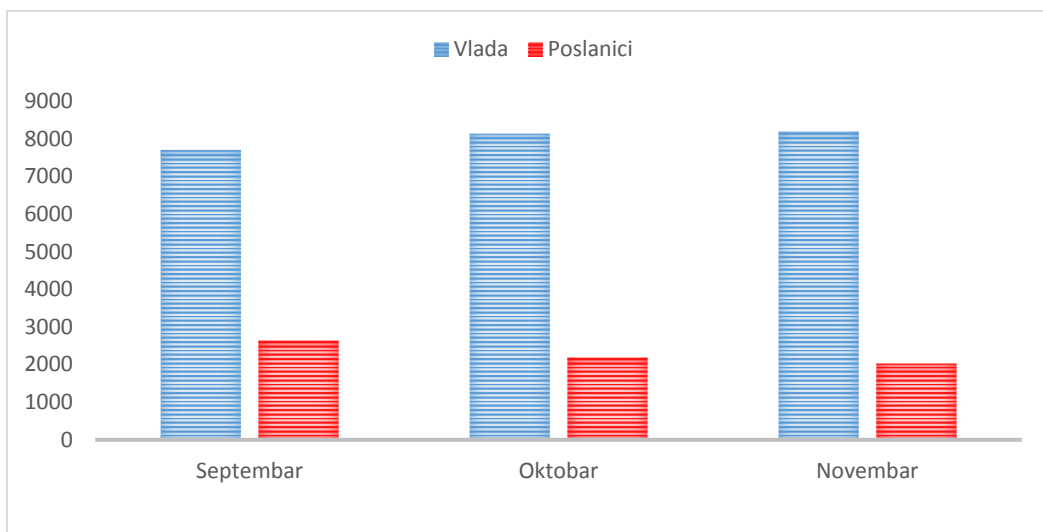
Uporedno posmatrano, praksa postavljanja poslaničkih pitanja prepoznata je kao značajan mehanizam parlamentarne kontrole u Jugoistočnoj Evropi. Primena ovog mehanizma regulisana je poslovnicama o radu parlamenata po sličnom principu, uz manje proceduralne razlike. Uređenje ovog mehanizma u slučaju parlamenta Srbije u velikoj meri je u skladu s praksom ostalih parlamenata u regionu. Naime, poslanici svoja pitanja postavljaju u usmenoj i/ili pisanoj formi predsedniku i članovima Vlade na sednici predviđenoj za postavljanje poslaničkih pitanja, u periodu koji varira od 90 do 180 minuta, a u zavisnosti od parlamenta, poslanik može postaviti od jednog do tri pitanja u trajanju ne dužem od najčešće dva minuta, odnosno tri, pet ili deset minuta.³⁸ Međutim, jedino u slučaju Srbije vreme koje Vlada ili nadležni ministar imaju na raspolaganju za odgovor poslaniku nije ograničeno. U slučaju ostalih parlamenata u regionu vreme varira od najčešćih dva ili tri minuta (u slučaju Bosne i Hercegovine, Bugarske i Rumunije), do četiri i pet (na primer u slučaju Hrvatske i Slovenije) ili čak deset minuta (u slučaju Makedonije).

Značajna razlika u vremenu koje u slučaju Srbije iskoriste poslanici s jedne strane i predstavnici Vlade s druge ilustruje moguće posledice nedostatka tog ograničenja (grafikon 7). Ako pažljivije pogledamo način na koji je vreme za postavljanje poslaničkih pitanja iskorišćeno poslednjeg septembra, videćemo da su poslanici za postavljanje pitanja i komentarisanje odgovora iskoristili 44 od ukupno 180 minuta rezervisanih za poslanička pitanja, a ministri preostalih 128 minuta. Tačnije, šest poslanika stiglo je da postavi svoja pitanja u datom vremenskom okviru, dok je ukupno 10 ministara potrošilo tri četvrtine predviđenog vremena na davanje odgovora. Slična situacija zabeležena je i tokom postavljanja poslaničkih pitanja u oktobru, kada je pet poslanika za pitanja iskoristilo ukupno 36 minuta dok su predsednica Vlade i sedam ministara govorili tokom preostalih 134 minuta, kao i u

³⁸U slučaju parlamenata Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bugarske i Rumunije vreme koje poslanik ima na raspolaganju za postavljanje pitanja ograničeno je na dva minuta, u slučaju Slovenije poslanik na raspolaganju ima najduže tri minuta, dok je u parlamentu Makedonije ima čak deset minuta.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

novembru kada je pet poslanika pitanja postavljalo tokom ukupno 34 minuta, na koja je devet predstavnika Vlade odgovaralo dva sata i 16 minuta.³⁹



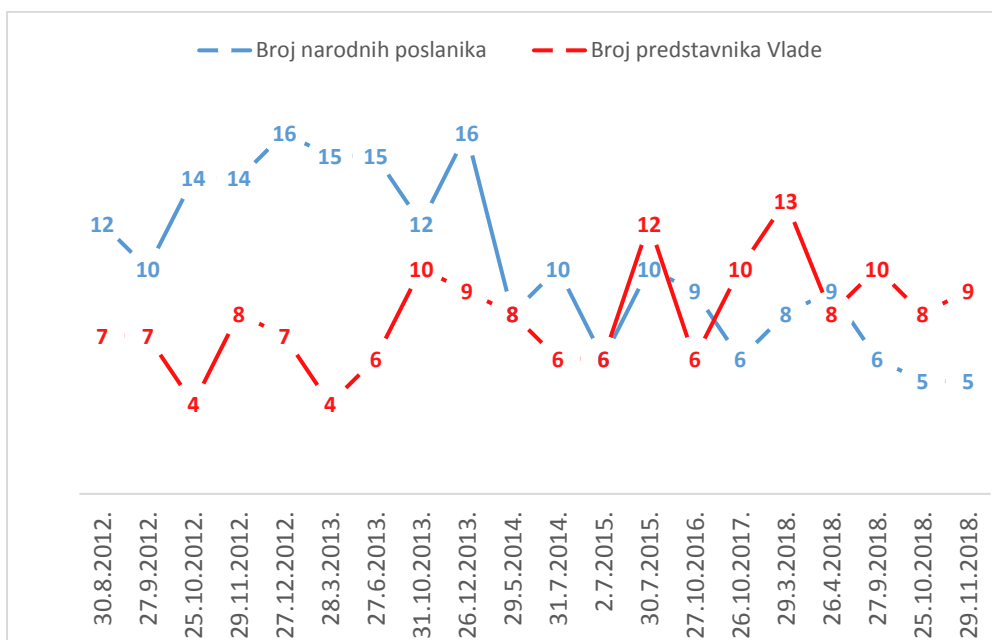
Grafikon 5. Odnos vremena potrošenog na postavljanje poslaničkih pitanja i odgovore članova Vlade, izražen u sekundama

Nedostatak vremenskog ograničenja za odgovore na poslanička pitanja pravilima procedure, koje je rasprostranjeno u uporednoj praksi, predstavlja jedan od problema koji umanjuje njegovu delotvornost, posebno imajući u vidu da samoograničavanje predstavnika Vlade u odgovorima još uvek nije postalo deo političke kulture.

U novijoj praksi primetan je i trend sve većeg broja predstavnika Vlade koji odgovaraju na jedno poslaničko pitanje tokom poslednjeg četvrtka u mesecu, a na uštrb sve manjeg broja poslanika koji ih postavljaju (grafikon 8).

³⁹Otvoreni parlament, „Parlament pod lupom”, Bilten br. 1, oktobar 2018, str.11-14.

Radni izveštaj



Grafikon 6. Uporedni prikaz broja narodnih poslanika koji su postavljali pitanja i predstavnika Vlade koji su odgovarali

Sama dužina i opširnost odgovora ministra kome je pitanje upućeno ili odgovora predsednika Vlade svakako mogu biti opravdani, u zavisnosti od kompleksnosti pitanja odnosno količine konkretnih podataka i informacija koje pitanje zahteva. Ali s druge strane, problem nastaje u slučaju kada se umesto konkretnih odgovora ispunjenih relevantnim informacijama, opširni odgovori zloupotrebljavaju kako bi se inače ograničeno vreme predviđeno za pitanja potrošilo i time onemogućio veći broj pitanja od strane različitih poslanika. Prema rečima jednog od intervjuisanih ispitanika, onog momenta „kada vladajuća većina zatrpa Vladu svojim pitanjima, onda taj institut izgubi na značaju”.⁴⁰ Iako u komparativnoj praksi i poslanici vladajuće većine koriste ovaj mehanizam u cilju suštinske kontrole Vlade, usled nedostatka unutarstranačke konkurencije i zbog jake partijske discipline pitanja koja upućuju poslanici iz redova vladajuće većine kod nas su po pravilu pre prijateljska, odnosno namenjena su pre promociji uspeha Vlade nego što služe parlamentarnoj kontroli.

⁴⁰ Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2018. godine.

Nažalost, ni korišćenje vremena predviđenog za odgovore na pitanja od strane predstavnika Vlade za obračunavanje s političkim neistomišljenicima umesto aktuelnih pitanja od posebne važnosti za širu javnost nije retkost. Jedan od uzroka tabloidizacije ovog mehanizma, kojom se obesmišljava njegova suštinska svrha, proizlazi iz činjenice da su sednice na kojima se postavljaju poslanička pitanja otvorene za javnost, uz prisustvo medija i uz televizijski prenos, pa se stoga ovaj mehanizam umesto za informisanje javnosti, skretanje pažnje javnosti na konkretne teme, ili vođenja dijaloga s predstavnicima Vlade o određenom problemu ili aktivnosti, često koristi za političku promociju kojoj je ponekad teško odrediti granicu, odnosno kao šansa za napad na političke neistomišljenike.⁴¹ Stoga, osim proceduralnih manjkavosti, pažnju treba skrenuti i na odgovornost samih poslanika u korišćenju instituta poslaničkih pitanja. U nekim slučajevima je jasna formulacija ovih pitanja od strane poslanika koju zahteva Poslovnik upitna, pa tako određeni poslanici uspevaju da postave i do 18 pitanja u okviru jednog pitanja.⁴²

Poslanička pitanja na aktuelnu temu

Alarmantan trend beleži i drugi uobičajeni odnosno redovan mehanizam parlamentarne kontrolne – poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom. Procedura za postavljanje poslaničkih pitanja u ovom obliku slična je poslaničkom pitanju. Prema Poslovniku Narodne skupštine, na predlog poslaničke grupe, predsednik Narodne skupštine bi najmanje jedanput mesečno trebalo da odredi dan kada određeni predstavnici Vlade tokom 180 minuta odgovaraju na pitanja poslanika u vezi s precizno određenom temom.⁴³ U slučaju da predviđeno vreme istekne, a da predstavnik Vlade nije odgovorio na sva pitanja, predsednik Narodne skupštine može da odredi i drugi dan, kako bi predstavnik Vlade odgovorio na preostala pitanja poslanika. Redosled postavljanja pitanja pravo prvenstva daje predstavniku predlagača, prijavljenim predsednicima i ovlašćenim predstavnicima poslaničkih

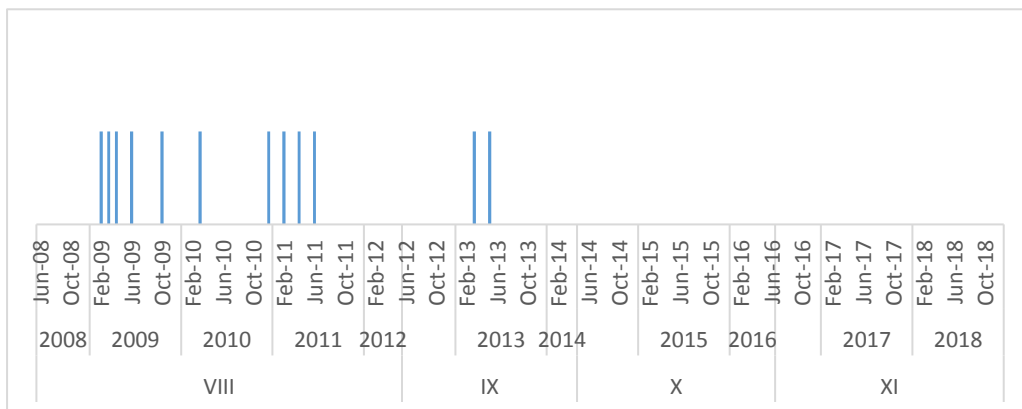
⁴¹ Orlović i Lončar; Spasojević; Radojević: Pобољшanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije, Beograd, 2012, str. 61.

⁴² Tokom postavljanja poslaničkih pitanja u oktobru 2018. godine narodni poslanik Boško Obradović uspeo je da u toku tri minuta predviđena za „jasno formulisano pitanje“ da postavi ukupno 18 pitanja, a zatim se tokom dodatnog pitanja osvrnuo na odgovore ministara i postavio nova pitanja upućena celoj Vladi, koja su većinom ostala bez odgovora. Videti: „Beskrajni odgovori i bezbrojna pitanja“, *Otvoreni parlament. Parlament pod lupom*, Bilten br. 1, oktobar 2018, str. 11.

⁴³ Čl. 209–212, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS“, br. 20/2012.

Radni izveštaj

grupa „počevši od predstavnika brojčano najmanje poslaničke grupe, pa do brojčano najveće poslaničke grupe”, a zatim i narodni poslanici prema prijavama do isteka vremena.⁴⁴



Grafikon 7. Pitanja na aktuelnu temu – pregled po sazivima, od VIII do XI saziva

Za razliku od mehanizma poslaničkog pitanja, Poslovnik preciznije određuje da poslanik može postaviti najviše tri pitanja, kao i vreme za postavljanje, ali i odgovaranje na pitanja.⁴⁵ Naime, nakon pitanja koje poslanik iznosi najduže tri minuta, nadležni ministar ima na raspolaganju najviše pet minuta da odgovori na pitanje. Poslanik nakon odgovora može postaviti „još najviše dva potpitanja, u ukupnom trajanju do dva minuta”, na koja ministar odgovara najduže do pet minuta ukupno.⁴⁶ Za razliku od prethodnog, u ovom mehanizmu procedura ne predviđa završnu reč poslanika.

Međutim, u praksi, poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom održana su poslednji put pre više od pet godina, tačnije 30. maja 2013. godine. Tada je pitanja u vezi s temom „Rešavanje problema teške ekonomske i socijalne situacije u zemlji” postavilo ukupno 18 poslanika, a odgovaralo je šest predstavnika Vlade – „predsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić, ministar finansija i privrede Mlađan Dinkić, ministar građevinarstva i urbanizma Velimir Ilić, ministar

⁴⁴Član 213, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

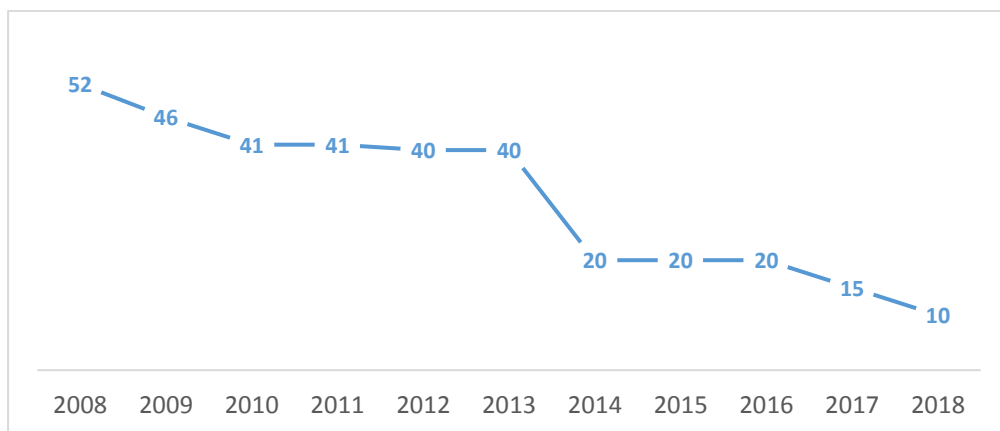
⁴⁵Čl. 213–214, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁴⁶Član 214, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Goran Knežević, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Žarko Obradović i ministarka energetike, razvoja i zaštite životne sredine Zorana Mihajlović”.⁴⁷ Štaviše, analiza pokazuje da je utemeljena praksa korišćenja ovog mehanizma u VIII sazivu Narodne skupštine počela da beleži značajan pad tokom IX saziva, nakon čega je tokom X i XI saziva usledilo potpuno ignorisanje ovog vida parlamentarne kontrole (grafikon 9).

Rad parlamentarnih odbora

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.⁴⁸ Skupštinski odbori često se smatraju mestom gde se odvija pravi rad parlamenta, a kontrola kroz parlamentarne odbore ističe se i kao najsistematičniji metod za kontrolu rada izvršne vlasti.⁴⁹



Grafikon 10. Procenat predsedavajućih skupštinskih odborima koji ne pripadaju vladajućoj većini

⁴⁷ Podaci preuzeti iz Arhive aktivnosti Narodne skupštine Republike Srbije, dostupni na veb-sajtu skupštine na:

http://www.parlament.gov.rs/Dan_za_odgovaranje_na_poslani%C4%8Dka_pitanja_u_vezi_sa_aktuelnom_temom_.18709.941.html

⁴⁸ Član 27, Zakon o Narodnoj skupštini

⁴⁹ David Bitam, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič za dobru praksu*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Beograd, 2008, str. 128.

Radni izveštaj

Raspodela pozicija predsednika skupštinskih odbora između parlamentarnih stranaka iskazuje način razumevanja uloge odbora u skupštini. Ako pogledamo sastav skupštinskih odbora, primetićemo da procenat predsednika skupštinskih odbora koji ne pripadaju vladajućoj većini kontinuirano opada od 2008. godine. Tokom 2008. godine, u duhu dobre prakse polovina predsednika odbora Narodne skupštine nije bila iz redova vladajuće većine. Međutim, nakon izbora 2014. godine, ovaj procenat počeo je da opada, dostigavši 20%. U skladu s trendom koji je nastavljen, danas iznosi svega 10%. Drugim rečima, tek dva od ukupno 20 odbora Narodne skupštine danas ne pripadaju vladajućoj većini, a samo jednim skupštinskim odborom predsedava predstavnik iz redova opozicije. U tom smislu, vredi razmotriti i mogućnost normiranja ovog pravila dobre prakse, i Poslovníkom propisati da narodni poslanici iz redova opozicije predsedavaju najmanje jednom trećinom skupštinskih odbora.

Komisije i anketni odbori

Među mehanizmima parlamentarne kontrole koje skupština ima na raspolaganju, nalaze se i privremena tela koja sprovode parlamentarne istrage – komisije i anketni odbori. Obrazuje ih Narodna skupština, najčešće *ad hoc*, kako bi sagledala stanje u određenoj oblasti, utvrdila činjenice i prikupila podatke „o nekom važnom problemu od javnog interesa ili o nekom pitanju vezanom za rad izvršne vlasti (šefa države, vlade, ministara)”⁵⁰, odnosno kako bi „stekla sveobuhvatan uvid u aktivnosti izvršne vlasti za koje se smatra da mogu dovesti do grube povrede zakonskih procedura i nepravilnosti u radu koje proizvode ili bi mogle prouzrokovati negativne društvene posledice”.⁵¹ Razlikuju se prema tome ko ih sačinjava, naime anketni odbori obrazuju se iz redova poslanika, dok u radu komisije osim poslanika učestvuju i predstavnici organa i organizacija, stručnjaci i naučnici.⁵² Uloga narodnih poslanika veoma je važna za delotvoran rad ovih tela, s obzirom na to da im omogućava da se „na pojedinačnom planu pozabave kontrolom i nadzorom konkretnih tela vlasti i oblasti njihove delatnosti”.⁵³ Međutim, dosadašnje analize rada ovakvih tela pokazuju da u većini slučajeva, iako su njihovi izveštaji „dosta kritički usmereni na

⁵⁰ Marjana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd: 2008, str. 90.

⁵¹ Član 68, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁵² Član 68, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁵³ Bogdan Urošević, 2015, str. 85.

rad vlade i drže je u stanju pripravnosti, oni u praksi dugoročno ne doprinose trajnom otklanjanju referentnih problema”.⁵⁴

Delotvornost anketnih odbora najčešće se procenjuje na osnovu zaključaka koje iznose u javnost po završenim aktivnostima. U parlamentarnoj praksi Srbije od početka 2000. godine formirano je ukupno osam anketnih odbora, od kojih je većina ostala bez konkretnog rezultata. Na primer, anketni odbor ustanovljen radi istraživanja okolnosti atentata na Vuka Draškovića na Ibarskoj magistrali, formiran krajem 2000. godine, nije doveo do konkretnih rezultata, uprkos jednoglasno usvojenom izveštaju kojim je zaključeno „da četvostruko ubistvo jeste 'organizovan zločin' čije je naručioce i izvršioce namerno štitila policija, tužilaštvo i sud i da je istraga o zločinu 'ometana i blokirana od samog početka'”, kao i da je u slučaj bila upletena i tadašnja Služba državne bezbednosti.⁵⁵ Jedan od mogućih uzoraka pripisuje se i nedostatku odgovarajućih ovlašćenja članova odbora, usled kojih pojedini državni funkcioneri nisu davali izjave pred odborom. Naredni anketni odbori bavili su se okolnostima u vezi sa ubistvom ministra odbrane Pavla Bulatovića (formiran 2001. godine), navodnim prisluškivanjem kabineta predsednika SRJ Vojislava Koštunice po nalogu Vlade (tokom 2002. godine), utvrđivanja činjenica i okolnosti u trgovini električnom energijom i povezanim finansijsko-bankarskim poslovima (mart 2004. godine), činjenica i okolnosti na izborima za Skupštinu grada Beograda održanim 19. septembra 2004. godine (novembar 2004 – februar 2005. godine), postupanjem nadležnih državnih organa u postupku privatizacije preduzeća „Knjaz Miloš” iz Aranđelovca (januar – mart 2005. godine).

Jedini koji je u tom periodu imao jasan epilog bio je anketni odbor za ispitivanje slučaja nestalih beba, kojim je predsedavala Živodarka Dacin (jun 2005 – februar 2006. godine). Nakon 28 sednica ovog odbora, skupština Srbije je u julu 2006. godine usvojila izveštaj o radu ovog anketnog odbora, prema rečima tadašnjeg predsednika

⁵⁴ Tatjana Lazić, „Izazovi i perspektive nadzora izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama”, u: *Pregled – časopis za društvena pitanja*, 3/2014, Univerzitet u Sarajevu, str. 151.

⁵⁵ Više o radu anketnih odbora videti u: Jovana Gligorijević „Gde su bebe, a gde svi drugi”, *Vreme*, 6. decembar 2007, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=541828> (pristupljeno 10. 1. 2019); i Dimitrije Bolta „Anketnim odborom do ćorsokaka”, *Istinomer*, 24. maj 2018, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2335/Anketnim-odborom-do-corsokaka> (pristupljeno 10. 1. 2019).

Radni izveštaj

Skupštine Predraga Markovića prvi put u istoriji srpskog parlamentarizma. U izveštaju odbor je ocenio „da je u mnogim slučajevima sumnja roditelja osnovana i predložio konkretne mere: da postupanje po svim prijavama roditelja o nestaloj deci vode specijalni tužilac i Posebno odeljenje Okružnog suda za borbu protiv organizovanog kriminala“.⁵⁶ Međutim, i pored usvojenog izveštaja s konkretnim preporukama, „roditelji i dalje ne znaju šta se desilo sa nestalom decom“.⁵⁷

Naredni anektni odbor formiran je tek 2013. godine, kako bi utvrdio činjenice o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji AP Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine.⁵⁸ U izveštaju koji je ovaj anketni odbor usvojio konstatovane su brojne zloupotrebe i nenamensko trošenje novca građana, a Vlada obavezana „da nadležni državni organi ispituju navode iz Izveštaja o nenamenskom trošenju budžetskih sredstava na teritoriji Kosovo i Metohija i preduzmu neophodne mere krivične i disciplinske odgovornosti, kao i neophodne organizacione i kadrovske mere na planu sprečavanja nenamenskog trošenja budžetskih sredstava“⁵⁹, te da Skupštinu obaveste o preduzetim merama u roku od godinu dana. Međutim, uprkos značaju teme i sveobuhvatnim aktivnostima anketnog odbora, ovaj izveštaj se nikada nije našao na dnevnom redu parlamenta. Samim tim, Skupština ovaj izveštaj nikada nije usvojila, a stoga nije ni iskoristila mogućnost da obaveže Vladu da predložene mere preduzme i o tome je obavesti u roku od godinu dana. Upravo ovakvim reakcijama, Narodna skupštine ne samo da nipodaštava rad narodnih poslanika već podriva funkcionisanje postojećih mehanizama parlamentarne kontrole i doprinosi

⁵⁶Slaviša Orlović „Nadležnosti parlamenta“, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 154.

⁵⁷Dimitrije Bolta „Anketnim odborom do ćorsokaka“, *Istinomer*, 24. maj 2018, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2335/Anketnim-odborom-do-corsokaka>

⁵⁸Videti: „Kako su trošene pare za Kosovo“, *Vreme*, 17. april 2014. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1191488> ; i M. Čekerevac „Anketni odbori rade, rezultati izostaju“, *Politika*, 27. maj 2013.

⁵⁹„Izveštaj o utvrđivanju činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine sa predlogom mera“, Anketni odbor radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine, 01 Broj: 06-2/19-14, Beograd, 14. april 2014. godine, str. 68. dostupno na:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/izvestaj_odbori/VERZIJA%20IZVESTAJA%20NS%2014.%20APRIL%20FINAL%20LAT.doc

širenju uverenja da je jedina svrha anketnih odbora obračun s političkim protivnicima, odnosno promocija političara odnosno političkih partija. Štaviše, ovim apsurdnim obesmišljavanjem postojećih mehanizama za kontrolu izvršne vlasti, sama Skupština dovodi do sveukupnog urušavanja poverenja građana u ulogu i uticaj institucije parlamenta u političkom sistemu Srbije.

Mehanizam parlamentarne istrage ponovo je pokrenut u maju 2018. godine u vidu komisije. Na predlog predsednice Narodne skupštine Maje Gojković, Skupština je donela odluku o formiranju Komisije za istragu posledica NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije iz 1999. godine po zdravlje građana Srbije, kao i uticaj na životnu sredinu, s posebnim osvrtom na posledice koje je ostavila upotreba projektila sa osiromašenim uranijumom.⁶⁰ Komisija je obavezana da na svakih šest meseci izveštava parlament o svojim aktivnostima, kao i da 2020. godine objavi preliminarni izveštaj. Međutim, osim odluke o formiranju ove komisije, u odeljku veb-sajta Narodne skupštine posvećenom aktivnostima anketnih odbora i komisija ne postoji nijedan trag o njenom aktivnostima. Ostaje da se vidi da li će ova komisija imati više uspeha od anketnih odbora u postizanju konkretnih rezultata.

Javna slušanja

Javna slušanja predstavljaju veoma važan mehanizam ne samo za prikupljanje informacija i stručnih mišljenja o pitanjima o kojima poslanici i parlament odlučuju već i za kontrolu rada izvršne vlasti kroz praćenje sprovođenja i primene zakona. Tako se javna slušanja posvećena razmatranju zakonskih rešenja i načina na koji se zakonska rešenja primenjuju nazivaju i „zakonodavna javna slušanja”, dok se ona na kojima se razmatraju aktivnosti predstavnika vlade i kvalitet programa Vlade često nazivaju „nadzorna javna slušanja”. Uz to, teorija prepoznaje i konsultativna slušanja namenjena pomoći poslanicima u pripremi „za odlučivanje o predlozima izbora nosilaca pojedinih javnih funkcija”, kao i istražnu vrstu javnih slušanja, koja poseban akcenat stavljaju na samu istragu u slučaju sumnje da su „javni zvaničnici tokom

⁶⁰Odluka o obrazovanju Komisije za istragu posledica NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije iz 1999. godine po zdravlje građana Srbije, kao i uticaj na životnu sredinu, s posebnim osvrtom na posledice koje je ostavila upotreba projektila sa osiromašenim uranijumom, Narodna skupština Republike Srbije, RS broj 26, Beograd, 18. maj 2018. godine. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/RS26-18.pdf>

Radni izveštaj

vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup”.⁶¹ Istražna javna slušanja postoje i u našem sistemu, ali u formi komisije odnosno anketnog odbora.

Prateći primer dobre prakse u razvoju parlamentarizma, mehanizam javnog slušanja prvi put je uveden u naš pravni sistem 2010. godine Zakonom o Narodnoj skupštini, dok je procedura za njihovo organizovanje preciznije uređena Poslovníkom Narodne skupštine.⁶² Za razliku od poslaničkog pitanja koje, kao individualno pravo, poslanik može samostalno pokrenuti, postupak organizovanja javnog slušanja pokreću odbori Narodne skupštine, na predlog člana odbora. Po prijemu predloga, Odbor donosi odluku o organizovanju javnog slušanja, o kojoj predsednik odbora obaveštava predsednika Narodne skupštine, koji zatim poziva „članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja”.⁶³

Nakon što je ovaj mehanizam institucionalizovan, javna slušanja su zaživela i u praksi, te su u periodu od 2011. godine do 2015. godine organizovana relativno redovno – između 10 i 15 godišnje. Tako je 2012. godine Vukadinović u svojoj analizi prakse održavanja javnih slušanja Narodne skupštine opravdano zaključio da je „institucionalizacija javnih slušanja omogućila da se ona u parlamentarnoj praksi NS sada organizuju kao stalna (redovna) aktivnost”.⁶⁴ Naredne, 2013. godine održan je najveći zabeležen broj javnih slušanja u jednoj godini – ukupno 28. Međutim, već godinu dana kasnije, ovaj trend je počeo da beleži značajan pad. U 2014. godini održano ih je svega 10. Tokom 2015. godine održano je ukupno 14 javnih slušanja, da bi ih narednoj godini bilo duplo manje. U 2016. godini organizovano je ukupno sedam javnih slušanja, čime je prvi put od institucionalizacije ovog mehanizma ponovo spao na jednocifren broj. U protekle dve godine organizovano je svega po jedno javno slušanje godišnje – u novembru 2017. godine i novembru 2018. godine. Samim tim, iako je delovalo da su javna slušanja postala sastavni deo redovne

⁶¹ Videti više u: Slaviša Orlović, *Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj: 2007, str 17–19.

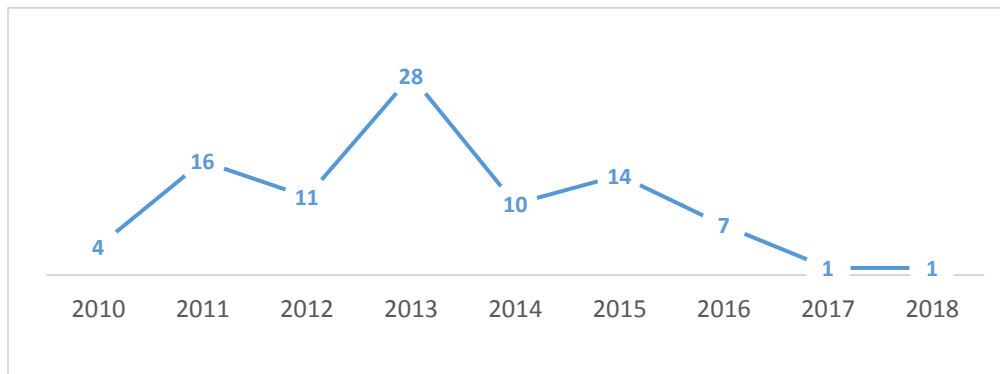
⁶² Mehanizam javnog slušanja počeo da se primenjuje u Srbiji i pre njegove institucionalizacije, na inicijativu UNDP-a koji je u okviru projekta „Jačanje odgovornosti Narodne skupštine”, sprovedenog od strane Kancelarije UNDP-a u Republici Srbiji, direktno podržao održavanje javnih slušanja, kroz materijalnu i tehničku pomoć predsednicima i sekretarima skupštinskih odbora u pripremi, osmišljavanju i organizovanju javnih slušanja.

⁶³ Član 84, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁶⁴ Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora”, u: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić (prir.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 250.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

parlamentarne prakse u Srbiji, zanemarljiv broj održanih slušanja poslednjih godina, u odnosu na prethodnu dobru praksu, ukazuje na reverzibilnost ovog procesa.



Grafikon 11. Broj održanih javnih slušanja 2010-2018.

Za suštinsku delotvornost javnih slušanja kao kontrolnog mehanizma, osim redovnosti u njihovom organizovanju od ključne važnosti su i teme kojima su posvećena. Analiza prakse pokazala je da su pri organizovanju javnih slušanja odabirane „životne teme, od značaja za probleme građana i sistemske probleme u društvu”.⁶⁵ Tako su, primera radi, u periodu najredovnijeg korišćenja ovog mehanizma, između 2012. i 2014. godine, javna slušanja organizovana na teme poput medijskih sloboda, visokog obrazovanja, borbe protiv nasilja u porodici, zaštite od zloupotrebe dece na internetu, uticaj GMO-a na životnu sredinu i zdravlje, stanja i perspektiva metalske industrije u Srbiji, lokalnih izbora na Kosovu i Metohiji, nacionalnih prioriteta za međunarodnu finansijsku pomoć, upravljanja sredstvima iz IPA 2 fondova itd.

S druge strane, aktuelna praksa, broj javnih slušanja održanih u protekle dve godine, kao i teme kojima su posvećene, navode na pitanje ima li danas u Srbiji uopšte društveno značajnih tema koje zahtevaju pažnju parlamenta. Jedno jedino javno slušanje održano tokom 2017. godine bilo je posvećeno ulozi Narodne skupštine u sprovođenju ciljeva održivog razvoja. Bez namere da se umanjí značaj ove teme, ovakav specifičan izbor Narodne skupštine je iznenađujući u trenutku kada se država Srbija i njeno društvo suočavaju s važnim izazovima poput pitanja rešenja za Kosovo

⁶⁵Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora” u: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić (prir.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 247.

Radni izveštaj

i promene ustavnog uređenja države na putu ka Evropskoj uniji. Nadalje, jedino javno slušanje organizovano u 2018. godini posvećeno je Predlogu zakona o radijacionoj i nuklearnoj bezbednosti i sigurnosti, u novembru 2018. godine, koji je podnela Predsednica Narodne skupštine Maja Gojković u svojstvu narodnog poslanika. Interesantno je da je Maja Gojković u ovom periodu istovremeno bila i predsednica Upravnog odbora Agencije za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije, koja je upravo ovim zakonom transformisana u Direktorat za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost, dok je gospođa Gojković ostala na mestu predsednice Upravnog odbora. Nameće se pitanje zašto javna slušanja nisu organizovana i povodom niza drugih ključnih zakona usvojenih ili izmenjenih tokom poslednje dve godine, koji značajno utiču na uređenje države Srbije i život njenih građana (među kojima su, primera radi, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o planskom sistemu, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o lobiranju itd). Sama činjenica da je Vlada predlagač zakona, odnosno njihovih izmena i dopuna, ne opravdava nezainteresovanost same Narodne skupštine da o ovim temama održi javno slušanje. Uz to, osim „zakonodavnih javnih slušanja“, upadljivo je i ignorisanje ovog mehanizma u cilju kontrole rada izvršne vlasti i rezultata sprovođenja nekih od usvojenih zakonskih rešenja koja su pokrenula šire diskusije u društvu.

Konačno, uz izbor tema kojima su javna slušanja posvećena, za delotvoran učinak ovog mehanizma neophodna je saradnja i učešće svih relevantnih predstavnika izvršne vlasti koji, sudeći po prethodnoj praksi, nisu zagarantovani. Čak i u periodu kada su javna slušanja na aktuelne i značajne teme održavana redovno, izvršna vlast često nije odgovarala na pozive od strane sekretara odbora koji su ih organizovali, a na javna slušanja su kao predstavnici ministarstva dolazili „i ministri i državni sekretari, ali najčešće načelnici odeljenja koji nisu uvek imali potpune informacije da bi mogli da govore na javnom slušanju“.⁶⁶

Potreba za podsticanjem propratnih aktivnosti, odnosno za preduzimanjem neposrednih mera nakon održavanja javnog slušanja takođe predstavlja jednu od važnih stavki u unapređenju ovog kontrolnog mehanizma, koja se kontinuirano

⁶⁶Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora“, u: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić (prir.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 250.

ističe.⁶⁷ Osim puke informacije o održanom javnom slušanju, broju učesnika, njihovim stavovima i predlozima koje su izneli, formulisanje konkretnih preporuka, odluka ili zaključaka, kao u slučaju redovnih sednica odbora, s ciljem rešavanja problema koji je razmatran, znatno bi doprineo delotvornosti i značaju ovog mehanizma.

Ovlašćenja u rezervi: interpelacija i glasanje o nepoverenju Vladi

Instrumenti poput interpelacije i glasanja o nepoverenju Vladi, u našoj praksi koristili su se relativno retko. Iako predstavljaju jedno od najsnažnijih mehanizama parlamentarne kontrole koje je na raspolaganju poslanicima, njihova delotvornost u velikoj meri zavisi od strukture i snage parlamentarne većine, varirajući od snažnog sredstva parlamenta, kada parlamentarnu većinu čini šira koalicija partija iz različitih delova političkog spektra, do puke pozornice za predstavljanje političke moći Vlade, kada parlamentarnom većinom dominira jedna politička partija.

Interpelacija je predviđena Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, a preciznije definisana Poslovníkom Narodne skupštine.⁶⁸ Prema Poslovníku Narodne skupštine, interpelaciju u vezi s radom Vlade ili njenog člana može da podnese najmanje 50 narodnih poslanika, u pisanom obliku. Vlada ili njen član na raspolaganju imaju najviše 30 dana da predsedniku Narodne skupštine dostave odgovor na „jasno i sažeto formulisano pitanje” koje sadrži interpelacija, koji se zatim razmatra na redovnoj ili posebnoj sednici Skupštine, u roku od najkasnije 15 dana. Za razliku od dijaloga, koji se pokreće poslaničkim pitanjem zarad informisanja o radu Vlade ili određenog ministarstva, cilj interpelacije jeste „da se izazove skupštinska rasprava povodom radnji i akata odgovornog ministra ili Vlade u celini” koja za krajnji ishod može imati i glasanje o poverenju Vladi, odnosno njenu ostavku ili opoziv.⁶⁹ Tačnije, u slučaju da skupština glasanjem ne prihvati odgovor na interpelaciju, a predsednik

⁶⁷Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora”, u: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić (prir.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 269–270.

⁶⁸Videti član 129, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006; i čl. 220–227, Poslovník Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁶⁹Irena Pejić, „Kontrolna funkcija parlamenta”, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 178.

Radni izveštaj

Vlade, odnosno član Vlade ne podnese ostavku, sledi glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade, čime interpelacija automatski prelazi u glasanje o nepoverenju Vladi.⁷⁰

Međutim, dok u labavoj parlamentarnoj većini „interpelacija može argumentovanom kritikom u toku skupštinske debate da uzdrma ugled vlade“, ovaj mehanizam manje je efikasan u slučaju snažne i jedinstvene parlamentarne većine koja podržava program Vlade, kada se koristi „za potvrdu pozicija Vlade i njenu ‘politički pobeđu’“. ⁷¹ S obzirom na to da je upravo takav slučaj u poslednja dva skupštinska saziva, ne čudi podatak da je ovaj mehanizam poslednji put pokrenut 2011. godine. Naime, tokom VIII saziva (11. jun 2008 – 31. maj 2012. godine) poslanici su pokrenuli ukupno šest interpelacija u vezi s radom Vlade, od kojih su pet pokrenuli poslanici Srpske radikalne stranke, a jednu poslanici Demokratske stranke Srbije. Rasprava se vodila samo na osnovu dve pokrenute interpelacije. Prvu su pokrenuli poslanici Demokratske stranke Srbije tokom 2010. godine u vezi s radom tadašnjeg ministra ekonomije i regionalnog razvoja Mladana Dinkića.⁷² Druga interpelacija o kojoj su poslanici raspravljali pokrenuli su poslanici Srpske radikalne stranke u septembru 2011. godine, u vezi s radom ministra vera i dijaspore Srđana Srećkovića, zbog navodne zloupotrebe poslaničkog položaja i nenamenskog trošenja sredstava namenjenih za sufinansiranje projekata saradnje između dijaspore i matice u 2010. godini.⁷³ Vlada je na ovu interpelaciju odgovorila podržavajući rad ministra Srećkovića odgovorom „da su budžetska sredstva trošena namenski i u skladu sa zakonom, a rad Ministarstva ocenjen je kao politički neutralan“, koji je razmotren na šestoj posebnoj sednici Narodne skupštine, održanoj u oktobru 2011. godine.⁷⁴ Međutim, usled nedostatka raspoloživih podataka, autoru nije poznato da su se

⁷⁰Član 226, Poslovnik Narodne skupštine, Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁷¹Irena Pejić, „Kontrolna funkcija parlamenta“, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 179.

⁷²„U parlamentu drugi put interpelacija“, *Press Online*, 21. 10. 2011. dostupno na <http://www.pressonline.rs/info/politika/182557/u-parlamentu-drugi-put-interpelacija.html> (pristupljeno 20. 12. 201)

⁷³http://www.parlament.gov.rs/Devedeset_%C5%A1esta_sednica_Administrativnog_odbora_13819.941.html

⁷⁴http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta_posebna_sednica_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2011._godini.14214.941.html

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

poslanici nakon rasprave u oba slučaja izjašnjavali glasanjem o interpelaciji, shodno ustavnim odredbama.⁷⁵

Slična situacija je i s mehanizmom *glasanja o nepoverenju Vladi*, koji se uz interpelaciju ubraja među „prava poslanika na efektivnu kontrolu rada vlade”.⁷⁶ Za razliku od glasanja o poverenju Vladi, koje može zatražiti sama Vlada kako bi proverila podršku u parlamentu, postupak glasanja o nepoverenju Vladi odnosno članu Vlade, pokreću narodni poslanici. Glasanje o nepoverenju Vladi, ili članu Vlade, smatra se „nultom opcijom” odnosno najstrožom kaznom koju Skupština može da upotrebi kao sankciju Vladi. Prema Ustavu i Poslovniku Narodne skupštine, postupak izglasavanja nepoverenja Vladi može pokrenuti najmanje 60 narodnih poslanika, da bi ga Skupština zatim razmatrala na prvoj narednoj sednici, najranije u roku od pet dana od kada je predlog podnet.⁷⁷ U slučaju da Narodna skupština prihvati predlog i izglasa nepoverenje članu Vlade, predsednik Vlade pokreće postupak izbora novog člana Vlade, a u slučaju da se izglasa nepoverenje celoj Vladi, predsednik Republike pokreće postupak za izbor nove Vlade. Zanimljivo je da je novi Ustav Republike Srbije iz 2006. godine pooštrio uslove za pokretanje ovog mehanizma, propisujući da je za podnošenje predloga za glasanje o nepoverenju Vladi potrebna podrška 60 narodnih poslanika, dok je prema Ustavu iz 1990. godine bilo potrebno tri puta manje, svega 20 poslanika.⁷⁸ Uz povećanje broja poslanika nepohodnog za pokretanje predloga za glasanje o nepoverenju Vladi, uvođenje odredbe kojom u slučaju neizglasavanja nepoverenja Vladi, potpisnici ponovni predlog mogu pokrenuti tek po isteku roka od 180 dana, takođe se navodi kao novina kojom je Ustav iz 2006. godine doprineo stabilnosti izvršne vlasti i slabljenju kontrolne funkcije parlamenta.⁷⁹

⁷⁵ Podaci sa veb-stranice Narodne skupštine sadrže informacije o sednicama za raspravu o ovim interpelacijama, ali bez informacija o danu ili ishodu glasanja.

⁷⁶ Marijana Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2008, str. 52.

⁷⁷ Videti član 130, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006; zatim čl. 217–219, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012; član 56 Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS”, br. 9/2010; kao i član 18, Zakon o Vladi, „Sl. glasnik RS”, br. 55/2005.

⁷⁸ Uporediti član 130, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006; i član 93, Ustav Republike Srbije, „Sl. list RS” br. 1/1990.

⁷⁹ Slaviša Orlović, „Nadležnosti parlamenta”, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007, str. 151.

Radni izveštaj

Mehanizam glasanja o nepoverenju Vladi retko se koristi u parlamentarnoj praksi Srbije, s obzirom na to da je karakterišu relativno stabilne vladajuće koalicije „koje se najčešće urušavaju iznutra, i skoro nikada pod formalnim pritiskom opozicije”.⁸⁰ Narodna skupština raspravljala je o Predlogu za izglasavanje nepoverenja Vladi Republike Srbije poslednji put u decembru 2008. godine koji je podnelo ukupno 86 narodnih poslanika iz Demokratske stranke Srbije, Nove Srbije i Srpske radikalne stranke, ali je na kraju Vladi, koju je predvodio tadašnji premijer Mirko Cvetković, ipak izglasano poverenje.⁸¹ Najskoriji pokušaj pokretanja ovog mehanizma zabeležen je u februaru 2018. godine, kada su poslanici iz poslaničkih grupa „Dosta je bilo” i „Dveri” pokrenuli inicijativu za izglasavanje nepoverenja Vladi „zbog izuzetno lošeg materijalnog stanja građana, katastrofalnog stanja u zdravstvu, kulturi i obrazovanju, najniže stope privrednog rasta u regionu, zbog stanja u RTS-u, medijskog mraka, zbog izbegavanja Vlade da učestvuje u raspravi o budžetu, nesređenih spiskova, zbog izbora stranačkih kadrova na najvažnija mesta u državi, nekvalifikovanih ministara, odlaska hiljada mladih, zbog raširene korupcije i kriminala”.⁸² Međutim, inicijativu nije podržao dovoljan broj poslanika da bi predlog za izglasavanje nepoverenja bio pokrenut.

Nezavisni organi

Nezavisni organi predstavljaju ključne partnere parlamenta u sprovođenju funkcije nadzora nad izvršnom vlašću, organima uprave i nosiocima javnih ovlašćenja. Važnu ulogu u procesu parlamentarnog nadzora i kontrole igraju i nezavisni organi kojima je poverena kontrola nad radom organa uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, poput Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Redovnim i posebnim

⁸⁰Dušan Spasojević, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”, u: Slaviša Orlović (prir.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, 2012, str. 139.

⁸¹Dušan Spasojević, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije”, u: Slaviša Orlović (prir.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, 2012, str. 144.

⁸²Saopštenje pokreta „Dosta je bilo”, <http://dostajebilo.rs/blog/2018/02/20/jos-cetiri-poslanika-podrzala-inicijativu-za-izglasavanje-nepoverenja-vladi-i-razresenje-predsednika-srbije/>

izveštajima, ove institucije informišu Narodnu skupštinu o radu organa javne vlasti, o načinu na koji državni organi obavljaju svoje funkcije, o uočenim propustima i potencijalnim problemima, te daju preporuke za rešavanje postojećih problema i unapređenje njihovog rada, kao i za unapređenje zakonskog okvira. Osim značajnog doprinosa sprovođenju parlamentarne kontrole, ove institucije doprinose i delotvornom sprovođenju zakonodavne funkcije podnošenjem mišljenja na nacрте propisa iz svojih oblasti, kojima unapređuju njihov kvalitet i obezbeđuju najbolji mogući regulatorni okvir.

Međutim, i ovi organi se u svom radu suočavaju s brojnim preprekama i poteškoćama, koje ne samo da degradiraju njihov položaj i uticaj već umanjuju i delotvornost celokupne parlamentarne kontrole.⁸³ Delotvornost izveštaja nezavisnih organa stoga u velikoj meri zavisi od mogućnosti da svojim izveštajima skrenu pažnju javnosti i parlamenta na probleme građana, kao i od spremnosti poslanika da ih razmatraju i koriste u sprovođenju nadzora i kontrole.⁸⁴ Osim neuvažavanja njihovih preporuka i mišljenja na nacрте propisa i drugih akata, kao i kašnjenja institucija izvršne vlasti u sprovođenju preporuka, poteškoće stvara i nedostatak funkcionalnog sistema za praćenje sprovođenja zaključaka Skupštine, donetih na osnovu njihovih izveštaja.⁸⁵ Jedan od primera je i potpuno ignorisanje modela Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je pripremio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, umesto koga je usvojen Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, pri čemu je Odbor za pravosuđe za 50 sekundi odbio 124 amandmana koje je institucija Poverenika podnela na ovaj predlog.⁸⁶

Posebno zabrinjava dugogodišnji izostanak plenarne rasprave o izveštajima nezavisnih organa, s obzirom na to da nakon rasprave u plenumu Skupština može da usvoji zaključak kojim se preporuke iz izveštaja nezavisnih organa instrumentalizuju. Prema Poslovniku Narodne skupštine, nadležni odbori dužni su da razmotre izveštaje nezavisnih organa u roku od 30 dana od dana podnošenja i da Skupštini podnesu

⁸³ Tara Tepavac, „Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?“, Beograd: Evropski pokret u Srbiji, oktobar 2015.

⁸⁴ Dejan Milenković, *Javna uprava: odabrane teme*, Beograd, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, 2013, str. 200.

⁸⁵ Tara Tepavac, „Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?“, Beograd: Evropski pokret u Srbiji, oktobar 2015.

⁸⁶ Intervju s predstavnikom institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 26. 11. 2018. godine.

Radni izveštaj

izveštaje s predlogom zaključka, odnosno preporuke.⁸⁷ Skupština zatim razmatra izveštaj nezavisnog organa, zajedno sa izveštajem nadležnog odbora i predlogom zaključka na prvoj narednoj sednici, i nakon završetka rasprave, većinom glasova prisutnih poslanika donosi zaključak s preporukama za unapređenje stanja u datoj oblasti.⁸⁸

Narodna skupština ni tokom 2018. godine, već četvrtu godinu zaredom, nije razmatrala izveštaje nezavisnih organa u plenumu, iako su ovi organi uredno svake godine podnosili izveštaje. Skupština je poslednji put u plenumu razmatrala njihove izveštaje za 2013. godinu, uključujući izveštaje Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za borbu protiv korupcije. Posebno je zanimljivo da je Narodna skupština svojim zaključcima, usvojenim 2013. i 2014. godine, obavezala Vladu da sprovodi preporuke nezavisnih organa i o tome redovno izveštava Skupštinu. Iako je Vlada u 2014. godini uspostavila mehanizme izveštavanja u skladu sa ovim zahtevom, nijedan takav izveštaj nije dostupan javnosti niti je o njemu raspravljano u Skupštini. Ovakva praksa, koju godišnji izveštaji Evropske komisije redovno ističu, ilustruje nedostatak efikasnih i efektivnih povratnih informacija koje bi Parlament morao da ima, kako bi uspešno nadzirao rad institucija izvršne vlasti.

Neprecizne odredbe Poslovnika Narodne skupštine, kojim nije jasno precizirano koji su (sve) skupštinski odbori zaduženi za razmatranje godišnjih izveštaja određenog nezavisnog organa, kada je njihovim predstavnicima dozvoljeno da učestvuju ili koliko vremena imaju na raspolaganju za izlaganje na sednici, svakako ne doprinose prevazilaženju ovih nedostataka.⁸⁹ Međutim, ovi nedostaci istovremeno predstavljaju izgovor za veći problem, koji leži u nedostatku svesti o značaju razmatranja izveštaja nezavisnih organa i aktivnog zalaganja Narodne skupštine za sprovođenje njihovih preporuka i redovnog izveštavanja o sprovedenim aktivnostima od strane Vlade. Štaviše, i u ovom slučaju evidentne su posledice partijske discipline, koje interes vezuju za politički partiju, kao i nerazumevanje značaja kritike za unapređenje celokupnog društva. „Kritika je vrednost po sebi i

⁸⁷Član 237, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁸⁸Član 239, Poslovnik Narodne skupštine, „Sl. glasnik RS”, br. 20/2012.

⁸⁹Videti: Tara Tepavac, „Živo slovo na papiru: nezavisni organi u procesu revizije Ustava, *Revija za evropsko pravo*, godina XIX, broj 1, 2017, str. 115–128.

kritika je tu da bi vladajuća većina s jedne strane popravila sebe, a s druge da bi uvažila interese koja ona ne predstavlja”.⁹⁰

Na osnovu razgovora sa sagovornicima preovlađuje utisak da je uticaj nezavisnih organa znatno manji nego što je bio, kao i da se Narodna skupština njima bavi „samo onoliko koliko je potrebno da bi se zadovoljile bazične potebe”.⁹¹ U tom smislu, trend sve većeg pogoršanja položaja ovih organa i urušavanja njihovog uticaja posebno je zabrinjavajući, sa sve većom tendencijom gušenja nezavisnosti, neutralnosti, društvene i političke moći nezavisnih organa. „Odnos prema ovim organima je personalizovan prema ljudima koja predstavljaju ta tela”, preporuke se ignorišu i „čeka se da istekne mandat onim ljudima koji su na čelu tih tela koji su nešto borbeniji, ne bi li se zamenili ljudima koji drugačije razumeju odnos prema parlamentu”.⁹² Prema mišljenju sagovornika, evidentna je potpuna zamena teza u kojoj se u javnosti razmatra da li su nezavisni organi potrebni, a ne da li Vlada poštuje i primenjuje njihove preporuke.⁹³ Čak i ako se njihov odnos protokolarno poboljša u budućnosti, ishod njihove saradnje time neće nužno uticati na odnos snaga i uticaj nezavisnih organa.

Značaj konteksta: Politička kultura, odgovornost i drugi preduslovi

U analizi delotvornosti Skupštine u sprovođenju zakonodavne i kontrolne funkcije i kroz razgovor sa intervjuisanim sagovornicima, posebnu pažnju privukao je niz faktora koji u velikoj meri utiču na način i rezultate rada parlamenta. Iako nisu bili direktan predmet ove analize, ovi faktori umnogome utiču na kontekst rada parlamenta.

Promena izbornog sistema i reforma političkih partija od velikog su značaja za delotvornost parlamenta i unapređenje njegovog uticaja. Znatan deo sagovornika izdvojio je važnost izbornog sistema i potrebu za njegovom promenom, imajući u vidu da se njime umnogome određuje ne samo način predstavljanja građana već i uloga i uticaj narodnih poslanika. Izborni sistem koji bi doneo veću ulogu poslanicima i osnažio njihov odnos sa građanima svakako može doprineti unapređenju stanja,

⁹⁰Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2018. godine.

⁹¹Intervju s predstavnikom civilnog društva, 28. 11. 2018. godine.

⁹²Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2018. godine.

⁹³Intervju s predstavnikom međunarodne organizacije, 6. 12. 2018. godine.

Radni izveštaj

međutim samo u kontekstu sveobuhvatnijih promena. Sama promena izbornog sistema ne garantuje i promenu svesti sve dok medijska sfera nije slobodna i razvijena, dok je partijska disciplina zastrašujuća, a civilno društvo marginalizovano.⁹⁴ Kada govorimo o uređenju političkih partija, primetan je i snažan trend personalizacije politike, koji je karakterističan za fragmentisane i nestabilne stranačke sisteme u kojima se političke stranke „više bave borbom za političku vlast nego prepoznavanjem pravih problema”.⁹⁵ Jedan od uzroka ovog problema može se naći i u procesu prezidencijalizacije parlamentarnih sistema na više nivoa, na nivou izvršne vlasti, izbornog procesa ali i „prezidencijalizacije” političkih partija, usled nedostatka kompetitivnosti unutar samih partija i koncentracije moći u rukama predsednika političkih partija.⁹⁶ Stoga je neophodno pokrenuti i reformu političkih partija, s posebnim fokusom za izgradnju unutarstraničkih procesa, formulisanje kriterijuma za napredovanje unutar stranaka, za selekciju odbornika i poslanika, razvoj unutarstranačke debate, jednaku zastupljenost manjina i žena, kao i otvorenost političkih partija za kritiku.

U kontekstu snažne partijske discipline, izrazite koncentracije moći u rukama izvršne vlasti, kao i nedostatka političke kulture i političke odgovornosti, unapređenje pravnog okvira ne garantuje da će se mehanizmi koji postoje na papiru u praksi koristiti na suštinski efikasan i delotvoran način. Prema rečima jednog sagovornika, u aktuelnom stanju dominacije „jedne političke stranke koja nema problem da gazi pravila i principe predstavničke demokratije, ne postoje pravila koja će to da spreče”, dok s druge strane „ako nema političke kulture koja će da podstakne korišćenje ovih mehanizama, razgovor o mehanizmima nije besmislen ali je od sekundarnog značaja”.⁹⁷ U tom smislu, odnos određenog dela narodnih poslanika prema svojoj funkciji, kao i prema građanima koje predstavljaju, veoma je zabrinjavajući. Primera radi, jedan od narodnih poslanika vladajuće većine je u TV emisiji koju uređuje i vodi, emitovanoj preko svih kablovskih operatera u Srbiji, najavljujući svog gosta i partijskog kolegu, za sebe izjavio: „za razliku od mene koji sam apsolutno onako lenj kao panj po pitanju poslaničkog rada, moj uvaženi kolega ima i kancelariju gde prima

⁹⁴Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2018. godine.

⁹⁵Drago Zajc <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10636.pdf>

⁹⁶Videti više u: Dušan Spasojević i Zoran Stojiljković, "The Presidentialisation of Political Parties in Serbia: Influence of Direct Elected President", in: (eds) *The Presidentialisation of Political Parties in the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

⁹⁷Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2018. godine.

građane, sprema se, govori”.⁹⁸ Nameće se pitanje šta jedan narodni poslanik, čija je osnovna funkcija predstavljanje građana i njihovih interesa, ovakvom javnom izjavom poručuje biračima svoje političke partije, kao i kakva je reakcija političke partije.

Važan korak u izgradnji političke kulture i negovanju političke odgovornosti jeste usvajanje etičkog kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Kodeks ponašanja poslanika još uvek nije usvojen, iako je predviđen članom 65. Poslovnika Narodne skupštine, a proces njegove izrade započet je pre više od 10 godina. Prva radna grupa za izradu kodeksa ponašanja narodnih poslanika formirana je 2008. godine, na čelu s tadašnjim predsednikom Administrativnog odbora Skupštine Nenadom Konstantinovićem. Nastavljen je u avgustu 2014. godine, kada je nova radna grupa na čelu sa Zoranom Babićem izradila nacrt kodeksa, koji međutim nikada nije stigao na dnevni red parlamenta. Na sednici Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, održanoj u julu 2017. godine, formirana je nova Radna grupa za izradu predloga kodeksa ponašanja narodnih poslanika, na čelu sa Aleksandrom Martinovićem.⁹⁹ Njen rad do danas nije rezultirao usvajanjem kodeska, iako je u novembru 2017. godine objavljeno da je radna grupa u završnoj fazi njegove izrade.

Usvajanja ovog dokumenta predstavlja nužan korak u vraćanju dostojanstva Skupštine i narodnih poslanika i jasnijim odredbama koje omogućavaju sankcionisanja konkretnih slučajeva neprimerenog ponašanja poslanika, s obzirom na to da u aktuelnoj praksi uvrede i psovke koje određeni poslanici upućuju kolegama često prolaze bez sankcije. Tako je nedavno predsednik Administrativnog odbora na pitanje novinarke da li su određeni poslanici kažnjeni za uvrede upućene poslanici druge poslaničke grupe u skupštinskoj sali tokom sednice plenuma, odgovorio: „to nije rečeno u mikrofonski koliko se ja sećam, ono što je rečeno u mikrofonski to se računa,

⁹⁸ Emisija „Dobro jutro sa Djukom – Aleksandar Markovic“, TV KCN, 3. januar 2019. godine, <https://www.youtube.com/watch?v=d4wWY2GZ6A&t=0s&index=6&list=PLGycN1jaSBur7NoC8Ufve74pXM5l63h2k> (8. januara 2019)

⁹⁹ Vest o 27. sednici Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja objavljena na veb-sajtu Narodne skupštine Republike Srbije u rubrici Aktivnosti. http://www.parlament.gov.rs/27._sednica_Odbora_za_administrativno-bud%25%BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.31940.941.html

Radni izveštaj

ono što je rečeno u razgovoru između poslanika, to se ne računa”.¹⁰⁰ Štaviše, za razliku od Zakona o Narodnoj skupštini i skupštinskog poslovnika koji određuje ponašanje poslanika u plenumu, kao i u samoj Skupštini, Etički kodeks ponašanja poslanika obavezaće ih da se ponašaju u skladu s pravilima i izvan prostorija Skupštine, u javnosti, uključujući i nastupe u medijima, te smanjiti mogućnost za zloupotrebu poslaničkog imuniteta.

Zaključak

Analiza rada Narodne skupštine, s posebnim fokusom na sprovođenju zakonodavne i kontrolne funkcije, upućuje na zaključak da sve veća koncentracija moći u rukama izvršne vlasti i političkih partija, kao i sistemske zloupotrebe demokratskih procedura, dovode do urušavanja položaja i uticaja parlamenta. Iako se većina ispitanika slaže u konstataciji da je institucija parlamenta *de jure* dobro pozicionirana u političkom sistemu Srbije, položaj i uticaj Narodne skupštine *de facto* je degradiran.

Prekomerna upotreba hitnih procedura i novoustanovljena praksa objedinjevanja rasprave o desetinama sistemskih i značajnih zakona, kao i podnošenje stotina amandmana od strane vladajuće većine kako bi se sprečila suštinska rasprava o zakonima u proceduri, sveli su legislativnu aktivnost Narodne skupštine na puku formu bez suštinskog sadržaja. Mehanizmi parlamentarne kontrole u praksi ne funkcionišu, koriste se sve ređe ili se formalno sprovode, ali na način koji ne donosi delotvorne rezultate. Prema rečima jednog od intervjuisanih ispitanika, došli smo u situaciju da su „od 2008. do 2012. godine bili zlatni dani našeg parlamentarizma, a ono što smo pisali 2008. i 2012. o parlamentu je bilo izuzetno kritično”.¹⁰¹ Očigledno je da su uloga i uticaj parlamenta u političkom sistemu Srbije u praksi znatno manji nego što je predviđeno samim pravno-institucionalnim dizajnom, kao i da je stepen odgovornosti parlamenta prema delotvornom vršenju svojih funkcija alarmantno niska. Uzroci problema marginalizacije parlamenta i sve manjeg poverenja građana u ovu instituciju su višestruki.

¹⁰⁰ „Martinović o kaznama: ‘Ustaška kurva’ se ne računa, nije rečeno za mikrofonom”, TV N1, 24. 1. 2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a454501/Novcane-kazne-za-opozicione-poslanike-zbog-opomena-na-sednici.html> (27. 1.2019.)

¹⁰¹ Intervju s predstavnikom akademske zajednice, 21. 11. 2018. godine.

Narodna skupština Republike Srbije: hram ili paravan demokratije?

Iako je pravno-institucionalno uređenje postavilo korektan okvir za delotvoran rad parlamenta u Srbiji, prostora za njegovo unapređenje svakako ima. Izmene i dopune poslovnika mogu doprineti da se smanji prostor za zloupotrebe procedura donošenja zakona, da se kontrolni mehanizmi Narodne skupštine delotvornije koriste, kao i da se unaprede prava i obaveze narodnih poslanika, međutim same po sebi nisu dovoljne. Za osnaživanje parlamenta i ponovno uspostavljanje ravnoteže vlasti, uz unapređenje pravno-institucionalnog okvira, reformu izbornog i partijskog sistema, neophodni su slobodni i zainteresovani mediji, saradnja državnih institucija sa civilnim društvom koje aktivno prati njihov rad, kao i sveobuhvatan rad na informisanju i edukaciji građana i razvoju političke kulture. Približavanje vlasti građanima, povećanje odgovornosti stranaka, ali i sposobnosti i integriteta samih narodnih poslanika, kao i kapaciteta administrativne službe Skupštine, prepoznati su među ključnim načinima borbe protiv trenda deparlamentarizacije.¹⁰²

¹⁰² Drago Zajc, „Izazovi današnje parlamentarne demokratije“, u: Slaviša Orlović (prir.) *Iskušenja parlamentarizma*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2013, str. 7, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10636.pdf>



