

UNIVERZITET U BEOGRADU  
PRAVNI FAKULTET

**PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH STANDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE**

**KNJIGA VII  
ZBORNIK RADOVA**

**PIREDIO  
PROF. DR STEVAN LILIĆ**



PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 7

Zbornik radova  
Priredio prof. dr Stevan Lilić

---

*Izdavač*

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

prof. dr Sima Avramović, dekan

*Urednik*

prof. dr Dragan M. Mitrović

*Izdavanje Zbornika pomoglo je  
Ministarstvo nauke Republike Srbije*

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 7

Zbornik radova  
Priredio prof. dr Stevan Lilić

---

*Izdavač*

Univerzitet u Beogradu –Pravni fakultet  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

prof. dr Sima Avramović, dekan

*Urednik*

prof. dr Dragan M. Mitrović

*Izdavanje Zbornika pomoglo je  
Ministarstvo nauke Republike Srbije*

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

*Priredio  
Prof. dr Stevan Lilić*

# PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS IN THE SERBIAN LEGAL SYSTEM

VOLUME 7

COLLECTED ARTICLES

*Editor*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

## SADRŽAJ

Predgovor .....	13
<i>Stevan Lilić</i> Nov Zakon o opštem upravnom postupku i drugostepeno postupanje u imovinsko-pravnim stvarima .....	15
<i>Marija Draškić</i> Porodični zakon u očima Ustavnog suda .....	43
<i>Jovica Trkulja</i> Etika i dijalektika intervjuja – prilog izučavanju intervjuja kao novinarsko-publicističkog žanra u Srbiji .....	60
<i>Dragica Vujadinović, Nevena Petrušić</i> Uvođenje rodne perspektive u pravničko obrazovanje u Srbiji – pilot analiza studijskih programa i udžbenika .....	84
<i>Mirjana Stefanovski</i> Jedan pogled na skupštine u doba prve vlade Kneza Miloša .....	104
<i>Olivera Vučić</i> Ustavnosudska razmatranja o umanjenju penzija – srpski i evropski pristup .....	120
<i>Žika Bujuklić</i> Obrana doktorata pesnika Laze Kostića u Pešti 1866. godine: dissertatio“ ili „theses“? .....	144
<i>Milena Polojac</i> <i>Leonardus Lessius</i> i moralna teologija 16. i 17. veka o zajmu i kamati (na marginama naučne zaostavštine Obrada Stanojevića) ...	158
<i>Dejan B. Đurđević</i> Vremensko ograničenje prava na odricanje od nasleđstva u evropskim pravnim porecima i u srpskom pravu .....	171
<i>Marija Karanikić Mirić</i> Restriktivnost zakonskog određenja pojma upravnog ugovora u srpskom pravu .....	187
<i>Nikola Bodiroga</i> Javni tužilac u parničnom postupku – srpsko zakonodavstvo i stavovi Evropskog suda za ljudska prava .....	199
<i>Mirjana Drenovak-Ivanović</i> Ustavnonpravna zaštita prava na zdravu životnu sredinu	

<i>Bojana Čučković</i>	
Zaštita životne sredine kroz ljudska prava u pravnom sistemu Evropske unije. ....	232
<i>Uroš Novaković</i>	
Tendencije napuštanja brakorazvodnih uzroka zasnovanih na krivici supružnika u Centralnoj i Južnoj Americi .....	250
<i>Valentina Cvetković Đorđević</i>	
Kritički osvrt na ustanovu neosnovanog obogaćenja u radnom tekstu Građanskog zakonika Republike Srbije. ....	265
<i>Marko Milenković</i>	
Agencije Evropske unije i donošenje odluka – dug put do pronalaženja pozicije u ustavnoj strukturi .....	299
<i>Katarina Golubović</i>	
Postupak pred komisijom za zaštitu konkurencije u svetlu novog Zakona o opštem upravnom postupku i ljudskih prava. ....	319
<i>Gordana Gasmir, Dragan Prlja, Aleksandar Jerotić</i>	
Evropski vodeći pravni principi borbe protiv rodno zasnovanog nasilja – “Istanbul konvencija” .....	335
<i>Nadežda Tošić</i>	
Programski budžet, njegove karakteristike i značaj u kontekstu međunarodno prihvaćenih standarda i preporuka Evropske unije .....	350
<i>Aleksandra Milićević</i>	
Uloga upravnog suda u kontroli uprave .....	374
<i>Nada Dragić Živanović</i>	
„Budućnost“ Kjoto protokola i stanje u Srbiji .....	396
<i>Maja Stojanović Kerić</i>	
Standardi ponašanja javnih službenika u pravu Republike Srbije i evropski standardi .....	408
<i>Jelena Dujmović</i>	
Upravljanje medicinskim otpadom – evropska regulativa i usklađenost propisa Srbije .....	420
<i>Minja Blažić Pavićević</i>	
Uporednopravni prikaz ekološke štete i odgovornosti za ekološku štetu .....	435
<i>Ivana Nišavić</i>	
Implementacija evropskih standarda u zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti upravljanja otpadom. ....	450
<i>Nemanja Dačić</i>	

<i>Varvara Aleksić</i>	
Obnovljiva energija – pravni i politički aspekti u Republici Srbiji. . .	487
<i>Ivana Stjelja</i>	
Segregacija u obrazovnom sistemu Srbije – pravni okvir i zaštita osetljivih podataka .....	502
<i>Sanja Lipovčić</i>	
Primena arhuske konvencije u zakonodavstvu Republike Srbije – pristup informacijama od javnog značaja u oblasti životne sredine .....	518
<i>Aleksandra Desnica</i>	
Odluke Evropskog suda za ljudska prava i njihov uticaj na domaće zakonodavstvo i praksu. ....	538
<i>Brankica Marković</i>	
Akti nasilja. ....	551
<i>Maja Damnjanović</i>	
Pravna priroda prava na nužni deo u bivšoj Jugoslaviji. ....	586
<i>Stefan Munitić</i>	
Implementacija i primena direktiva Evropske unije iz oblasti zaštite životne sredine .....	599
<i>Andrija Veleviski</i>	
Praksa Evropskog suda za ljudska prava u domenu komunalne buke .....	609
<i>Dejan Bukazić</i>	
Odlike prethodnog stečajnog postupka .....	622
<i>Jasna Janošev</i>	
Implementacija evropskih standarda u oblasti pravne zaštite biodiverziteta u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini .....	639
<i>Branislava Marković</i>	
Načelo „zagađivač plaća“ u ekološkom zakonodavstvu Srbije i uporednom pravu .....	654
<i>Jasna Popović</i>	
Jezik i jezici u Srbiji – pitanje jezičke manjine i prava koja uživaju pripadnici te manjine .....	671
<i>Filip Šulović</i>	
Pravni režim speleoloških objekata u Srbiji, uočeni problemi u primeni i budućnost relevantnih pravnih pravila. ....	681
<i>Tara Tepavac</i>	
Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije. ....	699
<i>Miloš Mihaljević</i>	

*Biljana Lukić*

- Saradnja na međunarodnom planu u suzbijanju pranja novca  
i finansiranja terorizma ..... 729

*Stefan Stefanović*

- Oslobođenje Srbije od Turaka, počeci pravosuđa u Srbiji  
u 19. veku sa osvrtom na valjevski sud ..... 743

*Aleksandra Čvorović*

- Uloga prakse evropskog suda za ljudska prava i vrhovnog suda  
SAD-a u postizanju standarda zaštite prava na slobodu  
izražavanja ..... 761

## CONTENTS

Forward.....	14
<i>Stevan Lilić</i>	
The New Law on General Administrative Procedure and Second Instance Procedure in Administrative Property Matters.....	15
<i>Marija Draškić</i>	
The Serbian Family Act in the Eyes of the Constitutional Court of Serbia.....	43
<i>Jovica Trkulja</i>	
The Ethics and Dialectics of Interviews – Contribution to the Study of the Interview as a Journalist and Publicist Genre in Serbia.....	60
<i>Dragica Vujadinović, Nevena Petrušić</i>	
Gender Mainstreaming in Legal Education in Serbia – Pilot Analysis of Curricula and Textbooks.....	84
<i>Mirjana Stefanovski</i>	
One View Concerning Assemblies during Pince Miloš' First Reign.....	104
<i>Olivera Vučić</i>	
Constitutional Court's Considerations of the Pensions Reduction – Serbian and European Approach.....	120
<i>Žika Bujuklić</i>	
Defense of Doctorate by Serbian Poet Laza Kostic in Pest in 1866: “Dissertatio” or “Theses”?.....	144
<i>Milena Polojac</i>	
Leonardus Lessius (1554–1623) and Moral Theology on Money-Loan and Usury (on the Margins of the Scientific Legacy of Obrad Stanojević).....	158
<i>Dejan B. Đurđević</i>	
Time Limits for Disclaiming Inheritance in European Legal Systems and in Serbian Law.....	171
<i>Marija Karanikić Mirić</i>	
Restrictive Statutory Conception of Administrative Contracts in Serbian Law.....	187

<i>Mirjana Drenovak-Ivanović</i>	
The Right to a Healthy Environment and Constitutional Protection .....	216
<i>Bojana Čučković</i>	
Protection of the Environment through Human Rights in EU Law .....	232
<i>Uroš Novaković</i>	
Tendencies of Leaving Grounds for Divorce based on the Guilty of the Spouses in the Central and South America .....	250
<i>Valentina Cvetković Đorđević</i>	
The Critical Review on the Unjust Enrichment in the Drafting of the Civil Code of the Republic of Serbia .....	265
<i>Marko Milenković</i>	
Agencies of the European Union and Decision Making – Long Road to Finding the Place within Constitutional Structure .....	299
<i>Katarina Golubović</i>	
Procedure before the Commission for the Protection of Competition in the Light of the New Law on General Administrative Procedure and Human Rights .....	319
<i>Gordana Gasmi, Dragan Prlja, Aleksandar Jerotić</i>	
European Leading Legal Principles of Combating Gender based Violence – “Istanbul Convention” .....	335
<i>Nadežda Tošić</i>	
Program Budget, its Characteristics and Importance in the Context of Internationally Accepted Standards and EU Recommendations. . .	350
<i>Aleksandra Miličević</i>	
The Role of the Administrative Court in the Control of the Administration .....	374
<i>Nada Dragić Živanović</i>	
“The Future” of the Kyoto Protocol and the Conditions in Serbia. .	396
<i>Maja Stojanović Kerić</i>	
Standards of Conduct of Public Officials in the Law of the Republic of Serbia and European Standards .....	408
<i>Jelena Dujmović</i>	
Managing Medical Waste – European Legal Regulation and Harmonizing the Legislation of Serbia .....	420
<i>Minja Blažić Pavičević</i>	
Comparative Law View on Environmental Damage and Liability to Environmental Damage .....	435
<i>Ivana Nišavić</i>	

<i>Nemanja Dačić</i>	
European Legislation on Genetically Modified Organisms. ....	472
<i>Varvara Aleksić</i>	
Renewable Energy – Legal and Policy Aspects in the Republic of Serbia .....	487
<i>Ivana Stjelja</i>	
Segregation in the Education System in Serbia – Legal Framework and Sensitive Data Protection .....	502
<i>Sanja Lipovčić</i>	
Implementation of Aarhus Convention in Legislation of the Republic of Serbia – Public Access to Environmental Information .....	518
<i>Aleksandra Desnica</i>	
Decisions of the European Court of Human Rights and their Influence on National Legislation and Practice. ....	538
<i>Brankica Marković</i>	
Acts of Violence .....	551
<i>Maja Damnjanović</i>	
Legal Nature of Rights on the Necessary Part in Former Yugoslavia .....	586
<i>Stefan Munitić</i>	
Implementation and Application of the Directives of the European Union in the Field of Environmental Protection .....	599
<i>Andrija Velevski</i>	
Legal Practice of the European Court of Human Rights in the Field of Communal Noise .....	609
<i>Dejan Bukazić</i>	
Pre-Bankruptcy Proceedings’ Features .....	622
<i>Jasna Janošev</i>	
Implementation of European Standards in the Field of Legal Protection of Biodiversity in Autonomous Province Vojvodina. . .	639
<i>Branislava Marković</i>	
Principle of “Polluter Pays” in the Ecological Legislation of Serbia and Comparative Law .....	654
<i>Jasna Popović</i>	
Language and Languages in Serbia – Language Minorities and their Legal Status .....	671
<i>Filip Šulović</i>	
Legal Regime of Speleological Objects in Serbia, Problems in Implementation and Future of Relevant Legal Rules .....	681

<i>Miloš Mihovilović</i>	
Public Servant Professional Development .....	710
<i>Biljana Lukić</i>	
Cooperation on the International Level in Suppressing Money Laundering and Financing Terrorism.....	729
<i>Stefan Stefanović</i>	
Liberating Serbia from Turkish Rule, Origin of the Judiciary in Serbia in the 19 Century with Reference to the Valjevo Court. ....	743
<i>Aleksandra Čvorović</i>	
The Role of the European Court of Human Rights and the US Supreme Court in Achieving Standards of Protection of the Right to Freedom of Expression .....	761

## PREDGOVOR

Publikacija *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* predstavlja sedmi zbornik radova koji su rezultat istraživanja u okviru istoimenog projekta, koji se realizuje na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Zbornik je nastao kao rezultat potrebe za preispitivanjem stepena implementacije pravnih tekovina i vrednosti Evropske unije deset godina posle otpočinjanja društvenih reformi. Nakon političkih promena 2000. godine i dobijanja statusa kandidata za člana Evropske unije, Srbija se našla u novoj situaciji koja zahteva temeljnu rekonstrukciju pravnog sistema, čijoj su neefikasnosti doprinosile prevaziđene koncepcije koje su dominirale devedesetih godina prošlog veka. Prethodni petogodišnji projekat *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, koji je istraživački tim realizovao u periodu od 2006. do 2010. godine, imao je zadatak da razmatra i kritički analizira stanje u pravnom sistemu Srbije u izrazito osetljivoj fazi priključivanja evropskim integracijama. Ovim projektom nastavlja se sa temeljnim istraživanjem kvaliteta i trajnosti pravnih promena. Protekli period u kojem su vršene izmene u pozitivnom zakonodavstvu daje osnov da se evaluira do sada urađeno i da se ukaže na one segmente pravnog sistema čija je reforma delimično ostvarena ili je potpuno izostala. Kako bi rezultati istraživanja bili dostupni široj naučnoj i stručnoj javnosti, prilozi učesnika projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* predstavljeni su u ovom zborniku – Knjiga 7, sa ciljem da se doprinese daljoj reformi i izgradnji pravnog sistema Srbije koji je zasnovan na evropskim vrednostima. Zbornik sadrži i radove drugih autora van okvira projekta. Prilozi izražavaju lične stavove autora.

Urednik



Ефикасност заштите, и поштовање правних правила о спелеолошким објектима какви данас постоје, биће боља не само ако правила буду једноставнија или комплетнија, него и уз њихову доследну примену. У том циљу неопходно је обезбедити већу присутности надлежних органа и институција на терену, активну заштиту али и адекватно санкционисање недозвољеног и незаконитог понашања у случају угрожавања спелеолошких добара. На тај начин мења се и свест становништва о значају, важности али и угрожености не само пећина, него целокупне животне средине, тако да и локално становништво уместо највећег загађивача, постаје фактор заштите и унапређења природне средине у којој сви живимо.

Питање ко управља и чије су пећине, постаће бесмислено у оном тренутку када као друштво превазиђемо такву власничку, односно својинско-правну перспективу према пећинама, те почнемо да на њих гледамо и да их третирамо у складу са њиховом природом, јер оне су управо природно добро од општег интереса, универзално природно богатство и наслеђе, које не може припадати ни нама нити било коме другом сем свим садашњим и будућим генерацијама, у чије име морамо бити пажљивији и одговорнији како према пећинама, тако и према свим природним добрима.

Filip Šulović, LL.M.\*

## LEGAL REGIME OF SPELEOLOGICAL OBJECTS IN SERBIA, PROBLEMS IN IMPLEMENTATION AND FUTURE OF RELEVANT LEGAL RULES

### Summary

*The speleological object is the general concept that is used both in science and in legislature which regulates this domain. The Law on Nature Protection defines speleological object as an underground cavity in the shape of a canal, hallways of different dimensions, slope and appearance, which is naturally formed firstly in limestone and dolomites and in other rocks as well. Serbian legal system recognizes this natural good as a public good in the property of the Republic and prescribe its protection in many ways. An analysis of the relevant legal rules noted that there are two different legal regimes in which these natural goods can be recognized. It was noticed that the detailed rules relate to a very small number of speleological objects, while in relation to more than 99% of objects there are certain legal inconsistencies. Such a situation has resulted with certain problems with which caves in Serbia are confronted: pollution, devastation, unused tourism potential, but also the conflict of the private and public property regime over the caves. As future amending and supplementing of existing regulation is certain, some particular solutions from other legal systems, to which our legislation can be relied upon, are presented.*

Key words: Speleological objects, management and use of caves, protection of nat-

Tara Tepavac, M.A.\*

## KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

### Apstrakt

*Snažan i uticajan parlament je kamen temeljac pravne države i vladavine prava i jedan od osnovnih preduslova stabilne demokratije. U tom smislu, funkcionalan parlament koji delotvorno nadzire i kontroliše rad Vlade i organa izvršne vlasti uopšte, a posebno u procesu pridruživanja EU, predstavlja jedan od osnovnih preduslova za očuvanje ravnoteže vlasti i vladavine prava. Međutim, sve veća koncentracija moći u rukama izvršne vlasti odnosno političkih partija utiče na (ne) delotvorno sprovođenje osnovnih funkcija skupštine, preteći da degradira i uruši položaj, ulogu i uticaj ove institucije u Srbiji. Ovaj rad preispituje moć i uticaj koji parlament ima de jure i de facto u političkom sistemu Srbije, sa posebnim fokusom na njegovu delotvornost u sprovođenju nadzora odnosno kontrole nad izvršnom vlašću. Zaključuje se da je ponovno osnaživanje položaja i uticaja institucije Narodne skupštine Republike Srbije i suštinskog, kao i delotvornog sprovođenja njene kontrolne funkcije neophodno.*

Ključne reči: *Parlament. Skupština. Parlamentarna kontrola. Parlamentarni nadzor. Evropske Integracije. Pristupni pregovori. Evropska unija.*

### UVOD

„Parlament očigledno više nije mesto gde stanuje moć.“<sup>1</sup> Snažan i uticajan parlament je kamen temeljac pravne države i vladavine prava, i jedan od osnovnih preduslova stabilne demokratije. U literaturi postoji veoma širok konsenzus o osnovnim normativnim funkcijama parlamenta, koje u najširem smislu obuhvataju predstavničku, zakonodavnu i kontrolnu funkciju.<sup>2</sup> Njima se mogu prido-

\* Tara Tepavac, master politikolog za međunarodnu politiku. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Istraživač u Evropskom pokretu u Srbiji.

1 Marijana Pajvančić, „Ustavne pretpostavke odgovorne vlade-Nemačko iskustvo: kontrola vlasti u nemačkom ustavu“, diskusija u: *Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti*. Zbornik referata i izlaganja sa stručnog skupa, ur. Ljubica Đorđević, Aleksandra Popović, (Beograd: Fondacija Konrad Adenauer, 2009), str. 38.

2 Više o funkcijama parlamenta videti na primer u: Endru Hejvud, *Politika*, Beograd: Klio, 2004; David Bitam, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič za dobru praksu*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), 2008; Zoran Stojiljković, *Moć*

dati i druge, poput budžetske funkcije odnosno „autorizacije troškova države“<sup>3</sup>, ili edukativne uloge parlamenta kao „agore“ koja neguje otvorenu, inkluzivnu i argumentovanu parlamentarnu debatu i time gradi političku kulturu, kako poslanika tako i građana. Funkcionalan parlament koji delotvorno sprovodi svoje uloge i kontroliše rad Vlade i organa izvršne vlasti, predstavlja jedan od osnovnih preduslova za očuvanje ravnoteže vlasti i vladavine prava.

Kako Fiš navodi, „prisustvo moćnog zakonodavnog tela je čist blagoslov za demokratizaciju“.<sup>4</sup> Preduslovi koji omogućavaju snažnu instituciju parlamenta u Srbiji koja efikasno i delotvorno sprovodi ove funkcije obezbeđeni su najvišim pravnim aktima države, utkani u Ustav Republike Srbije i dalje precizirani Zakonom o Narodnoj skupštini, Zakonom o Vladi, Poslovníkom Narodne skupštine i drugim propisima. Štaviše, trenutni kontekst procesa pristupanja Evropskoj uniji (EU) otvorio je priliku za još veće jačanje ove institucije, s obzirom na to da je uloga parlamenta kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tela posebno značajna upravo u vremenima promena i tranzicija. Iako proces pristupanja Srbije EU predvodi izvršna vlast, na čelu sa Vladom koja vodi i koordinira proces pregovora o pristupanju Srbije EU, nadležnim ministarstvom za evropske integracije i Pregovaračkim timom za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU, Narodna skupština prepoznala je priliku i iskoristila je osiguravši svoje mesto u ovom procesu *Rezolucijom o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*. Naime, proces EI istovremeno zahteva izrazito efikasnu zakonodavnu aktivnost parlamenta u sveobuhvatnom usklađivanju zakonodavnog okvira i usvajanju opsežnih pravnih tekovina EU, koje predstavljaju garancije pravne države i vladavine prava, kao i njihovo „oživljavanje“ suštinskim sprovođenjem usvojenih zakona i regulativa u praksi i poštovanjem vrednosti koje proklamuju. U tom smislu, parlament je nezaobilazan akter u ovom procesu, ne samo zbog ključne uloge u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, već i u delotvornom sprovođenju parlamentarnog nadzora nad vladinim aktivnostima. Uprkos tome, u ovom radu ukazuje se na to da moć i uticaj institucije parlamenta sve više opada usled rastuće koncentracije moći u rukama izvršne vlasti, odnosno političkih partija.

Stoga ovaj rad preispituje moć i uticaj koji parlament ima *de jure* i *de facto* u političkom sistemu Srbije, sa posebnim fokusom na njegovu delotvornost u sprovođenju nadzora odnosno kontrole nad izvršnom vlašću, imajući u vidu njen značaj kako za uspostavljanje i očuvanje Ustavom predviđene pravne države i vladavine prava, tako i za uspešno okončanje procesa prisupanja Srbije u članstvo EU. Na samom početku predstavljen je zakonodavni okvir koji određuje mesto, ulogu i uticaj parlamenta u Srbiji. Zatim se razmatra ostvarivanje parlamentarne kontrole u praksi kroz tri slučaja: razmatranje izveštaja nezavisnih državnih organa, usvajanje republičkog budžeta i praćenje napretka u ostvarivanju obaveza preuzetih u procesu pregovora o pristupanju Srbije EU. Rad nudi presek stanja u pogledu razlike između moći parlamenta u Srbiji koju *de jure* predviđa

zakonodavni okvir, i njegovog uticaja odnosno kontrole nad izvršnom vlašću koju *de facto* sprovodi, sumirajući na taj način razliku između simbolične i suštinske parlamentarne kontrole.

## PARLAMENTARNA KONTROLA: ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Srbija je Ustavom definisana kao predstavnička demokratija koja počiva na principima vladavine prava i podele vlasti, sa Narodnom skupštinom kao najvišim predstavničkim telom i nosiocem ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji.<sup>5</sup> Narodna skupština (u daljem tekstu: *Skupština*) u okviru svojih nadležnosti ima četiri osnovne funkcije: predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu.<sup>6</sup> Kao nosilac zakonodavne vlasti, Skupština ima nadležnost da nadzire rad Vlade<sup>7</sup>, odnosno da „ispituje odgovornost nosilaca izvršne vlasti, kao i način na koji upravljaju politikama i trošenjem sredstava“.<sup>8</sup> U tom smislu, 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.<sup>9</sup> U vršenju svoje kontrolne funkcije i sprovođenju nadzora nad radom izvršne vlasti, na raspolaganju ima niz mehanizama i instituta predviđenih Ustavom Republike Srbije, Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine, od onih najčešće korišćenih poput instituta poslaničkih pitanja ili javnog slušanja, do onih koji se koriste vrlo retko, poput mehanizma interpelacije i glasanja o nepoverenju Vladi ili članu Vlade. Kontrolni mehanizmi i instituti, između ostalog, podrazumevaju i obavezu Vlade da izveštava Skupštinu o svom radu na njen zahtev a najmanje jednom godišnje,<sup>10</sup> obavezu ministara da kvartalno informišu nadležne skupštinske odbore o radu ministarstava, zatim razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela, mogućnost obrazovanja anketnog odbora i komisije, kao i razmatranje predloga i kontrolu izvršenja republičkog budžeta. Postupak parlamentarne kontrole nad radom Vlade i drugih državnih organa, organizacija i tela bliže je uređen Poslovníkom Narodne skupštine i drugim relevantnim propisima.<sup>11</sup>

Važnu ulogu u procesu parlamentarne kontrole igraju i određeni državni organi, organizacije i tela kojima je poverena kontrola odnosno nadzor nad radom

5 Čl. 1, 3. i 4. Ustava Republike Srbije određuju osnovna načela i principe na kojima je uspostavljena država Srbija, dok su nadležnosti Narodne skupštine uređene čl. 98. i 99. Ustava Republike Srbije i čl. 7, 15, 27, 40, 41, 53. i 56. Zakona o Narodnoj skupštini. Videti: *Ustav Republike Srbije*, „Sl. glasnik RS“, broj 98/2006; i *Zakon o Narodnoj skupštini*, „Sl. glasnik RS“, broj 9/2010.

6 Čl. 7. Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS“, broj 9/2010.

7 Čl. 99. Ustava Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, broj 98/2006. Videti i čl. 15, 53. i 56. Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS“, broj 9/2010.

8 *Kontrolna funkcija Narodne skupštine*, Narodna skupština Republike Srbije, str. 4, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Kontrolna%20>

izvršne vlasti i drugih organa kojima su poverena javna ovlašćenja. Ovi, najčešće nezavisni odnosno samostalni organi, svojim izveštajima informišu Skupštinu o radu organa javne vlasti, te daju preporuke za rešavanje postojećih problema i unapređenje njihovog rada, sprovođenja zakona i drugih propisa kao i za unapređenje zakonskog okvira, čime doprinose efikasnom i delotvornom ostvarivanju kontrolne funkcije Skupštine. Među njima su, na primer, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, i drugi. Nezavisni organi, kao njeni partneri u sprovođenju nadzora i kontrole, Skupštini podnose redovne godišnje izveštaje, i po potrebi posebne izveštaje, kojima informišu poslanike o tome da li institucije izvršne vlasti i drugi državni organi obavljaju svoje funkcije u skladu sa zakonom i pravilima, o uočenim propustima i potencijalnim problemima, te daju preporuke za unapređenje njihovog rada. Pored značajne uloge u nadzoru nad izvršnim institucijama i organima, u okviru oblasti u kojima su specijalizovana, nezavisna tela doprinose radu Skupštine i u sprovođenju njene zakonodavne funkcije svojim mišljenjima na nacрте propisa, kojima unapređuju njihov kvalitet i obezbeđuju najbolji mogući regulatorni okvir. Međutim, rad ovih nezavisnih organa, kao i njihova saradnja sa samom Skupštinom, u praksi se susreće sa preprekama koje degradiraju njihov uticaj i delotvornost.<sup>12</sup>

Uz kontrolu nad radom Vlade i državnih organa, organizacija i tela, posebno je značajna uloga Skupštine u kontroli nad trošenjem javnih finansija. Uloga Skupštine u autorizaciji troškova države i nadzoru nad trošenjem javnih finansija propisana je Ustavom i Zakonom o Narodnoj skupštini,<sup>13</sup> te bliže regulisana Zakonom o budžetskom sistemu (2009) koji „uređuje na jedinstvenoj osnovi proces planiranja, pripreme, donošenja i izvršenja budžeta na svim nivoima vlasti“.<sup>14</sup> Naime, tzv. budžetska funkcija parlamenta obuhvata razmatranje planiranih troškova koje Vlada predlaže u okviru predloga budžeta, razmatranje predloga završnog računa budžeta uz pribavljeno mišljenje Državne revizorske institucije, kao i usvajanje budžeta i završnog računa. U sprovođenju nadzora stoga je od posebnog značaja s jedne strane razmatranje izveštaja Državne revizorske institucije, koja kontroliše izvršavanje svih budžeta, i s druge strane javna rasprava prilikom plenarnog razmatranja završnog računa i, posebno, predloga budžeta, prilikom koje poslanici imaju mogućnost amandmanske intervencije.

Skupština takođe igra važnu ulogu u procesu evropskih integracija i pregovora o pristupanju Srbije EU, kao proklamovanog strateškog cilja države. Skupština ima ključnu ulogu u pogledu izmena i donošenja novih zakona i propisa, te usklađivanja nacionalnog zakonodavnog okvira sa pravnim tekovinama EU oličenim u takozvanom *EU acquis* u okviru procesa pridruživanja EU, na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sa druge strane, institucionalni okvir predviđen za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU takođe predviđa kontrolnu ulogu Skupštine koja (treba da) nadzire i prati celokupan tok pregovora

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

o pristupanju Srbije EU, razmatra periodične izveštaje Vlade o toku pregovora kao i o sprovođenju *Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU* (NPAA), kao i da razmatra predloge pregovaračkih pozicija na sednicama Odbora za evropske integracije i drugih relevantnih odbora, te daje mišljenja odnosno preporuke. U tom smislu, važne smernice uspostavila je *Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, usvojena decembra 2013. godine, koja reguliše ulogu, postupanje i obaveze Skupštine u celokupnom procesu pregovora. Ovom rezolucijom određeno je da Odbor za evropske integracije zajedno sa predsednikom Narodne skupštine koordinira proces praćenja pregovora o pristupanju Srbije EU. Nadalje, rezolucija je obavezala Vladu da „pravovremeno i sveobuhvatno“ informiše Skupštinu o planiranim aktivnostima u vezi sa procesom pregovora o pristupanju, dostavlja Odboru za evropske integracije izveštaj o rezultatima bilateralnog skrininga za svako pregovaračko poglavlje, kao i predlog svakog pregovaračkog poglavlja pre utvrđivanja pregovaračke pozicije, zatim da razmatra mišljenja i preporuke ovog Odbora prilikom usvajanja pregovaračke pozicije i o usvojenoj poziciji obaveštava Odbor, kao i da Skupštini podnosi izveštaj o toku pregovora dva puta godišnje.<sup>15</sup> Konačno, rezolucija obavezuje i člana Vlade zaduženog za evropske integracije i šefa Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Srbije EU da najmanje svakog trećeg meseca Odboru za evropske integracije podnose kvartalne izveštaje o napretku procesa pregovora.

## PARLAMENTARNA KONTROLA U PRAKSI: OD SUŠTINSKE DO SIMBOLIČNE MOĆI SKUPŠTINE

Literatura prepoznaje da se veliki broj predstavničkih demokratija susreće sa problematičnom divergencijom u snazi parlamenta *de jure* i *de facto*, kako u parlamentarnim tako i u predsedničkim sistemima u slučaju kada ista politička partija uspostavi kontrolu nad obe grane vlasti. Prevelik uticaj političkih partija u parlamentu često dovodi do opstrukcija odnosno zastoja u radu, štaviše „dok je interes opozicionih stranaka da se rad izvršne vlasti najrigoroznije kontroliše, poslanici vladajuće stranke mogu da iskoriste većinu kako bi obezbedili da ministri ne budu dovedeni u nezgodan položaj izlaganjem javnosti ili nekim kritičnim izveštajem“.<sup>16</sup> Stoga se nameće pitanje, koliko parlament u Srbiji praktikuje svoja ovlašćenja, odnosno koliko suštinski sprovodi svoju kontrolnu funkciju u praksi.

Iako zakonodavni i regulatorni okvir na prvi pogled obezbeđuje jake garancije za snažnu ulogu i uticaj institucije parlamenta, u praksi su primetne tendencije koncentracije moći u rukama izvršne vlasti i prekomernog uticaja političkih partija, koje narušavaju ravnotežu vlasti i dovode do pogoršanja u ocenama sta-

15 *Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, “Sl. glasnik RS”, br. 112/13, dostupna na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf> Videti i: *Odluka o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*

nja demokratije u Srbiji. Na ovakve negativne trendove pogoršanja demokratije ukazuje, između ostalih, *Freedom House* u izveštaju o nacijama u tranziciji, koji Srbiju ocenjuje kao „polu-konsolidovanu demokratiju“ sa prosečnom ocenom 3,82 od najnižih 7.<sup>17</sup> Ocene nacionalnog demokratskog rejtinga i izbornog procesa u izveštaju za 2017. godinu beleže pad u odnosu na prošle godine na 4,25 odnosno 3,5, objašnjen predugim trajanjem procesa izbora i formiranja vlade, nejednakog tretmana vladajućih partija i opozicije te zabeleženih neregularnosti u predizornoj trci, kao i degradiranjem vladavine prava. Posebno zabrinjava trend snižavanja ocene, koja je još tokom 2016. godine pala na najniži nivo od 2005. godine. Nadalje, prema *Indeksu stepena demokratičnosti* Srbija je u 2017. godini ocenjena kao „manjkava“ demokratija sa prosečnom ocenom od 6,51, u odnosu na zapadnoevropske demokratije sa prosečnim ocenama između 8 i 10,<sup>18</sup> dok izveštaj za Srbiju *BTI Indeksu Transformacije* podvlači da „izvršna vlast očigledno dominira nad zakonodavnom“, parlamentarni odbori „retko vrše istinsku kontrolu nad vladom“, kao i da je parlamentarni nadzor marginalizovan.<sup>19</sup>

Štaviše, prepreke koje onemogućuju doslednu, efikasnu i delotvornu primenu postojećih instituta i mehanizama pralamentarnog nadzora i kontrole više su nego očigledne. Tako se, na primer, sednice predviđene za postavljanje poslaničkih pitanja u praksi održavaju veoma retko, sa pauzama čak i do godinu dana, čime je nadzor nad radom Vlade ograničen, kako usled nezadovoljavajućih odredbi i ograničenja Poslovnika Narodne skupštine, tako i zbog neprimenjivanja samog Poslovnika.<sup>20</sup> Naime, Poslovnik Narodne skupštine propisuje da se poslanička pitanja postavljaju Vladi „svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici koja je u toku, od 16,00 do 19,00 časova, kada se prekida rad po dnevnom redu“.<sup>21</sup> Poslovnikom je predviđena i mogućnost upućivanja poslaničkih pitanja u vezi sa aktuelnom temom pojedinim ministrima u Vladi, kao odvojen mehanizam, koja se postavljaju na sednici koju određuje predsednik Narodne skupštine „na predlog poslaničke grupe, najmanje jedanput u toku meseca“.<sup>22</sup> Međutim, podaci o radu Skupštine dostupni na sajtu parlamenta beleže da je tokom 2016. godine održan samo jedan dan za odgovaranje na poslanička pitanja a tokom 2015. godine niti jedan,<sup>23</sup> dok se u literaturi može naći podatak da je jedna ta-

17 Freedom House, *Nations in Transit 2017*, dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia>

18 The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, dostupan na: <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>

19 Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, *BTI 2016 Serbia Country Report*, dostupan na: [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI\\_2016\\_Serbia.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Serbia.pdf)

20 Nataša Vučković „Regulatorni okvir i parlamentarna praksa“, u: Nataša Dragojlović i Nataša Vučković, *Parlament i spoljna politika. Ka unapređenoj debati i efektivnom nadzoru*, Beograd: Fondacija Fridrih Ebert, 2016, str. 4–5.

21 Čl. 205, Poslovnik Narodne skupštine.

22 Čl. 209, Poslovnik Narodne skupštine.

kva sednica održana početkom jula 2015. godine.<sup>24</sup> Kako bismo bliže sagledali aktuelno stanje u pogledu sprovođenja kontrolne funkcije parlamenta, usmerićemo se na tri mehanizma na raspolaganju Skupštini u cilju sprovođenja delotvornog nadzora i kontrole: rad nezavisnih državnih organa, usvajanje republičkog budžeta i praćenje napretka u ostvarivanju obaveza preuzetih u procesu pregovora o pristupanju Srbije EU.

Efikasan i delotvoran rad nezavisnih organa, kao ključnih partnera Skupštini u sprovođenju funkcije nadzora nad izvršnom vlašću, organima uprave i nosiocima javnih ovlašćenja, nužan je za funkcionisanje mehanizma uzajamne kontrole i ravnoteže vlasti. Međutim, ovi organi se u svom radu suočavaju sa brojnim preprekama i poteškoćama koje degradiraju njihov položaj i uticaj, i time umanjuju celokupnu parlamentarnu kontrolu svodeći rad Skupštine na puku formalnu ulogu „glasačke mašine“. Prethodna istraživanja ukazuju na nekoliko grupa prepreka i poteškoća koje otežavaju rad nezavisnih organa, uključujući nevažavanje njihovih preporuka i mišljenja na nacрте propisa i drugih akata, znatna kašnjenja institucija izvršne vlasti u sprovođenju preporuka, nedostatak funkcionalnog sistema za praćenje sprovođenja zaključaka Skupštine donetih na osnovu njihovih izveštaja, kao i nedostatak svesti o položaju i ulozi ovih organa i neprimeren odnos prema njihovim predstavnicima.<sup>25</sup> Uz ustaljena kašnjenja u razmatranju njihovih izveštaja od strane relevantnih odbora, među nedostacima koji karakterišu odnos Skupštine i nezavisnih organa pre svega treba izdvojiti višegodišnje izostanke plenarne rasprave o ovim izveštajima. Značaj razmatranja izveštaja nezavisnih organa od strane Skupštine leži upravo u činjenici da se zaključcima Skupštine preporuke sadržane u izveštajima instrumentalizuju, te stoga delotvornost izveštaja nezavisnih organa u velikoj meri zavisi od mogućnosti da njima skrenu pažnju javnosti i parlamenta na probleme građana.<sup>26</sup> Stoga, praksa kašnjenja Skupštine u njihovom razmatranju ozbiljno degradira položaj i uticaj nezavisnih organa i same Skupštine, te narušava delotvorno sprovođenje kontrole.<sup>27</sup> Tako je, na primer, Skupština poslednji put u plenumu razmatrala godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu. Izveštaji Zaštitnika građana za 2014. godinu, 2015. godinu i 2016. godinu, svaki podnet u martu naredne godine, nisu razmatrani. Izostanak razmatranja izveštaja Zaštitnika građana posebno je zabrinjavajući imajući u vidu da su njegovi izveštaji „uzeti kao indikatori uticaja da bi se procenilo da li je došlo do napretka u određenoj oblasti“ u okviru ciljeva zacrtanih akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, kao i Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, koji su od posebnog značaja za napredak Srbije u procesu evropskih integracija.<sup>28</sup>

24 Nataša Vučković „Regulatorni okvir i parlamentarna praksa“, u: Nataša Dragojlović i Nataša Vučković, *Parlament i spoljna politika. Ka unapređenoj debati i efektivnom nadzoru*, Beograd: Fondacija Fridrih Ebert, 2016, str. 4.

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

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

27 Videti Tara Tepavac, „Živo slovo na papiru: nezavisni organi u procesu...“

Izrazito nekonzistentna praksa i ustaljeno kašnjenje u razmatranju izveštaja Zaštitnika građana od strane Skupštine koja obesmišljava svrhu njihove kontrole nije usamljen slučaj, s obzirom na to da Skupština već treću godinu za redom nije raspravljala ni o godišnjim izveštajima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti na plenarnom zasjedanju.<sup>29</sup> U tom smislu, neprecizne odredbe Poslovnika Narodne skupštine, koje na primer ne definišu jasno koji su skupštinski odbori zaduženi za razmatranje godišnjih izveštaja određenih nezavisnih tela, kada je predstavnicima nezavisnih tela dozvoljeno da učestvuju ili koliko vremena imaju na raspolaganju za izlaganje na sednici, svakako ne doprinose prevazilaženju ovih nedostataka. Problem kašnjenja Skupštine u razmatranju izveštaja i preporuka nezavisnih tela i raspravi o njima prepoznat je i od strane Evropske komisije (EK). Godišnji izveštaj EK za Srbiju u 2016. godini podvlači da „delotvoran nadzor nad egzekutivom mora biti dodatno unapređen“ kao i „razumevanje i priznavanje nadležnosti nezavisnih organa“.<sup>30</sup> Nadalje, polugodišnji izveštaj EK o pregledu stanja u poglavljima 23 i 24 u 2017. godini ističe, između ostalog, kašnjenje u usvajanju izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana, novog Zakona o zaštiti podataka, te da Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti još nije konsultovan u pogledu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>31</sup>

Postupak budžetske kontrole takođe je doveden u pitanje tokom 2017. godine, prilikom rasprave o novom predlogu zakona o budžetu tokom Pete sednice Drugog redovnog zasjedanja Narodne skupštine u 2017. godini. Naime, zloupotrebom postojećih procedura i pravila, na sednici je raspravljano o amandmanima podnetim na prošlogodišnji budžet, umesto o Predlogu zakona o budžetu za 2018. godinu, o kome se suštinski nije ni raspravljalo zbog nedostatka vremena. Štaviše, na predloge nekoliko zakona koji su se našli na dnevnom redu sednice podneto je ukupno 2.317 amandmana, većinom od strane poslanika vladajuće koalicije, a s obzirom na raspored dnevnog reda, većina od 919 amandmana podnetih na predlog novog budžeta nije stigla na red. Naime, na početak dnevnog reda<sup>32</sup> postavljena je rasprava o amandmanima na Predlog zakona o dopuni Zakona o budžetu za 2017. godinu, podnetim u najvećoj meri od strane vladajuće koalicije. Poslanici vladajuće koalicije obrazlagali su tokom trodnevnog zasjedanja oko 300 amandmana podnetih na predlog zakona koji se tiču rebalansa budžeta i finansijskih planova za 2017. godinu Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, Nacionalne službe za zapošljavanje i Republičkog fonda za

29 „Non-paper“ o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, Evropska komisija, novembar 2017, str.7, Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_23\\_24/non\\_paper\\_23\\_24\\_novembar\\_srp.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf)

30 Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2016. godinu*, Brisel, novembar 2016, st. 7–8. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2016.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf)

31 „Non-paper“ o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, Evropska komisija, novembar 2017, str. 6–7. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_)

penzijsko i invalidsko osiguranje, repetitivnim govorima bez suštinskog sadržaja tokom ukupno 600 minuta, da bi te amandmane pre glasanja povukli.<sup>33</sup> Na taj način, vreme predviđeno za plenarnu raspravu je u najvećoj meri potrošeno u diskusiji o prošlogodišnjem budžetu, a vreme preostalo opozicionim strankama za obrazlaganje amandmana na novi predlog budžeta krajnje ograničeno.<sup>34</sup> Time je suštinska rasprava u plenumu o predlogu novog republičkog budžeta izostala, a mogućnost amandmanske intervencije poslanika obesmišljena. Ovakve zloupotrebe procedura, kao i usvajanje republičkog budžeta bez suštinske rasprave, naišlo je na osudu kako opozicionih partija tako i predstavnika civilnog društva.<sup>35</sup>

Konačno, ni parlamentarni nadzor nad tokom pregovora o pristupanju Srbije EU ne može se smatrati u potpunosti delotvornim u praksi. Iako Odbor za evropske integracije redovno razmatra predloge pregovaračkih pozicija, praćenje sprovođenja *Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU* (NPAA) od strane Skupštine odlikuje krajnja nekonzistentnost. NPAA predstavlja ključan programski dokument za usmeravanje i praćenje sprovođenja neophodnih reformi i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, koji je istovremeno nastavak Nacionalnog programa za integraciju realizovanog u periodu od 2008. do 2012. godine, odnosno pre otpočinjanja pregovora o članstvu Srbije u EU i stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. NPAA predstavlja višegodišnji plan usklađivanja koji obuhvata pregled svih reformskih i zakonodavnih aktivnosti potrebnih za uspešno okončanje pregovora o pristupanju u 33 od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja.<sup>36</sup> Prvobitno je usvojen za period od 2013. do 2016. godine, nakon čega je revidiran dva puta – 2014. i potom 2016. godine. Izveštaji kojim Vlada informiše Skupštinu o sprovođenju NPAA su jedno od ključnih merila njene suštinske posvećenosti sprovođenju neophodnih reformi i napretku u procesu pridruživanja EU, koji istovremeno omogućavaju Skupštini da prati napredak u ispunjavanju svih obaveza koje je država Srbija prihvatila u procesu pregovora o pristupanju EU. U periodu od januara 2013. godine do decembra 2015. godine, kvartalne izveštaje o sprovođenju NPAA redovno je pripremala Kancelarija za evropske integracije.<sup>37</sup> Međutim, dinamika izveštavanja Vlade izmenjena je tako da je umesto kvartalnih izveštaja

33 „Poslanici SNS povukli 100 amandmana na koje su potrošili 600 minuta, opozicija besna“, *Nedeljnik*, 14.12.2017. Dostupno na: <https://www.nedeljnik.rs/politiko/portalnews/poslanici-sns-povukli-100-amandmana-na-koje-su-potrosili-600-minuta-opozicija-besna/>

34 „Nastavljena rasprava o budžetu, više od 2.000 amandmana“, *NI*, 11.12.2017. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a348555/Vesti/Vesti/Rasprava-o-budzetu-u-Skupstini.html>

35 Tako je, na primer, nevladina organizacija CRTA usled protesta odlučila da obustavi rad portala Otvoreni parlament, odnosno da ne objavljuje informacije o aktivnostima poslanika, koje su upravo najviše koristili sami poslanici kako iz vladajuće koalicije tako i iz redova opozicije. Saopštenje je dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/> (pristupljeno 27. decembra 2017). Videti i: *Javna rasprava koja nam je uskraćena – Libekov panel „Partije o budžetu“*, LIBEK libertarijanski klub, 22.12.2017, <https://libek.org.rs/sr/vesti/2017/12/22/panel>

36 Poglavlja 34 i 35 nisu obuhvaćena s obzirom na to da za njih nije razvijen EU acquis. Više o NPAA videti na: <http://www.mei.gov.rs/rd/dokument/...>

predviđeno izveštavanje na godišnjem nivou, čime se degradira koncept NPAA kao ključnog dokumenta za usmeravanje toka pregovora. Štaviše, nakon Druge revizije NPAA za 2014–2018 godinu, usvojene u novembru 2016. godine, prema javno dostupnim podacima ni jedan izveštaj o njegovom sprovođenju nije objavljen. Poslednji dostupan izveštaj o sprovođenju NPAA za poslednji kvartal 2015. godine objavljen je u januaru 2016. godine,<sup>38</sup> nakon čega se pristupilo drugoj reviziji NPAA. Izveštaji o NPAA nisu razmatrani u Odboru za evropske integracije od tada, prema podacima dostupnim autoru. Osim toga, činjenica da izveštaji o toku pregovora o pristupanju Srbije EU, koje je Vlada obavezna da podnosi Skupštini dva puta godišnje, ni jednom nisu razmatrani na sednici Skupštine predstavlja kršenje *Rezolucije o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*.<sup>39</sup> Stoga se može zaključiti da nivo parlamentarnog nadzora nad tokom pregovora o pristupanju Srbije EU, odnosno sprovođenju obaveza preuzetih u pogledu procesa pridruživanja Srbije EU, nije na zadovoljavajućem nivou.

## ZAKLJUČAK

Aktuelna praksa ukazuje da Skupština u Srbiji ima pre simboličnu nego suštinsku kontrolnu ulogu, uz alarmantno nizak stepen odgovornosti prema delotvornom vršenju ove funkcije. Mehanizme i institute, koje je postojeći regulatorni okvir stavio na raspolaganje Skupštini za sprovođenje kontrole odnosno nadzora u različitim oblastima, u praksi nisu iskorišćeni na efikasan i delotvoran način, na šta ukazuju brojni primeri, od izostanka dana za postavljanje poslaničkih pitanja, preko nerazmatranja izveštaja nezavisnih organa i izostanka suštinske skupštinske rasprave o republičkom budžetu, sve do izostanaka redovnih izveštaja Vlade o toku pregovora o pristupanju Srbije EU i sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU. Ovakav odnos Skupštine prema sprovođenju svojih funkcija dodatno produbljuje već alarmantno nepoverenje građana u ovu instituciju. Čak 41% građana nezadovoljno je radom Skupštine, 64% „smatra da političari građanima ne govore istinu“, 63% smatra da se poslanici vode interesima svojih političkih partija pre nego građana, a samo 21% smatra da „skupština efikasno nadzire rad vlade vodeći računa da vlada vodi politiku za dobro svih građana“.<sup>40</sup>

Detaljnije razmatranje prepreka i nedostataka koji otežavaju delotvorno sprovođenje parlamentarne kontrole ukazuje na potrebu za revizijom i daljim unapređenjem pre svega Poslovnika Narodne skupštine, a zatim i drugih rele-

38 *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), četvrto tromesečje 2015. godine*, Kancelarija za evropske integracije, januar 2016. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa\\_oktobar\\_decembar\\_2015.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa_oktobar_decembar_2015.pdf)

39 *Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, "Sl. glasnik RS", br. 112/13, dostupna na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>

40 *Istraživanje Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji – 2017*, CRTA i IPSOS Strategic Marketing, 2017, str. 23–25. Dostupno na: <http://cрта.rs/wp-content/uploads/2017/12/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf>

vantnih zakona i propisa, kako bi se otklonili nedostaci i smanjile mogućnosti zloupotreba procedura i pravila. Postojeći reformski momentum koji je otvorio proces pregovora o pristupanju Srbije EU treba iskoristiti kako bi se unapredio politički sistem, ojačala uloga i uticaj Skupštine kao i uloga poslanika, koji su usled prekomerne koncentracije moći u rukama političkih partija uglavnom svedeni na čiste izvršitelje partijskih direktiva čija je odgovornost usmerena ka partijskom vodstvu umesto prema građanima i javnom interesu. Osnazivanje poslanika i same Skupštine, kao i delotvorno sprovođenje parlamentarnog nadzora i kontrole, od suštinske su važnosti ne samo za ponovno uspostavljanje sistema međusobne kontrole i ravnoteže vlasti, već i za ponovno uspostavljanje poverenja građana u institucije.

Tara Tepavac. M.A.\*

## SUPERVISORY FUNCTION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF SERBIA

### Summary

*Powerful and influential parliament is the cornerstone of the rule of law and the rule of law and one of the basic preconditions for a stable democracy. In this sense, a functioning parliament that effectively monitors and controls the work of the executive, in general and in the process of EU accession particularly, is one of the basic preconditions for preserving the balance of power and the rule of law. However, the ongoing tendencies of increased concentration of power in the hands of the executive and political parties influencing the (in)effective implementation of the basic functions of the parliament in Serbia are threatening to further degrade the position, role and influence of the parliament in Serbia. This paper reviews the power and influence that the parliament has de jure and de facto in the political system of Serbia, with a special focus on its effectiveness in exercising oversight and control over the executive. The paper concludes that it is necessary to reinstate the position and influence of the National Assembly of the Republic of Serbia, as well as substantial and effective exercising of its control function.*

**Key Words:** *Parliament. Assembly. Parliamentary control. Parliamentary supervision. European integrations. Accessibility negotiations. European Union.*

\* Tara Tepavac, Master in Political Science and International Policy. Faculty of Political Science, University of Belgrade. Researcher at the European Movement in Serbia.

*Lektor i korektor*  
Irena Popović

*Tehnički urednik*  
Zoran Grac

*Priprema*  
Dosije studio, Beograd

*Štampa*  
JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

*Tiraž*  
100

*Adresa redakcije*  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776  
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs  
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд  
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–