

**Poboljšanje
demokratskih performansi
Narodne skupštine
Republike Srbije**
Preporuke

**Slaviša Orlović, rukovodilac projekta
Jelena Lončar
Dušan Spasojević
Dragana Đ. Radojević**

Beograd, 2012.

Izdavač: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
(Centar za demokratiju)

Za izdavača: Prof. dr Ilija Vujačić

Priprema i štampa: Čigoja štampa

Tiraž: 150

ISBN 978-86-84031-58-9

Članovi istraživačkog tima:

Slaviša Orlović, rukovodilac projekta,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
slavisa.orlovic@fpn.bg.ac.rs

Jelena Lončar,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
jelena.loncar@fpn.bg.ac.rs

Dušan Spasojević,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
dusan.spasojevic@fpn.bg.ac.rs

Dragana Đ. Radojević,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
vockica77@hotmail.com

(Comparative Analyses of Democratic Performances of Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro Parliaments)

Projekat je rađen u okviru Regionalnog programa podrške istraživanjima u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (RRPP), koji vodi Univerzitet u Friburgu, uz finansijsku podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Mišljenja izneta u ovom izveštaju mišljenja su autora i ne predstavljaju nužno mišljenja SDC niti Univerziteta u Friburgu.

Sadržaj

Uvod	7
-------------------	----------

I deo

SPOLJNI KONTEKST DELOVANJA PARLAMENTA

1. Institucionalni okvir Narodne skupštine Republike Srbije	13
Parlament Srbije u Ustavu i Zakonu o Narodnoj skupštini	13
Odnos Skupštine i predsednika Republike	15
Odnos Skupštine i Vlade	15
Uticaj izbornog sistema na strukturu i rad parlamenta ..	16
Unutrašnja organizacija parlamenta	26

II deo

UNUTRAŠNJI KONTEKST DELOVANJA PARLAMENTA

1. Nadležnosti Narodne skupštine Republike Srbije ...	37
2. Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije	39
Postupak predlaganja zakona	40
Postupak razmatranja zakona	44
Hitan postupak	47
Zaključne napomene	50
3. Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije	52
Položaj i integritet narodnih poslanika	53
Kontrolni mehanizmi Narodne skupštine – pravni okvir i praksa	55
<i>Izglasavanje nepoverenja Vladi i interpelacije</i>	55
<i>Izveštaji Vlade i ministarstava Skupštini i odborima</i> ...	57

<i>Anketni odbori i komisije</i>	58
<i>Poslanička pitanja</i>	59
4. Transparentnost Narodne skupštine Republike Srbije	64
Pravni okvir	65
Mehanizmi obezbeđivanja transparentnosti Narodne skupštine – pozitivne strane	66
Dalji koraci ka većoj transparentnosti Narodne skupštine	68
5. Uticaj međunarodnih aktera na rad Narodne skupštine Republike Srbije	72
Pravni okvir	72
Evropske integracije i Narodna skupština	74
Međunarodna saradnja	75

III deo ZAKLJUČAK

Literatura	83
Biografije istraživačkog tima	89

Uvod

Publikacija koja je pred Vama rezultat je jednogodišnjeg istraživačkog projekta *Komparativna analiza demokratskih performansi parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*. Istraživački tim projekta čine istraživači i saradnici Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, koji su i autori ove publikacije. Projekat je finansiran u okviru šireg regionalnog projekta *Političke, društvene i ekonomske promene na Zapadnom Balkanu*, u okviru Programa za promociju regionalnog istraživanja Zapadnog Balkana (RRPP) (<http://www.rrpp-westernbalkans.net/>).

Iako je parlament-legislativa formalno nosilac najviše grane vlasti, u praksi postoji tendencija njegove marginalizacije. Polazeći od značaja parlamenta kao najvišeg zakonodavnog tela, kontrolora izvršne vlasti i direktnog predstavničkog tela građana, cilj ovog rada je da detaljnije osvetli problem slabosti parlamenta, analizirajući funkcionisanje Narodne skupštine Republike Srbije. Slabi i neefikasni parlamenti izazivaju nepoverenje građana prema predstavničkim institucijama, što otežava razvoj i konsolidaciju demokratije. U težnji da se doprinese jačanju parlamenta, pored ukazivanja na problem i objašnjenja slabosti, cilj nam je da ponudimo preporuke za njihovo prevazilaženje, u kojima se nude mogući pravci rešavanja određenih problema identifikovani ovim istraživanjem u analiziranim oblastima.

Analizom sadržaja istražena je ustavna struktura, oblik organizacije vlasti, kao i oblik državne organizacije. Obrađena su pitanja izbornog i partijskog sistema, jer oni neposredno utiču na oblikovanje parlamenata. Takođe, analizirane su i interne karakteristike parlamenata (broj poslanika, domova i broja parlamentarnih odbora). S obzirom na to da se funkcionisanje parlamenta najbolje ogleda u ostvarivanju njegovih osnovnih

funkcija, u empirijskom delu istraživanja, akcenat je stavljen na dve važne nadležnosti parlamenta – zakonodavnu i kontrolnu. Istraživački fokus, osim na ove dve funkcije, bio je usmeren na analizu transparentnosti u radu parlamenta i uticaj međunarodnih aktera. Efikasno i efektivno vršenje ovih nadležnosti doprinosi većoj demokratičnosti društva i kvalitetnijim zakonima, dok kontrola rada izvršne vlasti može da doprinese povećanju političke odgovornosti, podeli moći i međusobnom ograničavanju grana vlasti, smanjenju korupcije i kvalitetnijem radu vlade. S druge strane, transparentnost parlamenta ukazuje na kvalitet predstavničke funkcije, odnosno komunikaciju parlamenta sa građanima i govori o tome koliko je sam parlament odgovoran i otvoren prema glasačima koji su ga izabrali. Takođe, transparentnost rada omogućuje akterima civilnog društva da učestvuju u procesu donošenja odluka i da kontrolišu rad parlamenta, čime se povećava demokratičnost sistema. Uticaj međunarodnih aktera na rad parlamenta naročito je zapostavljen u domaćim istraživanjima, a posebno je značajan imajući u vidu da je Srbija na putu ka članstvu u EU. Pored toga, saradnja parlamenta sa međunarodnim organizacijama je sve intenzivnija, a njihov uticaj je posebno vidljiv u unapređenju kapaciteta poslanika i službi parlamenta. Istraživanje je obuhvatilo analizu sadržaja ustava, zakona, poslovnika i drugih dokumenata koji uređuju poziciju i funkcionisanje parlamenta, izveštaje o radu, analize relevantnih internet sadržaja i, konačno, dubinskih intervju sa narodnim poslanicima i predstavnicima međunarodnih organizacija koje su do sada na različitim projektima sarađivale sa Skupštinom Srbije.

Očekujemo da će ove preporuke pobuditi interesovanje narodnih poslanika i ostalih zainteresovanih aktera koji mogu pomoći unapređivanju rada parlamenta, kao i da će biti od koristi za dalja istraživanja oblasti parlamentarizma u Srbiji. Verujemo da će ovo istraživanje bar malo nadomestiti nedostatak relevantnih izvora u ovoj oblasti. Sa dosta osnova moglo bi se reći da još uvek ne postoji dovoljno razvijena svest ni u naučnoj ni u široj javnosti o značaju parlamentarizma. Projekat ima za cilj da pomeri ovu temu sa margine u centar interesovanja i angažovanja. Verujemo da se, bar delimično, popunjava praznina koja postoji u ovoj oblasti i na ovaj način doprinosi produbljivanju saznanja o značajnim političkim i društvenim procesima u Srbiji.

Veliku zahvalnost dugujemo mentorima i recenzentima, prof. dr Dragu Zajcu, sa Univerziteta u Ljubljani, i prof. dr Florianu Bieberu, sa Univerziteta u Gracu, koji su kritički čitali naše tekstove i svojim komentarima značajno unapredili naš rad. Posebno se zahvaljujemo Univerzitetu u Friburgu iz Švajcarske i Programu za promociju regionalnog istraživanja Zapadnog Balkana (RRPP), koji su prepoznali značaj ovog istraživanja i finansijski ga podržali. Zahvaljujemo se svim narodnim poslanicima koji su dali doprinos ovom istraživanju svojim odgovorima na intervjue, kao i službi Narodne skupštine Republike Srbije, koja je dostavila tražene odgovore.

Istraživački tim



I deo

**SPOLJNI KONTEKST DELOVANJA
PARLAMENTA**



1. Institucionalni okvir Narodne skupštine Republike Srbije

Parlament Srbije u Ustavu i Zakonu o Narodnoj skupštini

Položaj parlamenta (Narodne skupštine Republike Srbije) uslovljen je ustavnom i institucionalnom strukturom (podela vlasti, izborni sistem proporcionalnog predstavništva sa otvorenim listama, partijskim sistemom, hibridnim – parlamentarno-predsedničkim (polupredsedničkim) sistemom, socijalnom strukturom (etničkom, religijskom) i političkom kulturom. *Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji* (Ustav Srbije iz 2006, član 98). Ovakva pozicija i poštovanje proizlazi iz neposrednog izbora od strane građana (naroda), sastavljenih od predstavnika naroda, i imaju legitimitet nosioca „narodnog suvereniteta“. Nadležnost i pozicija parlamenta u sistemu vlasti određena je Ustavom Republike Srbije, a njene nadležnosti, odnos sa drugim organima vlasti, organizacija i funkcionisanje precizirani su Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine. U savremenim parlamentarnim sistemima Zakon o parlamentu je retkost, jer se uglavnom Ustavom uređuje nadležnost, organizacija i funkcionisanje parlamenta.¹ Ustavi najčešće uređuju nadležnost parlamenta, dok se Poslovníku ostavlja detaljna razrada organizacije i funkcionisanja parlamenta. Formalna pozicija parlamenta, kao najviše grane vlasti, ne korespondira uvek sa njenom stvarnom pozicijom. Novim ustavom iz 2006. Zakon o Narodnoj skupštini postao je ustavna kategorija. To je bila i šansa i izazov da se reguliše i utvrdi autonomija parlamenta.

1 Države koje nemaju zakon o parlamentu ova pitanja rešavaju Ustavom i skupštinskim Poslovníkom. Među malobrojnim državama koje imaju poseban zakon o parlamentu spadaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Švajcarska i, do 2000. godine, Finska.

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine predviđeno je donošenje Zakona o Narodnoj skupštini. Članom 110. Ustava Republike Srbije predviđeno je: „O Narodnoj skupštini se donosi zakon“. Na ovaj način parlamentu je prepušteno pravo da samooorganizovanje, uređenje sopstvenog rada i parlamentarnu proceduru uredi ne samo skupštinskim Poslovníkom, već i Zakonom o Narodnoj skupštini. Osnovni cilj donošenja Zakona o Narodnoj skupštini bio je da se urede funkcije, organizacija i način rada Narodne skupštine, status, prava i dužnosti narodnih poslanika, odnos Narodne skupštine sa drugim organima, prava i obaveze Narodne skupštine u upravljanju i raspolaganju imovinom koju koristi i budžetskim sredstvima, kao i položaj Službe Narodne skupštine. Ustav Republike Srbije se ne upušta detaljno u oblast unutrašnje organizacije i uređenja poslova parlamenta. Ova pitanja se delom regulišu Zakonom o Narodnoj skupštini, a delom Poslovníkom Narodne skupštine. U Ustavu Republike Srbije postoji jedna protivrečnost ustavnih odredbi koje se odnose na nadležnost Narodne skupštine. U Ustavu se navodi da Narodna skupština apsolutnom većinom glasova svih članova donosi Poslovník o svom radu, što daje poseban značaj ovom aktu, dok Zakon o Narodnoj skupštini ne podleže pravilima o posebnoj i otežanoj proceduri donošenja, pa spada u redovno zakonodavstvo. No, važno je istaći da se hijerarhija i suprematija akata izvodi po svojim obeležjima, pri čemu je zakon iznad skupštinskog poslovníka. Ako je tako, ostaje nejasno pitanje zašto se za usvajanje Poslovníka Ustavom predviđa veća većina nego za usvajanje zakona, u ovom slučaju Zakona o Narodnoj skupštini (Pejić, 2006: 233–234).

Jedna od ideja vodilja za usvajanje Zakona o Narodnoj skupštini, osim Ustavne obaveze, bila je i obezbeđivanje uslova za rad parlamenta, kao najviše vlasti u sistemu podele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska). Stepenn autonomije parlamenta zavisi od njegove pozicije u ustavnom sistemu, njegovih nadležnosti, ali i od resursa koji mu stoje na raspolaganju. Osim normativnih rešenja, pozicija parlamenta je neretko zavisna od realnih odnosa političkih snaga. Pomak je, pre svega, napravljen na polju budžetske autonomije (poglavlje XV, Imovina i finansiranje Narodne skupštine, članovi od 64. do 69). Narodnoj skupštini je, na osnovu „svog“ Zakona, omogućeno da sama pripremi predlog svog budžeta, kojim reguliše svoju finansijsku autonomiju

u okviru ukupnog budžeta Republike Srbije, koji priprema Vlada, ali usvaja Narodna skupština. Narodna skupština priprema svoj budžet (na osnovu uputstva Ministarstva finansija), koji Vlada bez usklađivanja uključuje u državni budžet.

Donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini napravljen je pomak ka većoj autonomiji parlamenta od izvršne vlasti bar na polju budžetske autonomije (poglavlje XV, Imovina i finansiranje Narodne skupštine, članovi od 64. do 69).

Odnos Skupštine i predsednika Republike

Uz Skupštinu, postoji još jedna institucija neposredno izabrana od strane građana. U Srbiji je na snazi sistem sa neposredno izabranim predsednikom Republike, koji se sa dosta osnova može nazvati „polupredsednički sistem“. Predsednik Srbije nema „proaktivnu moć“ predlaganja zakona i donošenja uredbi sa zakonskom snagom, već samo „reaktivnu“ moć vraćanja zakona. S obzirom na to da predsednik ukazom proglašava zakone, može zahtevati da Narodna skupština ponovo glasa o zakonu, ali je dužan da proglasi ponovo izglasan zakon. Ovaj deo nadležnosti, iako ograničen, pokazao je svoje dobre strane kao korigujući faktor u uslovima kada postoji fuzija vlasti između Skupštine i Vlade. Za odnos Narodne skupštine i predsednika značajno je istaći da parlament ima mogućnost da, „zbog povrede Ustava, smeni neposredno izabranog predsednika Srbije glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika“ (čl. 118 Ustava).

Odnos Skupštine i Vlade

Jedno od najvažnijih pitanja u reprezentativnoj demokratiji jeste odnos između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno između parlamenta i Vlade. Teško se može očekivati da u upravljačkom smislu parlament ima dominirajuću, a Vlada samo izvršnu ulogu. Naprotiv, danas je sve prisutnija prevlast izvršne vlasti (Vlade ili predsednika države) u odnosu na parlament, pa se sedište političke moći pomera sve do političkih partija. U tom smislu, skupštine se neretko svode na „pričaonice“, „debatne klubove“ ili „javne forume“, koji samo potvrđuju odluke donete na drugom mestu. Odnos Skupštine i Vlade u Srbiji potvrđuje

ovaj trend. Suprematija izvršne vlasti ogleda se, između ostalog, i u činjenici da lideri partija, koje čine vladinu većinu, sede u Vladi i preko šefova poslaničkih grupa u Skupštini kontrolišu legislativu.

Prema Ustavu Srbije, izvršna vlast je skoncentrisana u Vladi koja čini samo jezgro vlasti. Prema čl. 122 Ustava Srbije piše: „Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji“. Osim toga, Vlada „utvrđuje i vodi politiku“ (član 123).

Jedno od ojačanih ovlašćenja Vlade novim Ustavom je i to što joj je dato ovlašćenje za davanje predloga Skupštini za izbor i razrešenje tužilaca, što je ranije bilo u nadležnosti Visokog saveta pravosuđa. Predsednik Republike više ne može kao ranije da traži od Vlade da izloži svoje stavove o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti. A značajno je ojačana i pozicija predsednika Vlade, koji „vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu“ (član 125). Takođe, sada su ministri „za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini“.

Uticao izbornog sistema na strukturu i rad parlamenta

Izborni sistem snažno utiče na oblikovanje i funkcionisanje parlamenta.² Samo na prvim višepartijskim izborima 1990. u Srbiji je bio primenjivan većinski dvokružni izborni sistem. Od 1992, na svim dosadašnjim izborima za Skupštinu Srbije (1992–2012) primenjuje se proporcionalni izborni sistem. Izborni cenzus sve vreme iznosi 5% glasova, a preračunavanje glasova u mandate obavlja se po D’Ontovoj formuli. Poslednja izmena izbornog sistema u Srbiji učinjena je 2011. godine. Za proporcionalne izborne sisteme (PR, *proportional representation*, ili sistem lista) smatra se da su više fer prema manjim partijama, jer im omogućavaju lakši ulazak u parlament i pružaju bolju socijalnu reprezentaciju. Međutim, manjine u Srbiji su bile najviše zastupljene u parlamentu nakon prvih višepartijskih izbora na kojima je primenjen većinski dvokružni sistem.

2 Detaljnije smo o ovome pisali u „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji“, *Politički život*, br. 4, 2012. Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka u Beogradu i Službeni glasnik, str. 19–35.

Jedan od razloga ovakvih ishoda je i teritorijalna koncentracija pojedinih manjina. Postavlja se pitanje koliko se bolja predstavljenost parlamenta odražava na efikasnost njegovog funkcionisanja. Ovo se često tumači kao *trade-off*, odnosno hoćete li imati dovoljno reprezentativni parlament i vladu ili jaku i stabilnu vladu, ali teško je postići obe stvari istovremeno.

Proporcionalni izborni sistemi u proseku daju proporcionalniji rezultat u odnosu na većinske (neproporcionalne) izborne sisteme. Proporcionalnost izbornog sistema ima za posledicu srazmernije transponovanje i veću zastupljenost manjinskih stranaka, malih stranaka, ali i fragmentaciju partijskog sistema i kao neminovnost koalicione vlade. To znači da je distorzija između broja glasova koji osvoji partija i broja mesta koje po tom osnovu dobije u parlamentu manja. Izborna volja birača ne prevodi u vladu odmah nakon izbora, već se koalicione većine formiraju ne tako lako i ne tako brzo. Male stranke imaju i koalicioni ali, neretko, i ucenjivački potencijal. Što je veća proporcionalnost sistema, to je fragmentiraniji partijski sistem; što je fragmentiraniji partijski sistem, to su veće tendencije ka širim, odnosno brojnijim koalicijama. U državama u kojim se primenjuje proporcionalni izborni sistem, retkost je da jedna partija može sama da sastavi vladu, pa su neminovne koalicije. Ovo takvoj vladi smanjuje, ili bar zamagljuje, odgovornost, jer se u njoj jedni kriju iza drugih. Tako se većinom zapostavljaju predizborna obećanja data biračima.

Proporcionalni izbori ne doprinose stvaranju parlamentarne većine, većinski izborni sistemi ne dovode do pravednog predstavljanja (Nohlen, 1992: 89). Uvidom u promene izbornog sistema u Srbiji, od kada se prešlo na proporcionalni izborni sistem, menjao se broj izbornih jedinica. Može se zapaziti tendencija smanjenja disproporcionalnosti, odnosno povećanja proporcionalnosti (Tabela 1. Indeks disproporcionalnosti). Broj izbornih jedinica u Srbiji kretao se: 1992. – 9; 1993. – 9, 1997. – 29, 2000. – 1, 2003. – 1, 2006. – 1, 2008. – 1. (Tabela 1. Kolona koja se odnosi na broj predstavnika koji se bira u izornoj jedinici). U Srbiji od 2000. DM iznosi 250, jer se toliko poslanika bira u jednoj izornoj jedinici (cela zemlja). S obzirom na to da je Srbija od 2000. jedna izborna jedinica, izborni sistem je izrazito proporcionalan (Vidi tabelu 1). Ova proporcionalnost delimično se smanjuje primenom D'Hondtovog sistema, koji

je jedan od najmanje proporcionalnih izbornih formula u proporcionalnom sistemu (Lijphart 1994, *Electoral System and Party System*), ali i izbornim cenzusom od 5%.

Tabela 1. Efekti izbornog sistema u Srbiji

Godina /izbori Red./ Vanr.	Izborni sistem	Broj izbornih jedinica	DM – Broj predstavnika koji se bira u izbornoj jedinici	Broj opština bez poslanika ³	Indeks disproporcionalnosti ⁴	Efektivni broj partija	Vlada – jednopartijska/ koaliciona
1990. Red.	Većinski –dvokružni redovni	250	1	59	23,65	1,4	Jednopartijska – SPS 1–11. 2. 1991. 23. 12. 1991. 2–23. 12. 1991. 10. 2. 1993
1992. Vanr.	Proporcionalni vanredni	9	27,7 (prosek)	90	10,22	3,4	Manjinska 10. 2. 1993. 18. 3. 1993.
1993. Vanr.	Proporcionalni vanredni	9	27,7 (prosek)	77	9,31	3,3	Koaliciona 18. 3. 1994. 24. 3. 1998.
1997. Red.	Proporcionalni redovni	29	8,62 (prosek)	75	7,98	3	Koaliciona 1–24. 3. 1998. 23. 10. 2000. 2–23. 10. 2000. 25. 1. 2001.
2000. Vanr.	Proporcionalni vanredni	1	250	111	5,34	4,95	Koaliciona, – jedna lista DOS 25. 1. 2000. 12. 3. 2003.
2003. Vanr.	Proporcionalni vanredni	1	250	94	6,42	5	Manjinska 18.03.2003. 03.03.2004.
2007. Vanr.	Proporcionalni vanredni	1	250	99	5,16	5,25	Koaliciona 3. 3. 2004. 15. 5. 2007
2008. Vanr.	Proporcionalni vanredni	1	250	98	2,18	4,25 (6,63)*	Koaliciona 15. 3. 2007. 7. 7. 2008.
2012. Red.	Proporcionalni redovni	1	250	111	7,27	7,01*	7. 7. 2008. – 2012.

* Sa koalicijama

- 3 Podaci o broju opština bez poslanika iz: Milan Jovanović (2008), *Narodna skupština – Deformacije teritorijalnog predstavljanja*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, godina II, broj 2, decembar 2008, str. 117–132.
- 4 Podaci za indeks disproporcionalnosti iz: Dušan Vučićević, *Lijphart's Conceptual Map of Democracy: The Case of Serbia*, Serbian Political Thought, pp. 50.



Problem 1: Izrazito fragmentiran parlament.

Što je veća izborna jedinica i što je manji cenzus, veća je proporcionalnost. Iz ove tendencije proizlazile su i ostale, kao što su visoka fragmentacija partijskog sistema, jačanje partija i partijske discipline, frakcionisanje, cepanje i deljenje partija. Radikalizovani unutarpartijski sukobi rezultiraju cepanjem stranaka i(li) formiranjem novih.⁵ Na tu „bolest“ nije bila imuna gotovo nijedna stranka u Srbiji od uvođenja višepartizma.

Do partijske fragmentiranosti parlamenta dolazi, pre svega, zato što manje partije izbegavaju delovanje cenzusa na izborima, pojavljuju se na listama većih partija, a onda u parlamentu izdvoje svoj poslanički klub. Zbog straha da male partije ne mogu da osvoje 5% glasova (u Srbiji, zavisno od izlaznosti, to iznosi oko 200.000 birača), male partije pribegavaju predizbornim koalicijama, ili se pojavljuju na listama većih partija. Na parlamentarnim izborima 2008, od 574 tada registrovanih stranaka, prijavljene su 22 liste. Cenzus je prošlo pet lista, a prirodni prag koji važi za partije manjina – svega tri partije. I pored toga, u Skupštini Srbije 2010. evidentirano je deset poslaničkih klubova i dva nezavisna poslanika, ili ukupno 23 parlamentarne stranke. To govori o indirektnoj parlamentarizaciji – manje partije dobijaju mandate na listama većih, pa izdvoje poslanički klub i fragmentiraju partijski sistem. Četiri većinske i dve manjinske liste osvojile su manje glasova nego potpisa neophodnih za kandidaturu. Usvajanjem novog Zakona o političkim strankama od 2009,⁶ do 2012. registrovano je 87 stranaka. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, u devetom sazivu Skupštine Srbije formirano je četrnaest poslaničkih grupa plus samostalni poslanici.

Preporuka 1.1: Fragmentacija parlamenta može se rešiti sprečavanjem partija da izdvoje svoje poslaničke klubove ili partije sa lista kojima su birači ukazali poverenje.

Preporuka 1.2: U cilju smanjenja fragmentacije parlamenta, moguće je povećanje broja izbornih jedinica. Kod proporcio-

5 O ovome smo detaljnije pisali u: Slaviša Orlović, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, str. 450–459.

6 Zakon o političkim strankama („Službeni glasnik RS”, broj 36/09) stupio je na snagu 23. maja 2009, a počeo da se primenjuje 23. jula 2009. godine.

nalnih sistema, što se više predstavnika bira, to je manja disproporcionalnost (a veća proporcionalnost), i to pogoduje manjim strankama. Što se manje predstavnika bira u jednoj izbornoj jedinici, potreban je veći procenat glasova nekoj partiji da bi osvojila mandat(e) (Nolen i Kasapović, 1997: 12). Što se više predstavnika bira u jednoj izbornoj jedinici, veće su šanse malih partija. To bi smanjilo proporcionalnost, a samim tim i fragmentiranost partijskog sistema. Jedno od objašnjenja zašto se to ne čini jesu izbori na području Kosova i Metohije, gde bi bilo teže sprovesti izbore sa više izbornih jedinica (Goati, 2011: 13).

Preporuka 1.3: Do smanjenja fragmentacije partijskog sistema može doći stepenovanjem cenzusa. U nameri da spreče fragmentaciju partijskog sistema, postkomunističke države su uvele nešto veći cenzus u odnosu na ostale evropske zemlje ili dvostepenovani cenzus.⁷ U Srbiji se od uvođenja proporcionalnog izbornog sistema koristi cenzus od 5%. Zbog straha da male partije ne mogu da osvoje 5% glasova (u Srbiji, zavisno od izlaznosti, to iznosi oko 200.000 birača), male partije pribegavaju predizbornim koalicijama, ili se pojavljuju na listama većih partija. Ako bi cenzus bio manji od 5%, bila bi još veća fragmentacija partijskog sistema, a ako bi bio veći ili stepenovan, smanjio bi se broj partija. Izmenama izbornog sistema 2003, za partije manjina ukinut je izborni cenzus. Uveden je takozvani prirodni prag (ili pozitivna diskriminacija).⁸

7 Mađarska ima cenzus od 5% za samostalne liste i 15% za koalicije četiri i više partija, Rumunija 5% i 8–10% za koalicije, Poljska 5% za samostalne liste i 8% za koalicije. Od postkomunističkih država, jedino u Makedoniji ne postoji izborni cenzus. Cenzus u Turskoj je 10%, u Poljskoj 7%. U Češkoj je cenzus 5% kada je jedna partija, 10% kada su dve, 15% kada su tri, a 20% kada su četiri partije.

8 To znači da se broj ukupnih glasova izašlih birača na izbore podeli sa brojem mesta u parlamentu (250) i dobije koliko glasova nosi jedno poslaničko mesto. U odnosu na taj broj, partije manjina osvajaju onoliko mandata koliko se dobije kada se broj glasova koje osvoje podeli sa brojem glasova koliko nosi jedan mandat. Na primer, ako na izbore izađe 3.750.000 birača i taj broj se podeli sa brojem mesta u parlamentu (250), dobija se 15.000, što znači da jedno poslaničko mesto nosi toliko glasova. Ako partija neke manjine osvoji 30.000 glasova, to se podeli sa 15.000 i ta partija dobija dva mandata u Skupštini.

Preporuka 1.4: Smanjiti broj poslanika potreban za formiranje poslaničke grupe u parlamentu. Poslaničku grupu čine poslanici jedne političke stranke, druge političke organizacije ili grupe građana koja ima najmanje pet poslanika (član 22. Poslovnika NS RS).

Preporuka 1.5: Do smanjenja fragmentacije partijskog sistema može doći uvođenjem neke vrste većinskog ili mešovitog izbornog sistema. Izražavanje preferenci građana za konkretnog kandidata povećalo bi odgovornost i autonomiju izabranih predstavnika, a smanjilo uticaj partija, što bi ih istovremeno reformisalo iznutra. Efekat bi bio i smanjenje partokratije koja usporava konsolidaciju demokratije u Srbiji. Ne treba smetnuti sa uma da postoji opasnost da se postojeći problem reši, ali da nastanu novi problemi. Naime, personalizovan izbor poslanika ne samo da ih čini autonomnim, već se mogu „odmetnuti“ od partije, ne poštujući partijsku disciplinu, što može otežati građenje većina i donošenje odluka. Na taj način poslanici mogu voditi „svoju“ politiku, voditi računa o svom marketingu, „trgovati“ i/ili ucenjivati oko podrške. Sve ovo ukazuje na potrebu filigranskog uravnotežavanja krajnosti u posledicama različitih institucionalnih rešenja.

Problem 2. Slaba geografska (teritorijalna) reprezentativnost.

•••••

Problem 2.1: Skupština Srbije nije u potpunosti reprezentativna kada se uzme u obzir predstavljenost građana sa područja Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija.

Naime, Kosovo je, po Ustavu Srbije, u njenom sastavu, ali ni tokom devedesetih godina, a naročito nakon 1999, kosovski Albanci ne učestvuju na parlamentarnim izborima koje raspisuje NS Republike Srbije. Takođe, od albanskih partija sa juga Srbije, sa područja opština u kojima su albanci nastanjeni (Preševo, Bujanovac i Medveđa), jedino Partija za demokratsko delovanje Rize Halimija učestvuje na parlamentarnim izborima, dok ostale albanske partije iz ovih opština učestvuju samo na lokalnim izborima. Zbog de facto međunarodnog protektorata nad Kosovom, uspostavljenog nakon 1999. godine, Skupština Srbije ima ograničeni suverenitet nad ovom pokrajinom. Nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti i priznanja pedesetak

država, od kojih su dvadeset dve članice EU, Skupština Srbije ima problem sa ostvarivanjem integrativne funkcije kojom bi povezala sve svoje građane. To otežava i sprovođenje zakonodavne nadležnosti. Lokalni izbori koje je Skupština Srbije raspisala 2012. godine nisu se održali na području celog Kosova već samo u opštinama severno od reke Ibar (Kosovska Mitrovica – severni deo, Zubin Potok, Zvečan i Leposavić).

••••• **Problem 2.2: Veliki broj opština i gradova u Srbiji nema svoje predstavnike u parlamentu.**

U četiri saziva Narodne skupštine, od 2000. do 2008, u proseku oko 100 opština nije imalo predstavnika. Nakon parlamentarnih izbora 2008, u Skupštini Srbije veliki broj jedinica lokalne samouprave – 98 (od ukupno 150 opština, 23 grada i glavni grad Beograd) uopšte nema predstavnika u parlamentu.⁹ U njoj živi oko 1.300.000 građana Srbije. U četiri saziva Narodne skupštine, od 2000. do 2008, u proseku oko 100 opština nije imalo predstavnika. Čak 17 opština ni u osam saziva parlamenta nije imalo poslanike. Reč je, pre svega, o nerazvijenim područjima (Jovanović, 2008: 128). Ovo je jedna od tendencija izbornog sistema u kojoj je cela država jedna izborna jedinica, ali tome su doprinele i same partije odlukama ko sa izborne liste ulazi u parlament, ne vodeći računa o ravnomernoj teritorijalnoj zastupljenosti. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, nastavljena je izrazita teritorijalna nereprezentativnost parlamenta. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, u parlamentu svoje predstavnike nema 111 jedinica lokalne samouprave.

Problem 2.3: Izrazita predstavljenoost velikih gradova, pre svega Beograda i Novog Sada, tzv. „metropolizacija“ političke reprezentacije.

•••••

Jedan od problema sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom nivou jeste to što postoji opasnost da bude veća koncentracija predstavnika iz urbanih sredina, a da druge sredine ne budu predstavljene. Nakon parlamentarnih izbora 2008, u

9 O ovome smo već pisali u: Slaviša Orlović, „Re-dizajniranje političkih institucija“, u: Vukašin Pavlović (ur.), *Kvalitet političkih institucija*, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, str. 89.

Skupštini Srbije brojčano dominantni bili su poslanici iz Beograda i Novog Sada. Istovremeno, 39,2% poslanika je sa područja Beograda i Novog Sada, iako je iz ova dva grada 26,9 % birača. Nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, parlament u Srbiji je izrazito beogradocentričan. Najviše poslanika i poslanica dolazi iz Beograda, 119, zatim Novog Sada, 15, Niša i Kragujevca, po 10.¹⁰ Reč je o „metropolizaciji“ političke reprezentacije.

Nakon izbora 2012. godine, iako je izmenjen izborni sistem pri čemu se mandati dodeljuju redosledom sa izborne liste, održana je izrazita teritorijalna nereprezentativnost parlamenta.

Preporuka 2.1: Povećanje broja izbornih jedinica.

Preporuka 2.2: Jedno rešenje koje primenjuje Holandija jeste da se liste sastavljaju na regionalnom nivou.

Problem 3: Jedan od najvećih problema, od svih sistemskih rešenja koja se tiču partija, poslanika i parlamenta, jeste jedna vrsta imperativnog mandata i takozvanih blanko ostavki.

•••••

U neinstitucionalizovanom partijskom sistemu političari često menjaju partiju. Prelazaka i pretrčavanja iz partije u partiju bilo je sve vreme od uvođenja višepartizma u Srbiji. Ovaj proces je postao nešto intenzivniji nakon 2000. godine. Da bi se zaštitile od mogućih gubitaka poslanika, partije pribegavaju različitim mehanizmima. Većina partija, osim LDP-a i SVM-a, praktikuju potpisivanje blanko ostavke unapred. Odlukom Ustavnog suda Srbije od 27. maja 2003. („Službeni glasnik RS“, broj 57/03), odredbe člana 88. Zakona o izboru narodnih poslanika nisu u skladu sa Ustavom. Po toj odredbi, poslaniku je prestajao mandat „ako mu prestane članstvo u stranci ili koaliciji na čijoj listi je izabran“ za poslanika. Odlukom Ustavnog suda poslanici (a ne partije) raspolažu svojim mandatom. Odluka Ustavnog suda pokazala je da su pomenutom odredbom zakona povređena tri ustavna principa u vezi sa statusom poslanika: 1. narodni poslanici predstavljaju građane (a ne partije); 2. poslanici se opredeljuju i glasaju prema sopstvenom uverenju; i

10 <http://www.cmv.org.rs/vesti/gradani-i-gradanke-iz-94-opstine-u-srbiji-nemaju-poslanika-ili-poslanicu-iz-svoje-opstine/>

3. poslanici ne mogu biti opozvani. To je dalo povoda za različita tumačenja. Partijama u parlamentu nije išlo u prilog da postupe u skladu sa odlukom Ustavnog suda, za to nisu predviđene nikakve sankcije, ili njihova primena zavisi od toga da li je partija u sastavu vladajuće koalicije ili nije.¹¹ Prilikom usvajanja Ustava 2006, među predstavnicima političkih partija očigledno je postojala saglasnost da se usvoji rešenje po kojem o poslaničkim mandatima odlučuju političke stranke. U cilju suzbijanja transfera i trgovine mandatima, u Ustavu Republike Srbije (2006) u članu 102. stav 2. usvojeno je rešenje: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“. Na ovaj način poslanik raspolaže mandatom samo u trenutku dok potpisuje neopozivu blanko ostavku kojom mandat predaje na raspolaganje rukovodstvu stranke. Ovo se može interpretirati kao pokušaj uvođenja imperativnog mandata, koji ne postoji u zakonodavstvu zemalja Evropske unije.¹² Ustavna odredba o položaju narodnih poslanika (član 102. stav 1) u sistemskoj je protivurečnosti sa odredbom o imunitetu narodnog poslanika (član 103. st. 1. i 2) (Pejić, 2007: 9). S jedne strane, Ustav garantuje poslaniku punu slobodu da izrazi volju birača i izvrši svoj mandat, obezbeđujući mu to da neće krivično odgovarati za delovanje u okviru svog mandata, dok, sa druge strane, poslanik nije zaštićen od političke (partijske) odgovornosti koja ga, ukoliko je nezadovoljna njegovim radom, može kazniti oduzimanjem mandata. U Odluci Ustavnog suda Srbije IU broj 52/2008, donetoj na sednici 21. aprila 2010. („Službeni glasnik RS“, broj 34/10, str. 38–43), ocenjeno je da je član 47. Zakona o lokalnim izborima, kojim je uveden institut blanko ostavke, neustavan.¹³ Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. preciznije su regulisana pitanja blanko ostavki i oduzimanja mandata, pri čemu: „Poslanik lično podnosi ostavku, overenu kod organa nadležnog za overu potpisa, predsedniku Narodne skupštine, u roku od tri dana od

11 Detaljnije o ovom pitanju u: Slaviša Orlović, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, str. 450–459.

12 Imperativni mandat postoji još samo u nekim državama, kao što su Bangladeš, Južnoafrička Republika, Panama i Indija.

13 Odluka Ustavnog suda, IU broj 52/2008 od 21. aprila 2010. („Službeni glasnik RS“, broj 34/10, od 21. maja 2010, str. 38–43).

dana overe“, odnosno „Dan prestanka mandata konstatuje Narodna skupština Republike Srbije odmah posle prijema obaveštenja o razlozima za prestanak mandata poslanika, na sednici koja je u toku, odnosno na prvoj narednoj sednici“ (član 14). Rešenje ovog problema je, pre svega, promena člana 102. stav 2. Ustava. Kako do toga iz proceduralnih i političkih razloga nije lako doći, partije mogu pokazati bar spremnost da uvažavaju princip slobodnog mandata. Bez slobodnog mandata nema ni slobodnog parlamenta, već samo glasačke mašine koja sledi partijske upravljače.

Preporuka 3.1: Neophodna je promena Ustava Srbije u članu 102. koji se odnosi na mandat narodnih poslanika.

Proporcionalni izborni sistem, a naročito zatvorene liste, više vode ka zavisnosti kandidata od partije. Različiti izborni sistemi proizvode različitu odgovornost poslanika. Poslanici koji su „personalno izabrani“ ponašaju se autonomnije, jer su mandat dobili neposredno od građana, dok se oni koji su izabrani na partijskoj listi, izabrani posredno, od strane partija, više pridržavaju partijske discipline i pokazuju veću lojalnost partiji. Otvorene liste zavise od lične podrške birača, a samim tim su i slabije veze sa partijom, a slabija je i partijska disciplina (Gallagher, 2008: 557).

Postojeća rešenja koja se tiču izbora narodnih poslanika reflektuju se i na slabu vezu birača i poslanika usled činjenice da je Srbija jedna izborna jedinica. Jedan od problema izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom na nacionalnom nivou jeste to što se smanjuje kontakt izabranih predstavnika i birača. Nesumljivo je najveća veza poslanika i birača kod većinskih izbornih sistema (proste većine) sa jednomandatnim izbornim jedinicama, a najmanja kod proporcionalnog izbornog sistema sa zatvorenim listama i sa jednom izbornom jedinicom. Veća posvećenost biračima je kod političara koji su izabrani na otvorenim listama (Carter & Farrell, 2010: 38). To isto važi i za učinke u kampanji. Kada je cela zemlja jedna izborna jedinica, kao što je slučaj u Srbiji, (naj)slabija je veza poslanika i birača.

Unutrašnja organizacija parlamenta

Parlament ima dve upravljačke strukture: političku, iz redova izabраних predstavnika, i administrativnu, iz redova zaposlenih u administraciji parlamenta. Na čelu parlamenta je predsednik. Pored njega su i potpredsednici, predsednici parlamentarnih odbora i šefovi poslaničkih klubova. Administrativni deo čini sekretarijat sa generalnim sekretarom na čelu, koji rade pod rukovodstvom predsednika parlamenta.

Unutrašnju organizaciju parlamenta čine parlamentarni (skupštinski) odbori i parlamentarne (poslaničke) grupe, administracija (stručna služba). Odbori su, po prirodi stvari, najpozvaniji za određeni resor, odnosno oblast. Poslanički klubovi su centri odlučivanja, ili transmisije političkih odluka od strane političkih partija. Administracija je često najpućeniji i najoperativniji deo skupštinskog procesa, jer kroz njihove ruke prolaze svi skupštinski materijali.

Razlike u broju narodnih predstavnika značajne su od zemlje do zemlje i proističu iz razlika u socijalnoj strukturi (etničkoj, religijskoj, jezičkoj), teritorijalne podele (federalizam, regionalizam), institucionalnih rešenja (izborni sistem, proporcionalnost) i od tradicije.

Skupština Srbije ima 250 narodnih poslanika. Ovo pitanje je regulisano i Ustavom (član 100). U Srbiji, sa oko sedam i po miliona stanovnika, jedan poslanik dođe na približno oko 30.000 građana, što je u skladu sa prosekom u regionu. Poslanici su sami dali neke indikacije o mogućnostima rada parlamenta u užem sastavu. Svojim poslovnikom, Skupština je kvorum svela na trećinu, rasprava se može voditi „bez obzira na broj prisutnih narodnih poslanika“, a kvorum za glasanje je 126 poslanika, osim nekih pitanja kao što je Ustav. Veličina zakonodavnog tela teži okvirno kubnom korenu broja stanovnika (Lajphart, 2003: 179; Tagapera i Šugart, 1989: 173). Za naše uslove to bi bilo oko 200 poslanika.

Problem 4: Skupštinski odbori u praksi nemaju ulogu kako je to predviđeno Poslovnikom, niti je njihov rad dovoljno prisutan u javnosti. I pored obaveze predstavnika Vlade da prisustvuju odborima (član 74. i član 229. Poslovnika), oni se ne odazivaju ili dolaze predstavnici sa nižim zvanjima.

•••••

Dobar način za jačanje parlamenta jeste jačanje skupštinskih odbora. Rad skupštinskih odbora je neosvetljen. Plenarni deo

skupštine je opterećen i pitanjima koja se mogu rešavati na odborima.

Preporuka 4.1: Pojačati ulogu skupštinskih odbora na više načina.

Najpre, intenzivirati aktivnosti i institucije koje odborima stoje na raspolaganju kao što su javna slušanja (public hearing). Uvesti neku vrstu javne sankcije predstavnicima Vlade (ministrima i državnim sekretarima) kada se ne odazivaju na poziv odbora.

Opšte preporuke:

1. **U slučaju potrebe za promenom Ustava, blagovremeno obaviti pripreme.** Većina država koje su postale članice EU, u određenom momentu su menjale svoj ustav. Koliko Srbija bude bliže članstvu, imperativ izmene Ustava će biti sve veći. Utoliko je neophodno da se pripreme za izmenu Ustava obave blagovremeno.

Najveće primedbe stručne javnosti prilikom usvajanja Ustava Srbije 2006. godine odnosile su se na odsustvo standardne javne rasprave o Predlogu ustava. Za tekst koji je ušao u skupštinsku proceduru bilo je na raspolaganju ukupno 4 sata da se o njemu raspravlja i glasa. Noć pred usvajanje ustava izmenjen je Poslovnik Narodne skupštine, pri čemu je ustanovljena posebna sednica, kao oblik rada parlamenta. Poslasticima je Predlog ustava dostavljen dva časa pre glasanja o njemu.¹⁴

Neka od osnovnih ustavnih rešenja naišla su na oštre kritike. Srbija se definiše kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (član 1), ali je ovo rešenje u neskladu sa ustavnim principom iz člana 2. Ustava, po kojem „suverenost potiče od građana“, što im garantuje jednakost. Pojedina ustavna rešenja obiluju kontradikcijama i kontroverznim stavovima. Tako u članu 82. stoji da „ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu“, ali isto tako i da „uticaj tržišne privrede na socijalni i ekonomski položaj zaposlenih usklađuje se kroz socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca“.

14 *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006, str. 27.

Bitna novina u odnosu na prethodni ustav je to što više ne postoji primat opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i ratifikovanih međunarodnih ugovora nad domaćim pravom. Naime, članom 194. Ustava Srbije, „potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije“, ako su u skladu sa Ustavom Srbije. To znači da su hijerarhijski iznad zakona a ispod Ustava.

2. **Smanjiti pritiske Vlade na rad parlamenta i sprečavati tendenciju prevlasti Vlade (suprematije egzekutive).** U cilju sprečavanja ove tendencije, može se naglasiti nekoliko pravaca jačanja parlamenta. Uvesti veći stepen obaveznosti predstavnika Vlade da se odazivaju pozivima Skupštine, imajući u vidu mehanizme za kontrolu Vlade kao što su poslanička pitanja, interpelacija, anketni odbori i sl.
3. **Pojačati zakonodavnu inicijativu od strane parlamenta i poslanika.** Skupština Srbije slabo koristi sopstvenu zakonodavnu vlast. Kao i u većini država, najveći broj predloga zakona potiče od Vlade. Iako je predviđeno da se koristi u izuzetnim okolnostima, veoma je visok procenat zakona koji se usvajaju po hitnom postupku (u proseku 48,5 odsto). Hitan postupak ne ostavlja dovoljno vremena poslanicima za raspravu i intervencije, kao ni široj javnosti.
4. **Utvrđiti kalendar i godišnji plan rada parlamenta.** Skupština nema svoj kalendar niti koordinaciju sa godišnjim programom rada Vlade.
5. **Potrebna je finansijska projekcija zakona i analiza procene uticaja zakona (*impact assessment*) u oblastima na koje se odnose.** Zakoni se uglavnom donose bez potrebnih finansijskih projekcija.
6. **Pojačati aktivnosti na poboljšanju kvaliteta zakona.** Nije dovoljno samo usklađivanje sa evropskim standardima bez analize primenljivosti u domaćem kontekstu. Pojedini zakoni su bili suprotni evropskim normama i standardima (Zakon o verskim zajednicama, Zakon o Narodnoj banci Srbije 2012). Često se zakoni donose bez adekvatne javne rasprave i neretko su veoma kritikovani od strane stručne javnosti (Zakon o pomoći porodicama haških optuženika,

Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o poslaničkim primanjima, Zakon o radu, Zakon o tržištu hartija od vrednosti).

- 7. Jačati mehanizme kontrole sprovođenja zakona.** U dosadašnjoj praksi ovih mehanizama nije bilo, ili se nisu primenjivali, ili su se primenjivali selektivno. Pojedini zakoni, ni nekoliko godina nakon usvajanja, nisu počeli da se primenjuju (Zakon o lustraciji donet 2003, Zakon o upravnom sudu – 2002, Zakon o sudovima, donet 2002, Zakon o zaštitniku građana (ombudsmanu), donet 2005, a ombudsman izabran tek 2007, Zakon državnoj revizorskoj ustanovi). Neke od usvojenih zakona ne poštuje ni sama Skupština (npr. nepoštovanje rokova o izboru i konstituisanju novoformiranih organa – imenovanje Nacionalnog prosvetnog saveta, Saveta radiodifuzne agencije, Državne revizorske institucije, Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, do ombudsmana).
- 8. Kontrola vlade u Skupštini Srbije je nedovoljna.** Narodni poslanici slabo koriste svoja prava vezana za kontrolu rada Vlade: pravo poslanika da postavljaju pitanja ministrima, premijeru i Vladi (*question time*); pravo poslanika na podnošenje interpelacije; pravo grupe poslanika da zahtevaju otvaranje parlamentarne istrage u vezi sa radom Vlade ili pojedinih ministara; pravo poslanika na javno saslušanje (*public hearing*) i pravo poslanika da ne izglasaju budžet, čime Vlada gubi podršku i pada. Partijska disciplina ograničava parlamentarnu kontrolu. Kontrola se svodi na opozicione partije koje nemaju moć (većinu) da smene vladu. Osim toga, u sazivu Skupštine Srbije nakon parlamentarnih izbora 2003. na delu je bila „bilateralna opozicija“ (Sartori). To znači da su dve vodeće opozicione partija (2008–2012: SRS i DSS; od 2012: DS i DSS) pojedinačno bliže Vladi nego međusobno. To sprečava njihov jedinstven opozicioni nastup u cilju kontrole ili eventualnog obaranja Vlade.
- 9. Pritisnuti „imperativnim mandatom“, poslanici su svedeni na zastupnika svoje poslaničke grupe ili stranke, umesto da bude zastupnik interesa birača.**¹⁵ Ustavnim rešenjima i

15 U izveštaju *Evropeizacija Srbije, Monitoring procesa evropeizacije društvenog, ekonomskog, političkog i pravnog prostora Srbije*, na str. 30, je zapisano: „Odsustvo reprezentativnosti pomaže da se moć odlučivanja

parlamentarnom praksom, reprezentativna funkcija parlamenta je u značajnoj meri načeta. Praktično, poslanik je sveden na zastupnika. Važno je situirati partijske „gladijatore“, nagraditi lojalnost, obezbediti egzistenciju i omogućiti prestiž i promociju koje nudi i pruža institucija narodnog poslanika.

10. Neophodno je ograničiti usvajanje zakona po hitnom postupku. U dosadašnjoj praksi je bio veoma visok procenat zakona usvojenih po „hitnom postupku“. Po hitnom postupku je 22. januara 2001. do 27. januara 2004. usvojeno 47,8 odsto zakona; od 27. januara 2004. do 14. februara 2007. usvojeno je 44,2 odsto; od 14. februara 2007. do 11. juna 2008. usvojeno je 63,8 odsto; i od 11. juna 2008. do 31. maja 2012. usvojeno je 39,3 odsto zakona po hitnom postupku.

Na primer: Poslovnik Slovenije u Članu 143**, stav 1, reguliše hitnu proceduru za usvajanje zakona: „Kada je to potrebno u interesu bezbednosti ili odbrane države, ili u svrhe eliminisanja posledica prirodnih katastrofa, kao i da bi se sprečile posledice po funkcionisanje države koje bi bilo teško popraviti, Vlada može predložiti da se neki zakon usvoji po hitnoj proceduri“.

11. Još više otvoriti parlament za učešće građana, eksperata, predstavnika stručne javnosti i civilnog društva u oblikovanju javnih politika. Iako je uvedena institucija javnih slušanja (public hearing), nije do kraja korišćena mogućnost da sednici javnog slušanja mogu prisustvovati građani, predstavnici udruženja građana i stručnjaci.

12. Razmotriti mogućnost jačanja, inače slabih tehničkih kapaciteta parlamenta (kako bi dostigli prosek do 3 zaposlena na jednog poslanika). Predvideti veći broj zaposlenih sa VSS za podršku radu odbora. Narodne poslanike, njih 250, opslužuje oko 350 zaposlenih, od kojih je skoro trećina nameštenika (120).

13. Intenzivirati saradnju Narodne skupštine Republike Srbije sa nezavisnim i regulatornim telima u cilju eksterne

premesti ili nikada ne preseli u institucije, dopušta razvijanje sumnjivih i nikome do kraja jasnih i poznatih vaninstitucionalnih aranžmana i ličnih nagodbi, sprečava uspostavljanje integriteta institucija i time slabi poverenje građana u institucije, te pogoduje razvijanju korupcije i u pravnom i u etičkom značenju“.

kontrole vlade i njenih tela. Uz pomoć nezavisnih državnih organa (koje je Skupština izabrala i koji joj odgovaraju za svoj rad) ojačati kontrolnu (nadzornu) ulogu parlamenta. Reč je o nezavisnim telima koje je izabrala Skupština, kao što su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija i Agencija za borbu protiv korupcije. Odnos između parlamenta i nezavisnih tela jedan je od temelja uspostavljanja balansa između zakonodavne i izvršne vlasti, ali i za dobro funkcionisanje demokratije. Ona tela koje je parlament izabrao dužna su da mu u redovnim intervalima podnose izveštaj, snabdevaju ga ostalim izvorima vezanim za kontrolu izvršne vlasti i ukazuju na nepravilnosti u radu državnih organa. U tom smislu, nezavisna tela su produžena ruka parlamenta, kome i odgovaraju za svoj rad. Postavlja se pitanje ko nadzire nadzornike i ko kontroliše kontrolore. Osim što kontrolišu druge, nezavisna tela su i sama odgovorna parlamentu za svoj rad. Parlament i nezavisna tela uspostavljaju odnose partnerstva i saradnje.

Tabela 1. Uporedni pregled nezavisnih tela

	Ustav	Zakon	Način izbora	Dužina mandata	Broj članova	Izvršna ovlašćenja	Mogu da predlože zakon	Sredstva za rad
Zaštitnik građana (Ombudsman)	Ustav	Zakon	Skupština	5 godina – može se ponoviti	Ima 4 zamenika Bira ih Skupština	NE	DA (iz oblasti svojih nadležnosti)	budžet
Poverenik		Zakon	Skupština	7 godina – može se ponoviti	Ima zamenika	NE	NE	budžet
Državna revizorska institucija	Ustav	Zakon	Savet DRI Skupština		Predsednik Saveta + 3 člana	NE	NE	budžet
Agencija za borbu protiv korupcije		Zakon	Odbor Agencije Skupština Direktor Agencije-Odbor	Odbor 4 god. Direktor 5 godina	Odbor ima 9 članova	DA	NE	budžet
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti		Zakon	Skupština	5 godina	Ima tri pomoćnika (ne bira ih Skupština)	NE	NE	budžet
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki		Zakon	Skupština na predlog Vlade	5 godina – može se ponoviti	5 (predsednik + 4 člana)	NE	NE	budžet
Komisija za zaštitu konkurencije		Zakon	Skupština	5 godina – može se ponoviti	5 (predsednik + 4 člana)	NE	NE	sopstveni prihodi
Republička radiodifuzna agencija		Zakon	Savet RRA Skupština	6 godina	Savet RRA ima 9 članova	DA	NE	budžet + sopstveni prihod

14. Potrebno je uvesti praksu podnošenja periodičnih izveštaja Vlade o procesu pridruživanja Evropskoj uniji, jer je Skupština pod pritiskom harmonizacije pravnih propisa (*aqui communitare*), a nema od Vlade informacije o procesu pridruživanja.

Iako Odbor za evropske integracije može, na osnovu člana 64. Poslovnika, da traži informacije, to se retko dešava. U dosadašnjem radu nije bila praksa da Vlada, resorni potpredsednici ili ministri, odnosno direktori Kancelarije Vlade za pridruživanje EU podnose Skupštini izveštaj o pregovorima o pridruživanju i aktivnostima na putu ka EU. *Primer:* U Poslovniku Slovenije, predviđena je „procedura za rasprave o pitanjima EU“. (Član 154 I*, „Vlada pravovremeno podnosi izveštaje pred dva nadležna odbora, o svojim aktivnostima i odlukama u Savetu EU, kao i o implementaciji stavova Republike Slovenije u istom“.

15. Smanjiti tendenciju regulatornih tela da se na njih prenosi deo nadležnosti parlamenta.

Parlament je jedino telo legitimno da donosi zakone. Postoji tendencija od strane regulatornih tela (Republička radiodifuzna agencija – RRA, Republička agencija za telekomunikacije – RATEL, Agencija za energetiku – AE) da preuzimaju deo nadležnosti koja im ne pripada. Određeni broj nezavisnih tela imaju regulatornu ulogu i delegiranu nadležnost.¹⁶ Regulatorna tela jeste naziv koji u najvećoj meri obuhvata sadržaj njihovog delovanja. Osim Saveta RRA koji bira Skupština, rukovodstva regulatornih tela postavlja Vlada na određeni vremenski period i ono je za svoj rad odgovorno resornim ministarstvima, a ne parlamentu, čime se umanjuje nezavisnost i javna odgovornost ovih tela za njihov rad.¹⁷ Na ova tela se prebacuje deo poslova i deo odgovornosti. Međutim, tu se javlja problem legitimiteta jer nije reč o izabranim telima, nego odabranim i imenovanim kadrovima. Skupština ih imenuje,

¹⁶ U ovu grupu nezavisnih tela mogu se svrstati: Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, Agencija za energetiku, Agencija za telekomunikacije i Radiodifuzna agencija.

¹⁷ Ustav Republike Srbije u petom delu, koji nosi naziv „Uređenje vlasti“, u odeljku 4. koji se odnosi na državnu upravu, članom 137. uređuje i pitanje poveravanja javnih ovlašćenja. Član 137. stav 4. Ustava predviđa da se javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.

a oni regulišu pojedine oblasti ulazeći u nadležnosti parlamenta sa slabijim legitimitetom i sumnjivim mandatom. Prevelika regulacija može sputati konkurenciju. Nema nikakve garancije da su stručnjaci koji sede u tim telima odgovorniji od izabраниh predstavnika na izborima koji polaži račune za svoj rad. U tim agencijama se takođe koncentriše ogromna diskreciona moć.



II deo

**UNUTRAŠNJI KONTEKST
DELOVANJA PARLAMENTA**



1. Nadležnosti Narodne skupštine Republike Srbije

U osnovne funkcije parlamenta ubrajamo: 1. ustavotvornu i zakonodavnu funkciju, 2. izbornu funkciju, 3. kontrolnu funkciju i 4. predstavničku funkciju (čl. 15 Zakona o Narodnoj skupštini). U ustavotvornu i zakonodavnu funkciju parlamenta spadaju nadležnosti parlamenta da: donosi i menja Ustav; odlučuje o promeni granice Republike Srbije; raspisuje republički referendum; potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja; odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje; nadzire rad službi bezbednosti; donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije; daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine; usvaja strategiju odbrane; usvaja plan razvoja i prostorni plan; usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade; i daje amnestiju za krivična dela. Izborna funkcija parlamenta podrazumeva nadležnosti parlamenta da: bira Vladu; bira sudije Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata; bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije; bira sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom i zakonom; bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i Savet guvernera; i bira i razrešava Zaštitnika građana. Kontrolna funkcija parlamenta odnosi se na nadležnost parlamenta nad radom: Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara; službi bezbednosti; guvernera Narodne banke Srbije; Zaštitnika građana; drugih organa i tela u skladu sa zakonom. U ostvarivanju predstavničke funkcije parlament razmatra predstavlke i predloge građana; i narodni poslanici održavaju sastanke sa građanima u Narodnoj skupštini i u kancelarijama Narodne skupštine van sedišta Narodne skupštine.

U ovoj studiji poseban fokus stavljamo na vršenje zakonodavnih i kontrolnih nadležnosti parlamenta. Efikasno i efektivno vršenje ovih nadležnosti doprinosi većoj demokratičnosti društva i kvalitetnijim zakonima, dok kontrola rada izvršne vlasti može da doprinese smanjenju korupcije i kvalitetnijem radu Vlade. Parlament je jedna od institucija sa najnižim nivoom poverenja građana, što zahteva ozbiljno razmatranje stvarne pozicije i uloge parlamenta, preduzimanje koraka ka poboljšanju njegovog rada i zauzimanje, ne samo formalno već i u praksi, pozicije najvišeg predstavničkog tela građana. S obzirom na nisko poverenje građana u parlament, u studiji razmatramo i mehanizme na koje Narodna skupština obezbeđuje transparentnost svog rada, smatrajući da transparentnost značajno utiče na poverenje građana i ugled parlamenta u javnosti.

Osnovni cilj ove studije jeste da doprinese kvalitetnijem vršenju nadležnosti Narodne skupštine, odnosno jačanju uloge parlamenta u zakonodavnom procesu i efikasnijoj kontroli rada izvršne vlasti. Očekivana posledica unapređenja rada Narodne skupštine je bolje pozicioniranje Skupštine među ostalim granama vlasti, veći ugled parlamenta u javnosti i veće poverenje građana u ovu instituciju. Poseban doprinos ove studije predstavljaju konkretne preporuke iznete u cilju unapređenja rada i pozicije Narodne skupštine.

2. Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije

Osnovna nadležnost parlamenata jeste donošenje zakona kao najznačajnijih opštih pravnih propisa i zbog toga je zakonodavna nesumnjivo i najvažnija funkcija parlamenta. Naime, upravo zbog svoje dominantne uloge donošenja zakona, zakonodavne funkcije, parlamenti se često sinonimno nazivaju i legislative (Orlović, 2007: 146). Ustavotvorna i zakonodavna funkcija su dve osnovne funkcije koje proizlaze i iz ustavnog definisanja Narodne skupštine RS kao najvišeg predstavničkog tela u Republici, preko koga građani ostvaruju svoju suverenost (čl. 98. Ustava RS, čl. 2. Zakona o NS).

Svoju zakonodavnu funkciju Narodna skupština ostvaruje donošenjem zakona i drugih opštih akata iz nadležnosti Republike. Kao neposredno izabrano predstavništvo građana u sistemu podele vlasti, Narodna skupština donosi, osim zakona, i druge normativne akte: budžet, završni račun, plan razvoja, prostorni plan, poslovnik, strategiju, deklaraciju, rezoluciju, preporuku, odluku, zaključak i autentično tumačenje zakona (čl. 8. Zakona o NS).

Narodna skupština RS je u prethodnim sazivima izuzetno intenzivno radila na ostvarivanju svoje zakonodavne funkcije, odnosno donošenju ključnih akata iz svih oblasti društvenog života, kako usvajanjem novih zakona, tako i unapređenjem dotadašnjih zakonskih rešenja, usvajajući izmene i dopune zakona i druge opšte akte. Primera radi, u prethodnom sazivu NS RS usvojeno je 807 zakona i 217 drugih opštih akata. Isto tako, tokom saziva od 22. januara 2001. godine do 27. januara 2004. godine NS RS je usvojila 142 zakona; u sazivu od 27. januara 2004. do 14. februara 2007. godine usvojeno je 260 zakona, a u sazivu od 14. februara 2007. do 11. juna 2008. usvojeno je 72 zakona (odgovor na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra

2012. godine). Pored neophodnosti njihovog donošenja za funkcionisanje raznih segmenata društva, ovakva dinamična aktivnost doprinela je i usvajanju brojnih reformskih zakona, ali i zakona koji su doprineli usklađivanju sa pravom EU. Pored ostalog, usvojen je i novi Ustav, Zakon o NS RS, kao i novi Poslovnik.

Tabela 1. Broj usvojenih zakona u prethodnim sazivima (podaci navedeni na osnovu odgovora na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine)

Saziv	Ukupan broj usvojenih zakona	Novi zakoni	Izmene i dopune zakona
22.1.2001–27.1.2004.	142	75	67
27.1.2004–14.2.2007.	260	162	98
14.2.2007–11.6.2008.	72	47	25
11.6.2008–31.5.2012.	806	583	223

Postupak predlaganja zakona

U skladu sa članom 107. Ustava, odnosno čl. 150. Poslovnika, pravo predlaganja zakona u parlamentarnom pravu RS ima svaki poslanik pojedinačno, Vlada, skupština autonomne pokrajine i najmanje 30.000 birača. U okviru svojih nadležnosti, predlog zakona može podneti zaštitnik građana i guverner Narodne banke.

Tabela 2. Broj podnetih predloga i donetih zakona, u periodu od januara 2005. do aprila 2010. godine (podaci navedeni prema: Pejić, 2011b: 322).

Godina	Vlada	Narodni poslanici	Ostali predlagači	Ukupno donetih zakona	Ukupno donetih drugih akata
2005.	152 (12)*	73 (4)	65 (6)	120	89
2006.	116 (6)	21 (1)	50	52	38
2007.	121 (73)	68 (6)	44 (2)	81	46
2008.	178 (87)	48 (2)	38	48	48
2009.	309 (11)	69 (4)	79 (3)	265	65
2010. (april)	48 (3)	13	8 (1)	122	11

* Brojevi u zagradama označavaju broj povučenih predloga zakona.

Kada je reč o samom predlaganju akata, statistika na osnovu tabele br. 2 pokazuje da je Vlada u proseku predlagala oko 61,8 odsto zakona i drugih akata, narodni poslanici 19,56 odsto, dok su ostali predlagači u 18,4 odsto slučajeva koristili zakonodavnu inicijativu.¹⁸ Opšte uzev, iako je predviđen relativno širok krug ovlašćenih predlagača zakona, najveći broj zakona koji se predlaže i usvaja zapravo potiče od Vlade, što je, međutim, i uobičajena praksa u uporednom pravu (Milanović, Nenadić i Todorić, 2012: 28, 44). Dominantna uloga Vlade u zakonodavnoj inicijativi možda ne treba da iznenađuje, s obzirom na to da je zapravo ova tendencija prisutna u većini zemalja. Tako, na primer, oko 80 odsto zakona, koje razmatra američki Kongres, potiče od predsedničkih inicijativa, u Nemačkoj 75 odsto zakonodavnih inicijativa dolazi od vlade, a samo 15 odsto od parlamenta (Orlović, 2007: 147).

Poslanici NS RS su u intervjuima ukazali upravo na ovaj aspekt, odnosno nedostatak vremena, kao i stručnih i finansijskih kapaciteta, koji imaju za posledicu da srazmerno malo predloga zakona dolazi od strane samih poslanika.¹⁹ Pored ovih objektivnih razloga, navodi se da su subjektivni razlozi šablonizirani način funkcionisanja parlamenta – vladajuće partije su tu da podržavaju vladine zakone, a opozicioni poslanici su tu da kritikuju te iste zakone (SRB 10). Pored toga, poslanici opozicionih partija su navodili činjenicu da čak i kada su predlagali

18 Statistika prema raspoloživim podacima bila bi sledeća: 2005. godine – u 52,4 odsto slučajeva predlagač Vlada, 25,17 odsto slučajeva narodni poslanici, 22,4 odsto ostali predlagači; 2006. godine – 62 odsto predloga od strane Vlade, 11,2 odsto od strane narodnih poslanika, a 26,7 odsto od strane ostalih predlagača; 2007. godine – 51,9 odsto predložila Vlada, 29,1 odsto narodni poslanici, 18,8 odsto ostali predlagači; 2008. godine – 67,4 odsto predloga Vlade, 18,1 odsto predloga narodnih poslanika, a 14,3 odsto ostalih predlagača; 2009. godine – 67,6 odsto predloga od strane Vlade, 15 odsto od strane poslanika, a 17,2 odsto od strane ostalih predlagača; do aprila 2010. godine – 69,6 odsto od strane Vlade, 18,8 odsto od strane narodnih poslanika, a 11,5 odsto od strane ostalih predlagača. Statistikom nije obuhvaćen broj povučenih predloga akata.

19 Kada je reč o kapacitetima Službe NS RS, treba pomenuti da 352 zaposlena državna službenika i nameštenika u Službi predstavljaju zapravo 1,4 zaposlena prema jednom narodnom poslaniku, dok je uporedno posmatrano proseku tri zaposlena prema jednom poslaniku (Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 16).

zakone, dešavalo se da nikada nisu došli na dnevni red, jer je za usvajanje takvog predloga dnevnog reda, odnosno njihovo razmatranje na plenumu, takođe, potrebno da glasa većina narodnih poslanika.

- **Problem 1: Podnošenje predloga zakona od strane samih narodnih poslanika nije jednostavan proces i zahteva dodatnu ekspertizu, posebno imajući u vidu činjenicu da je predlagač zakona u obavezi da dostavi i izjavu da je predlog usklađen sa propisima EU (ili da ne postoji obaveza usklađivanja, odnosno da zakon nije moguće uskladiti sa propisima Unije), odnosno tabelu o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, što je zapravo zahtevan i složen zadatak.**

Preporuka 1.1: Nastaviti sa dobrom praksom konsultovanja stručnih službi NS RS (Sektora za zakonodavstvo) u vezi sa analizom zakona, predloga zakona i drugih opštih akata, odnosno analizom usklađenosti sa propisima EU, kao i korišćenja informativno-analitičkih istraživanja u vezi sa zakonodavnom aktivnošću NS RS.

Preporuka 1.2: Razmotriti mogućnost angažovanja više stručnih saradnika, posebno specijalizovanih za oblasti usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.

- **Problem 2: Ukazano je na nedostatak stručnih i finansijskih kapaciteta, koji imaju za posledicu da srazmerno malo predloga zakona dolazi od strane samih poslanika.**

Preporuka 2.1: Neophodno je planiranje većih budžetskih sredstava za rad narodnih poslanika u cilju povećanja broja savetnika u poslaničkim grupama, određivanja fondova za rad narodnih poslanika, odgovarajućih kancelarija i svih drugih resursa.

- **Problem 3: Poslanici su ukazivali na činjenicu da, čak i kada su predlagali zakone, dešavalo se da nikada nisu došli na dnevni red.**

Preporuka 3.1: Utvrđivanje obavezujućeg roka, u kom svaki zakon koji se nalazi u proceduri (pa i predlozi zakona samih

poslanika) mora da se nađe na dnevnom redu NS RS, odnosno o kom plenum mora da se izjasni da li će ga uvrstiti u dnevni red.

U vezi sa konsultacijama i javnim raspravama relevantnih učesnika, odnosno učešća zainteresovanih strana i najšire javnosti u zakonodavnom procesu, intervjuisani poslanici su navodili da se prilikom pripreme, odnosno razmatranja predloga zakona koji je u proceduri, konsultuju sa relevantnim institucijama, predstavnicima civilnog društva, sindikatima, udruženjima, kao i sa građanima koje najdirektnije dotiču ovi predlozi zakona (SRB 01, SRB 02, SRB 10), odnosno dobijaju njihova mišljenja i stavove, što takođe može da rezultira i podnošenjem odgovarajućih amandmana (SRB 06).

Preporuka 3.2: Nastaviti sa dobrom praksom (neformalnog) konsultovanja relevantnih institucija, predstavnika civilnog društva, kao i sa građanima koje najdirektnije dotiču ovi predlozi zakona.

Preporuka 3.3: Nastaviti sa dobrom praksom organizovanja javnih slušanja u zakonodavnom postupku i drugih stručnih skupova.

Kada je reč o konsultovanju narodnih poslanika od strane predlagača (Vlade) pre nego što predlog zakona uđe u skupštinsku proceduru, odnosno održavanju javnih rasprava, u intervjuima se navodi da pojedina ministarstva organizuju javne rasprave za određene nacрте zakona (u obavezi su da ih organizuju za ključne zakone),²⁰ a narodni poslanici su uglavnom obavешteni o njihovom održavanju, ali ujedno je izražena želja da se taj vid uključivanja narodnih poslanika, već u toku izrade samog predloga zakona, produbi i postane praksa (SRB 06, SRB 08). To bi, sasvim sigurno, doprinelo usaglašenijem i kvalitetnijem zakonskom rešenju.

Problem 4: Neodgovarajuće konsultovanje narodnih poslanika od strane predlagača zakona (Vlade) pre nego što predlog zakona uđe u skupštinsku proceduru.

•••••

Preporuka 4.1: Preporuke intervjuisanih poslanika su da bi vlada trebalo da konsultuje parlamentarce pre nego što pred-

²⁰ Naime, ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi zakona, kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti, ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, organizuju javnu raspravu (čl. 77. Zakona o državnoj upravi).

log zakona uopšte uđe u skupštinsku proceduru, odnosno već u fazi pripreme nacrt zakona.

Preporuka 4.2: Češće i transparentnije organizovanje javnih rasprava od strane predlagača zakona (Vlade) u toku izrade nacrt zakona.

Preporuka 4.3: Razmena mišljenja na stručnim skupovima, okruglim stolovima, ili javnim slušanjima svakako bi doprinela da tekst predloga zakona, kada se nađe na dnevnom redu NS RS, bude kvalitetniji, odnosno, koliko je to moguće, usaglašen.

Postupak razmatranja zakona

Uprkos tome što je Vlada predlagač u najvećem broju slučajeva, u Parlamentu se zapravo tekstovi predloženih zakona u velikoj meri menjaju. Naime, analize ukazuju da Narodna skupština u znatnoj meri (suštinski) utiče na konačne tekstove zakona koje podnosi Vlada, odnosno da se predlozi zakona u skupštinskoj proceduri u znatnom obimu menjaju i dopunjuju amandmanima, što je zapravo suprotno uvreženom mišljenju da Narodna skupština samo formalno prihvata Vladine predloge zakona i da ih pri tom bitno ne menja.

Tabela 3. Broj podnetih amandmana po sazivima i predlagačima (podaci navedeni prema odgovorima na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine).

Predlagači	11.01.2001– 27.01.2004.	27.01.2004– 14.02.2007.	14.02.2007– 11.06.2008.	11.06.2008– 31.05.2012.	Ukupno
Vlada RS	274	160	12	215	661
Odbori NS RS	107	198	29	516	850
Narodni poslanici	8.143	6.981	1.464	21.553	38.141
Ostali predlagači	209	96		57	362
Ukupno	8.733	7.435	1.505	22.341	40.014

Na osnovu podataka iz tabele br. 3, statistika pokazuje da je u proseku Vlada podnela 1,75 odsto amandmana, odbori 2,02 odsto amandmana, narodni poslanici 95,15 odsto, dok su ostali predlagači podneli 0,96 odsto amandmana.²¹

²¹ Statistika po sazivima bila bi sledeća: u sazivu od 2001. do 2004. godine – Vlada je podnela 3,13 odsto amandmana, odbori 1,22 odsto, narodni

Primeru radi, tokom perioda od juna 2008. godine do oktobra 2009. godine NS RS je na skoro 70 odsto zakona podnela 979 amandmana, a prosek prihvaćenosti je oko 11 odsto (Vukadinović, 2010: 116–117). Podnosioci prihvaćenih amandmana su u 80 odsto slučajeva narodni poslanici, od čega 50,45 odsto poslanici opozicije, dok su u 14,61 odsto slučajeva podnosioci bili odbori (Vukadinović, 2010: 117). Tekstovi predloga zakona izmenjeni su u 15 odsto u odnosu na predloge dostavljene Skupštini (ibid). Isto tako, Analiza uticaja zakonodavnog postupka u Narodnoj skupštini na predloge zakona koje je podnela Vlada ukazuje da povećan broj amandmana koje su podneli nadležni skupštinski odbori, kao i ukupan broj prihvaćenih amandmana, pokazuje da parlament nije prosta mašinerija za izglasavanje zakona.²² S druge strane, pojedine analize pokazuju da usvojeni amandmani utiču na izmenu predloženog zakona u zavisnosti od oblasti koja se ovim (predlogom) zakonom uređuje (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012: 20–21).

U intervjuima sa narodnim poslanicima navodi se, s jedne strane, da amandmani koje podnose predstavnici pozicije jesu u najvećem broju zapravo amandmani vlade, čiji predstavnici su naknadno uvideli potrebu za izmenom nekog člana predloga zakona, odnosno potrebu za otklanjanjem propusta i pravnih praznina ili pravno-tehničkih nedostataka, a, sa druge strane, navodi se da opozicija ne koristi na konstruktivan način predloge za izmenu teksta, odnosno da se njihovi amandmani često odnose na redakciju teksta i gramatičke greške u predlogu zakona, ili glase samo „briše se...“. U tom kontekstu se ističe i da su poslanici pozicije komotni, jer se oslanjaju na mišljenje i amandmane Vlade, dok poslanici opozicije zapravo moraju kvalitetno da se pripremaju za sednice (SRB 08). Konačno, motivi poslanika vladajuće većine i poslanika opozicije u pod-

poslanici 93,2 odsto, a ostali predlagači 2,3 odsto. U sazivu od 2004. do 2007. godine Vlada je podnela 2,15 odsto amandmana, odbori 2,66 odsto, narodni poslanici 93,8 odsto, a ostali predlagači 1,29 odsto amandmana. Tokom saziva od 2007. do 2008. godine – Vlada je podnela 0,79 odsto amandmana, odbori 1,92 odsto, a narodni poslanici 97,2 odsto. U sazivu od 2008. do 2012. godine – Vlada je podnela 0,96 odsto amandmana, odbori 2,3 odsto, narodni poslanici 96,4 odsto, a ostali predlagači 0,25 odsto amandmana.

22 http://www.parlament.rs/Sto_dvadeset_četrta_sednica_Zakonodavnog_odbora.13111.941.html

nošenju amandmana jesu da se određeni predlog zakona poboljša (SRB 09). Pored toga, poslanici iz svih poslaničkih grupa navode da, ukoliko bi podneli amandman ili glasali za neki od podnetih zakona/amandmana protivno stavu svoje poslaničke grupe, ne bi (nisu) imali nikakvih političkih posledica. Svi intervjuisani poslanici su potvrdili da partijska disciplina u tom pogledu nije bila striktna.

••••• **Problem 1: Koliko god je moguće konstruktivno razmatrati predloge zakona, odnosno amandmane.**

Preporuka 1.1: Nastaviti sa dobrom praksom aktivne uloge Narodne skupštine, koja podrazumeva da narodni poslanici u znatnoj meri (suštinski) utiču na konačne tekstove zakona koje podnosi Vlada.

Preporuka 1.2: Nastaviti sa dobrom praksom da nema striktno partijske discipline prilikom podnošenja amandmana, odnosno glasanja protivno stavu svoje poslaničke grupe.

Pored toga, kada se na sednici odbora razmatraju predlozi zakona i amandmani na predloge zakona, na sednicu se pozivaju i njihovi podnosioci, odnosno njihovi ovlašćeni predstavnici (čl. 74, čl. 156. Poslovnika). Intervjuisani poslanici su ukazivali na činjenicu da se često dešavalo da odgovarajuće ministarstvo ne pošalje najstručnije predstavnike za određeno pitanje ili obrnuto, da dođu državni sekretar ili pomoćnik ministra bez stručnih lica koji bi mogli na adekvatan način da obrazlože predložena rešenja, odnosno daju narodnim poslanicima potrebne informacije (SRB 04). Slične zamerke se iznose i u vezi sa plenarnim sednicama, navodeći da se često dešavalo da zakon „brani“ ministar čija nadležnost nije srodna predlogu zakona za koje su određeni kao predstavnici predlagača, te rasprava i razmatranje predloga zakona ne mogu biti konstruktivni. Jedan od predloga je da se čak izmenama Poslovnika utvrdi imperativna norma da „ministar koji predlaže zakon mora da brani svoj zakon, u protivnom sednica se prekida i nema rasprave“ (SRB 04).

Problem 2: Izbegavati praksu da ministar, čije ministarstvo predlaže zakon, ne dolazi da ga „brani“ pred NS RS.

•••••

Preporuka 2.1: Razmotriti mogućnost uvođenja parlamentarnih državnih sekretara, kao dodatne veze između parlamenta i Vlade, preko kog se, pored ostalog, odvija i neformalna razmena mišljenja (Milanović, Nenadić i Todorić, 2012: 202).

Hitan postupak

Tipovi zakonodavnog postupka su redovni i hitni, a s obzirom na njihovu dužinu pretresa na sednici NS mogu da budu osnovni i skraćeni (čl. 94. Poslovnika). Hitan zakonodavni postupak bi, po pravilu, trebalo da se koristi izuzetno, najčešće kada su u pitanju važnije izmene zakona koje ne dopuštaju odlaganje. Razlog zbog kojeg predlagač zakona predlaže da se on donese po hitnom postupku mora biti posebno obrazložen. U skladu sa čl. 167–168 Poslovnika NS o hitnom postupku za donošenje zakona, podnosilac predloga zakona po hitnom postupku dužan je da pismeno obrazloži posledice ukoliko zakon ne bi bio donet po hitnoj proceduri.²³ Štetne posledice mogu da se odnose na život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija. Po hitnom postupku mogu biti doneti zakoni kojima se uređuju odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, kao i zakoni koji imaju za predmet ispunjavanje međunarodnih obaveza i usklađivanje republičkih akata sa propisima EU. Predlog za donošenje zakona po hitnom postupku podnosi se najkasnije 24 sata pre održavanja skupštinske sednice (čl. 168. Poslovnika). Izuzetno, dopušteno je podnošenje istog predloga na dan održavanja sednice, dva sata pre početka sednice ili u toku same skupštinske sednice, ako je predlagač Vlada. Da bi ovakav zahtev bio prihvaćen potrebno je da sednici prisustvuje najmanje 126 narodnih poslanika.

23 Smatra se, međutim, da bi Poslovníkom hitan zakonodavni postupak mogao detaljnije da se uredi (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, 35, 46; Pejić, 2011b: 323).

Tabela 4. Razmatranje zakona u redovnom i po hitnom postupku po sazivima (podaci navedeni prema odgovoru na upitnik upućen NS RS, od 3. decembra 2012. godine).

Saziv	Broj usvojenih zakona	Broj usvojenih zakona u redovnom postupku	Broj usvojenih zakona po hitnom postupku
22.1.2001–27.1.2004.	142	74	68
27.1.2004–14.2.2007.	260	145	115
14.2.2007–11.6.2008.	72	26	46
11.6.2008–31.5.2012.	806	489	317

Narodna skupština je tokom saziva od 22. januara 2001. godine do 27. januara 2004. godine usvojila 47,8 odsto zakona po hitnom postupku; u sazivu od 27. januara 2004. do 14. februara 2007. usvojeno je 44,2 odsto zakona po hitnom postupku; u sazivu od 14. februara 2007. godine do 11. juna 2008. usvojeno je 63,8 odsto zakona po hitnom postupku, dok je tokom poslednjeg saziva od 11. juna 2008. do 31. maja 2012. godine usvojeno 39,3 odsto zakona na ovaj način. Premda je predviđeno da se ovaj postupak koristi pre kao izuzetak, može se uočiti tendencija razmatranja značajnog broja zakona po hitnom postupku (u proseku 48,5 odsto). Takođe, pojedine analize pokazuju da su ključni zakoni po pravilu usvajani po hitnom postupku, tako da narodnim poslanicima, ali ni javnosti, nije bilo na raspolaganju dovoljno vremena da značajnije utiču na vladine predloge (Stojiljković, Lončar i Spasojević, 2012: 21).²⁴ S druge strane, navodi se da u NS RS postoji praksa da ocenjuje i odbije usvajanje zakona po hitnoj proceduri, ako smatra da za tim ne postoji potreba, što doprinosi kvalitetu zakonskih rešenja (Milanović, Nenadić i Todorić, 2012: 28, 65).

Narodni poslanici su u intervjuima posebno ukazivali na problem nedostatka vremena za upoznavanje sa predlozima zakona koji su pristizali po hitnom postupku. To su isticali kako

²⁴ Najčešće se kao opravdanje za hitan postupak navodi potreba za usvajanjem zakona sa tzv. evropske agende, odnosno usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravim tekovinama EU. Podaci pokazuju da se, nakon početnih 29 odsto, godišnje usvajalo oko 70–80 odsto zakona koji su bili predviđeni Nacionalnim programom za integracije u EU, koji se revidira svake godine. Očekuje se da sveobuhvatniji plan usklađivanja sa *acquis*, odnosno Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU, pripremi Kancelarija za evropske integracije do kraja 2012. godine.

predstavnicima stranaka tadašnje vladajuće koalicije, tako i opozicioni poslanici. Isticali su i manjkavost postupka objedinjene rasprave o više predloga zakona i to onih koji su često bili veoma značajni,²⁵ a za čiju je detaljnu analizu i razmatranje potrebno mnogo više vremena, nego što im je bilo na raspolaganju. Zapravo, poslanici su isticali da fizički nije bilo moguće pročitati predloge zakona, za koje se ponekad dešavalo da ih dobiju svega nekoliko dana pred razmatranje na plenumu, posebno kada je reč o predlogu zakona o budžetu, odnosno da nije bilo moguće valjano se pripremiti za ove „maratonske sednice“ (SRB 01). U intervjuima se ističe i da vlada retko konsultuje poslanike pre nego što podnese predlog zakona NS RS, kao i da generalna koordinacija aktivnosti između Vlade i parlamenta nije postojala, odnosno da je potrebno uskladiti plan rada izvršne i zakonodavne vlasti.

Problem 1: Razmatranje značajnog broja zakona po hitnom postupku.

•••••

Preporuka 1.1: Poslovníkom bi hitni zakonodavni postupak mogao detaljnije da se uredi (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, 35, 46; Pejić, 2011b: 323).

Preporuka 1.2: Kroz međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju Narodne skupštine i Vlade treba ispitati mogućnosti za izbegavanje donošenja značajnog broja zakona po hitnom postupku, pored ostalog i na osnovu godišnjeg plana rada Vlade i godišnjeg programa rada NS RS, ali i blagovremeni dogovor u vezi sa dnevnim redom zasedanja.

25 Intervjuisani poslanik iz tadašnje vladajuće koalicije naveo je da se objedinjenoj raspravi, odnosno zajedničkom pretresu o nekoliko predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, pribegavalo i kada je bilo reči o nekoliko ključnih zakona (SRB 02), dok je tadašnji opozicioni poslanik naglasio da je, imajući u vidu dodeljeno vreme za raspravu, bio izazov čak i pročitati pune nazive svih zakona o kojima se raspravlja na istoj sednici (SRB 03).

Zaključne napomene

Kao što smo pokazali, Narodna skupština RS je u prethodnim sazivima izuzetno intenzivno radila na ostvarivanju svoje zakonodavne funkcije. Usled velikog broja predloženih akata i brzine koja je nalagala da se njihovom razmatranju pristupi, poslanici NS retko su bili u mogućnosti da sami iniciraju nove zakone, što je uostalom složen i zahtevan postupak. S obzirom na to da je usvojen veliki broj novih, izmenjenih i dopunjenih zakona i drugih opštih akata, kao i najveći broj akata koje je bilo potrebno uskladiti sa pravnim tekovinama EU, sasvim je realno očekivati da će se težište rada NS RS, u narednom periodu, pomerati od usvajanja ka primeni zakona u praksi, odnosno ka dominantnijoj kontrolnoj funkciji parlamenta. Analize takođe pokazuju da Narodna skupština u znatnoj meri utiče na konačne tekstove zakona koje podnosi Vlada, odnosno da se predlozi zakona u skupštinskoj proceduri u znatnom obimu menjaju i dopunjuju amandmanima, što je zapravo suprotno uvreženom mišljenju da Narodna skupština samo formalno prihvata Vladine predloge zakona i da ih pri tom bitno ne menja. Značajan broj amandmana koje su podneli narodni poslanici i nadležni skupštinski odbori pokazuje da parlament nije prosta mašinerija za izglasavanje zakona.

Čini se da je imperativ harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u značajnoj meri uticao na sprovođenje zakonodavne funkcije NS, a takođe je nametao i češće korišćenje hitnog postupka. Ova dinamika je, međutim, slična dinamici i u drugim parlamentima tokom procesa pristupanja EU, kao što je to bio slučaj npr. u Poljskoj, Češkoj, Mađarskoj i Sloveniji. Jedan od predloga je i da skupštinska procedura omogući da se predlozima zakona od većeg političkog i društvenog značaja posveti više vremena za postupak provere, kao i da se na odgovarajući način tome prilagode predlozi zakona koji se moraju doneti po hitnom postupku (Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, 72). Sasvim sigurno će najavljena bolja koordinacija izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno blagovremeni dogovor u vezi sa dnevnim redom, doprineti da rad NS RS bude relaksiraniji i kvalitetniji u samom zakonodavnom postupku.

Čini se i da je moguće dodatno koristiti prednosti koje skupštinski odbori mogu ponuditi u svrhu konstruktivnije rasprave. Ostaje da se vidi da li će najavljeni (televizijski) prenosi sednica odbora doprineti unapređenju njihovog rada i samom zakonodavnom postupku. Naime, ima razloga i „za“ i „protiv“ ovakvih rešenja, jer, sa jedne strane, želja da se zadovolji interes javnosti, a time i animiraju poslanici da aktivnije učestvuju u raspravama na odboru, kao i želja da se najširoj javnosti predstavi i ovaj aspekt rada NS RS koji je često u drugom planu i zapravo „nevidljiv“, treba pomiriti sa potencijalno kvalitetnijom i konstruktivnijom raspravom koja se, upravo zbog odsustva televizijskih prenosa, može odvijati na sednicama skupštinskih radnih tela.

3. Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije

Kontrolna ili nadzorna funkcija parlamenta predstavlja suštinski važan aspekt parlamentarnog rada i neizostavnu kariku u svakom demokratskom poretku. Pod kontrolnom funkcijom se najčešće podrazumeva činjenica da parlament bira, a samim tim i razrešava Vladu, te da na takav način ostvaruje najefikasniji (ali relativno retko korišćen) mehanizam nadzora. U ovu funkciju spada i kontrola rada ministarstava, koju obavljaju nadležni skupštinski odbori. Pored rada Vlade, parlamenti nadziru rad drugih institucija poput Narodne banke i službi bezbednosti, kao i regulatornih i kontrolnih tela (npr. zaštitnika građana). Konačno, parlament sprovodi kontrolu primene zakona koje je doneo, čime se takođe nadzire rad izvršne vlasti.

Iako se često govori o prevlasti egzekutive nad ostalim granama vlasti, pa samim tim i prevlasti Vlade nad parlamentom, ova prevlast ne podrazumeva da parlament ne obavlja svoje druge funkcije, a pre svega kontrolnu ili nadzornu. Međutim, naše istraživanje potvrdilo je pretpostavke da **Narodna skupština Republike Srbije nije snažan korektiv izvršne vlasti i da je ne drži pod realnom kontrolom.**

Razlozi za ovakav odnos snaga su brojni. Pre svega, kada govorimo o načinu na koji funkcionišu institucije u Srbiji, prvi utisak je da su političke partije dominantni akteri i da određuju način na koji se odvija politički život. Kako su predstavnici partija u Vladi i parlamentu zapravo odgovorni partijskom rukovodstvu, onda je očekivano da je kontrolna funkcija parlamenta protokolarna i bez snažnijeg uticaja. Ovo se naročito odnosi na tzv. horizontalnu kontrolu, tj. kontrolu rada vlade od strane parlamenta.

Drugi nivo proizlazi iz zakonodavne funkcije Narodne skupštine. Naime, kako se iz podataka navedenih u tom delu ovog

teksta može videti, parlament usvaja veliki broj zakona, od čega skoro polovinu po hitnom postupku. To zapravo znači da je najvažnija i najučestalija aktivnost narodnih poslanika u vezi sa zakonodavnim procesom, što značajno smanjuje realnu mogućnost da se oni bave kontrolnim aktivnostima.

Treći nivo problema proizlazi iz učestalog nepoštovanja propisanih zakonskih normi, uključujući i one koje određuju nadzorne funkcije parlamenta. Tako, na primer, veliki broj narodnih poslanika, sa kojima smo razgovarali, smatra da su kontrolni mehanizmi dobro pravno regulisani, ali da se ne primenjuju, a da zbog toga niko ne snosi sankcije.

Kada je reč o kontrolnoj funkciji, percepcija poslanika je prilično pesimistična: „naše kontrole su potpuno formalne, gotovo da ih nema“ (SRB 01), a s tim se slažu i nezavisni eksperti: „mislim da se skoro nijedna od kontrolnih funkcija parlamenta ne koristi“ (SRB 01). Načelno govoreći, poslanici smatraju da nije problem u pravnoj regulativi i okviru, već u praksi. „Nije problem u kontekstu propisa, ni nadležnosti kontrolne funkcije Skupštine, problem je u nama, u nedovoljnom korišćenju kapaciteta koji ti daju ustavni položaji kao narodnom poslaniku, to je problem integriteta poslanika, znanje poslanika, veštine poslanika, rešavanje etičkih dilema poslanika između stranačkog, institucionalnog interesa i ličnog stava“ (SRB 03).

Položaj i integritet narodnih poslanika

Položaj narodnih poslanika i njihova autonomija u odnosu na stranačke vrhove je stara tema u političkoj nauci i praksi. Još je Maks Veber isticao dominaciju stranke nad narodnim predstavnicima, a Britanski parlament godinama je služio kao školski primer partijske discipline uprkos većinskom izbornom sistemu i personalizaciji poslanika. Ipak, institucija „blanko ostavki“, koja je korišćena u Narodnoj skupštini Republike Srbije od usvajanja Ustava 2006. godine, predstavlja značajnu novinu u ovom starom problemu. Iako je suspendovano korišćenje ovog mehanizma, on na najbolji način pokazuje položaj poslanika u poslednjem mandatu.

Položaj poslanika je neobično važan za kontrolnu funkciju, jer ona podrazumeva aktivno korišćenje poslaničkih ovlašćenja.

Takođe, naročito je nezgodan položaj poslanika većine jer je njihova kontrolna aktivnost usmerena „protiv“ vlade koju su sami izabrali. Načelna poslanička ovlašćenja, na kojima je zasnovana kontrolna funkcija, definisana su članom 287. Poslovnika skupštine koji kaže da „Narodni poslanik ima pravo da traži obaveštenja i objašnjenja od predsednika Narodne skupštine, predsednika odbora Narodne skupštine, ministara i funkcionera u drugim republičkim organima i organizacijama, o pitanjima iz okvira prava i dužnosti ovih funkcionera, iz nadležnosti organa na čijem se čelu nalaze, a koja su mu potrebna za ostvarivanje funkcije narodnog poslanika, osim na sednici Narodne skupštine“. Međutim, ovde se vraćamo na činjenicu da se praksa često razlikuje od pravnog okvira, te da poslanici retko koriste ove mehanizme u punom kapacitetu, pre svega zbog partijske discipline. Kako nam je to rekla jedna članica parlamenta sa značajnim parlamentarnim iskustvom, „poslanici su samostalni onoliko koliko se za tu samostalnost izборе. Samostalnost i sloboda poslaničkog mandata se osvaja, to vam niko ne daje na tacni“.

Druga načelna karakteristika položaja narodnih poslanika proizlazi iz resursa koji im stoje na raspolaganju a koji su neophodni za kvalitetno obavljanje nadzorne funkcije. Pre svega, reč je o vremenskoj oskudici sa kojom se poslanici kontinuirano susreću zbog velikog broja zakona koje parlament usvaja (po hitnoj proceduri), a zatim i o premalim resursima koji su im na raspolaganju. Na primer, većina poslaničkih klubova ima jednu ili dve osobe koje im pomažu u obavljanju poslova, mali broj prostorija i nikakve resurse za istraživački ili analitički rad koji bi prethodio kvalitetnom nadzornom procesu.

••••• **Problem 1: Partijska disciplina kao prepreka obavljanju kontrolne funkcije**

Partijska disciplina se javlja u svim parlamentima, ali u različitoj meri utiče na njihov rad. Mala demokratičnost političkih partija u Srbiji značajno podriava kontrolni kapacitet parlamenta, pa se ovaj problem mora rešavati dugoročnim i koordinisanim merama koje uključuju promenu zakonskog okvira i političke prakse, ali i razvijanje demokratskih oblika političke kulture, koji će voditi ka demokratizaciji samih partija.

Preporuka 1.1: Personalizacija odgovornosti narodnih poslanika, čime bi se umanjila mogućnost da se „kriju“ iza stranačkih odluka.

Preporuka 1.2: Povećanje transparentnosti rada parlamenta (o kojem govorimo u narednom delu) mogla bi da poveća uticaj aktivnosti poslanika na izbornu odluku birača, što bi motivisalo poslanike da budu aktivniji u parlamentu.

Problem 2: Nedovoljni resursi Narodne skupštine za obavljanje kontrolne funkcije

•••••

Narodna skupština deli sudbinu drugih institucija u Srbiji i radi sa veoma oskudnim budžetom. Uprkos nepovoljnom imidžu u javnosti kada je reč o trošenju Narodne skupštine, ozbiljno sprovođenje kontrolne funkcije zahteva značajno povećanje sredstava namenjenih radu narodnih poslanika i uvođenje posebnih budžeta, koji će poslaničkim grupama omogućiti normalan rad.

Preporuka 2.1: Osnaživanje kapaciteta Narodne skupštine kroz uspostavljanje dugotrajnih i organizovanih programa studentske prakse i volonterskih programa.

Preporuka 2.2: Poboljšanje saradnje sa naučnim i istraživačkim institucijama i civilnim sektorom u cilju efikasnijeg korišćenja istraživačkih i analitičkih resursa, koji bi bili od velikog značaja za Narodnu skupštinu.

Preporuka 2.3: Efikasnije i koordinisanije korišćenje međunarodne (EU, međunarodne organizacije i političke fondacije) pomoći usmerene na Narodnu skupštinu.

Preporuka 2.4: Povećanja budžetskih sredstava za rad Narodne skupštine.

Kontrolni mehanizmi Narodne skupštine – pravni okvir i praksa

Izglasavanje nepoverenja Vladi i interpelacije

Politički najznačajniji mehanizam kontrole jeste proces izglasavanja nepoverenja Vladi ili članu Vlade. Ovaj postupak može pokrenuti najmanje 60 poslanika, a skupština ga razmatra na

prvoj narednoj sednici (članovi 217. i 218. Poslovnika). Po završetku rasprave pristupa se glasanju o nepoverenju Vladi, a ako ne bude izglasano nepoverenje, potpisnici predloga ne mogu pokrenuti novi predlog za glasanje u narednih 6 meseci. Naravno, ovaj mehanizam se koristi veoma retko zbog relativno stabilnih vladajućih koalicija, koje se najčešće urušavaju iznutra, i skoro nikada pod formalnim pritiskom opozicije.

Narodna skupština Republike Srbije, na Četvrtoj sednici Drugog redovnog zasedanja, decembra 2008. godine, raspravljala je o Predlogu za izglasavanje nepoverenja Vladi Republike Srbije, koji je podnela grupa od 86 narodnih poslanika iz poslaničkih grupa Demokratske stranke Srbije – Vojislav Koštunica, Nove Srbije i Srpske radikalne stranke, ali je Vladi izglasano poverenje.

Sa druge strane, interpelacija se podnosi u vezi sa radom Vlade ili nekog ministra sa namerom da se razmotri određeno, konkretno formulisano pitanje (član 221). Vlada je u obavezi da formuliše svoj odgovor na interpelaciju u roku od 30 dana, i taj dogovor se dostavlja narodnim poslanicima. U slučaju da skupština prihvati odgovor Vlade, nastavlja se sa daljim radom. U suprotnom, pristupa se glasanju o nepoverenju Vladi ili ministru. Takođe, „pretres povodom odgovora na interpelaciju mora da se završi na sednici na kojoj je započet“ (član 227, stav 1).

Poslanici su koristili mogućnost interpelacije. Za vreme poslednjeg mandata pokrenuto je šest interpelacija (5 su podneli poslanici Srpske radikalne stranke, a jednu poslanici Demokratske stranke Srbije), a rasprava se vodila samo na osnovu dve. Prva interpelacija ticala se rada tadašnjeg ministra ekonomije i regionalnog razvoja Mlađana Dinkića (podnosilac DSS, 2010), dok se u drugom slučaju raspravljalo o zakonitosti rada i poslovanja ministra vera i dijaspore Srđana Srećkovića (podnosilac SRS, 2011). Poslanici su vodili raspravu, ali se nisu izjašnjavali o odgovoru Vlade i ministra Dinkića, što je u *suprotnosti* sa odredbama Ustava Republike Srbije.

Kada govorimo o interpelaciji, poslanici smatraju da je to „jedan vrlo jak mehanizam koji opozicija ima“ (SRB 01), ali i „vrlo rigidno definisan u Ustavu“ (SRB 09). Postoje brojne nedoumice oko funkcionisanja ovog mehanizma. Na primer: „odredbe

interpelacije podrazumevaju hitnost, prema tome ako je Vladi dato mesec dana da se izjasni, da pošalje odgovor, onda ne može skupština dva meseca da ne raspravlja o njoj i ne pošalje je Vladi, a to se ovde desilo“ (SRB 01). U sličnom duhu rezonuje i drugi (ovoga puta pozicioni) poslanik: „Uglavnom, došli smo u jednu situaciju kada znamo da je Ustav prekršen, ali u Ustavu nisu predviđeni instrumenti šta da se radi, osim što smo prozivali premijera“ (SRB 09).

Izveštaji Vlade i ministarstava Skupštini i odborima

U redovne metode nadzora spadaju izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade (član 228), koje se organizuje najmanje jednom godišnje, i informisanje skupštinskih odbora od strane nadležnih ministara, koje se organizuje jednom u tri meseca, a o čemu odbori izveštavaju skupštinu putem zaključaka (član 229). Skupštinski odbori u okviru svog delokruga prate sprovođenje politike koju vodi Vlada i izvršenje zakona i drugih akata.

Kada je reč o vršenju nadzora nad drugim državnim organima, organizacijama i telima, on se u najvećem meri vrši preko izveštaja koji se podnose skupštini, poslanicima i nadležnim odborima. Najvažnija rasprava obavlja se u odborima koji imaju rok od 30 dana od prihvatanja izveštaja da o njemu organizuju raspravu, nakon čega upućuju izveštaj skupštini sa predlogom zaključka, odnosno sa preporukama. Odbor zapravo može preporučiti skupštini da (1) prihvati izveštaj državnog organa, tela ili organizacija, (2) obaveže Vladu i druge organe na preuzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti, (3) zatraži dopunu izveštaja ili da (4) preduzme druge mere u skladu sa zakonom (član 237, stav 5).

Kada je reč o izveštajima nezavisnih organa koji štite prava građana i kontrolišu rad organa državne uprave, obezbeđuju dostupnost informacija i zaštitu podataka o ličnosti, obavljaju reviziju javnih sredstava i sl., te izveštaje razmatraju nadležni odbori. Nakon razmatranja, odbori podnose izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom zaključka ili preporukama sa merama za unapređenje stanja, a skupština razmatra taj izveštaj zajedno sa izveštajem tela čiji se rad kontroliše i na kraju donosi odluku o preporukama odbora (član 239).

Prema rečima intervjuisanih poslanika, izveštaji ovih tela se usvajaju „ali niko ne ulazi u suštinu tih izveštaja“ (SRB 09), već ih „većina usvoji i to čisto reda radi, nije to neka ozbiljna rasprava“ (SRB 09). Opozicija je, bar načelno, veoma zainteresovana za ove izveštaje jer nezavisna tela vidi kao element u svojoj borbi protiv vlasti. To ponekad proizvodi nezadovoljstvo. „I Saša Janković (ombudsman) i Rodoljub Šabić (poverenik za informacije od javnog značaja) konkretno urade svoj posao i oni kroz taj izveštaj daju preporuke i mišljenja. Nažalost, malo je od tih njihovih preporuka i mišljenja, koje mi kasnije menjamo i implementiramo kroz neke izmene i dopune zakona“ (SRB 06). Takođe, poslanici većine su nezadovoljni i medijima i poslanicima opozicije koji nisu upoznati sa ovlašćenjima nezavisnih i kontrolnih tela i od njih imaju prevelika očekivanja. Međutim, i pored svega toga, značajan broj naših ispitanika smatra da će se korist od ovih tela tek pokazati i da se već sada mogu videti „pomaci“ (SRB 04). Trebalo bi napomenuti da su sva ova tela relativno skoro osnovana i da je to važan element u proceni njihovog uticaja, kao i da postoji opasnost da regulatorna tela preuzmu ingerencije od parlamenta.

Anketni odbori i komisije

Važan mehanizam su anketni odbori (čine ih narodni poslanici) i komisije (pored poslanika, u njima mogu biti predstavnici drugih tela i organizacija, naučnici i stručnjaci), koji se obrazuju „radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama i događajima“ (Poslovnik, član 68). Ova tela ne mogu da vrše istražne radnje, već imaju pravo da „od državnih organa i organizacija traže podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzimaju izjave od pojedinaca koje su im potrebne“ (član 68, stav 8).

Javna slušanja (*public hearing*) su relativno nov način rada kojim se primarno osnažuje zakonodavni proces, ali se javna slušanja mogu organizovati „i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije“. Konačno, u toku rada poslednjeg saziva održano je 29 javnih slušanja, od kojih je manji broj imao funkciju pripreme zakonskih akata, dok se veći bavio analizom određene oblasti i time bar delimično imao kontrolni karakter.

Poslanička pitanja

Javnosti najvidljiviji deo kontrolnih ovlašćenja Narodne skupštine jesu poslanička pitanja. Pre svega, Poslovnik daje pravo poslanicima da postavljaju poslanička pitanja pojedinom ministru ili Vladi. Ova pitanja „moraju biti jasno formulisana“ i mogu se postaviti pismenim ili usmenim putem, s tim da „izlaganje poslanika koji postavlja pitanje ne može da traje duže od tri minuta“ (član 204, stavovi 2 i 4). Pisana pitanja se mogu postaviti svakodnevno (uključujući i period između dve sednice), dok se usmena pitanja postavljaju Vladi svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, u periodu od 16 do 19 časova. Vladina obaveza je da tri dana pre održavanja sednice obavesti parlament o sprečenosti ministara da prisustvuju zasedanju. Takođe, tokom vanrednih zasedanja, pitanja se mogu postaviti i tokom drugih dana ukoliko podnosilac zahteva za vanrednom sednicom to predloži.

„Na usmeno postavljeno pitanje Vlada, odnosno ministar, usmeno odgovara. Ako je za davanje odgovora potrebna određena priprema, oni to moraju obrazložiti a odgovor narodnom poslaniku dostaviti u pisanom obliku u roku do 8 dana“ (član 206, stav 1). Ovaj rok se u slučaju da je neophodno prikupljanje većeg broja podataka i složenija analiza može maksimalno produžiti na 30 dana, a pisani odgovor se dostavlja narodnim poslanicima (bez obzira na rok za odgovor). Nakon što ministar ili drugi predstavnik Vlade usmeno odgovori na pitanje, narodni poslanik ima pravo na trominutni komentar odgovora ili na postavljanje dodatnog pitanja, nakon čega poslanik ima pravo da još jednom prokomentariše odgovor ministra (u trajanju od dva minuta).

Poslovnik predviđa i „poslanička pitanja u vezi s aktuelnom temom“, koja se postavljaju najmanje jedanput mesečno, na predlog poslaničkih grupa. Predlog poslaničke grupe „mora da sadrži precizno navođenje aktuelne teme o kojoj će se postavljati pitanja“ (član 210), kao i ime i prezime nadležnog ministra ili drugog funkcionera koji bi trebalo da odgovara na ta pitanja, i mora se podneti bar tri dana pre održavanja sednice. Odgovaranje na pitanja poslanika može trajati do tri časa (180 minuta) i obavlja se bez obzira na broj prisutnih poslanika u sali. Pravo da učestvuju u ovom procesu imaju svi poslanici uz ograničen broj pitanja koje poslanik može da postavi na tri,

kao i njihovog trajanja na tri minuta. Poslovníkom se reguliše i vreme koje je na raspolaganju ministru (5 minuta), kao i broj potpitanja koje poslanici imaju pravo da postavljaju. „U danima kada ministri odgovaraju na poslanička pitanja obezbeđuje se direktan televizijski prenos“ (član 215), što u velikoj meri utiče na način na koji poslanici koriste ovaj mehanizam.

Tabela 1. Broj postavljenih poslaničkih pitanja i broj pitanja na koja su dati odgovori

Godina	Broj postavljenih pitanja	Broj pitanja na koja je odgovoreno
2001.	49	32
2002.	14	9
2003.	44	26
2004.	16	10
2005.	64	38
2006.	56	51
2007.	435	302
2008.	-	-
2009.	225	191
2010.	91	84

Izvor: Orlović (2007) i Informator o radu Narodne skupštine

Međutim, dostupna je informacija o ukupnom broju postavljenih pitanja u poslednjem sazivu – 766 pitanja, dok je odgovoreno na 575. Takođe, zatraženo je i 1240 obaveštenja i objašnjenja, a dobijeno je 786 odgovora (Izveštaj o radu Službe NS RS – u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, str. 46).

Kada govorimo o poslaničkim pitanjima, za većinu ispitanih poslanika to je najinteresantniji mehanizam kontrole izvršne vlasti. U načelu, postoje razlike u shvatanju ovog mehanizma između poslanika pozicije i opozicije. Pre svega, kada je reč o pravilima za korišćenje ovog mehanizma tu postoje određene primedbe. Jedan deo poslanika smatra da su pravila previše rigidna i da to doprinosi izrežiranosti čitavog događaja, što onemogućava pravu interakciju i dijalog. Pored toga, jedan deo poslanika ukazao je na međunarodna iskustva i rešenja, po kojima je dozvoljen dijalog između ministra i poslanika (npr. slučaj Finske), kao i skraćivanje vremena za pitanje i odgovor

na jedan minut čime bi se umanjili politički govori sa obe strane. Ovo nas dovodi do zajedničke ocene poslaničkih pitanja – i pozicija i opozicija veruju da se pitanja postavljaju zarad birača i TV publike, a ne zarad kontrolisanja izvršne vlasti. Tako se, po mišljenju pripadnika parlamentarne većine, pitanja opozicije „svode na politikanstvo, na političke pamflete, na kritiku vlade“ (SRB 02). Sa druge strane, pitanja poslanika većine su po sistemu „ja tebi serdare, ti meni vojvodo, da ne kažem nameštena“ (SRB 04), odnosno imaju za cilj da ministar promoviše određeno pitanje, najavi ulaganje ili neki dobar rezultat koji je postiglo ministarstvo. Takođe, poslanici često postavljaju pitanja koja su važna za birače iz njihovog kraja ili jedinice.

Poseban problem predstavlja prisustvo ministara kojima se postavljaju pitanja, jer je uverenje opozicije da se često dešava da sednici prisustvuju politički manje važni ministri ili oni kojima poslanici ne žele da postave pitanja i „oni mogu samo da kažu to nije u našoj nadležnosti, okrenućemo naše kolege, što maksimalno obesmišljava taj instrument nadziranja rada Vlade“ (NP 4).

Važan deo evaluacije poslaničkih pitanja jesu odgovori koje daju državni organi. Tako, na primer, jedan opozicioni poslanik smatra da na „bar 70% pitanja nikada nije dobio odgovor“ (SRB 08). U ovom slučaju su i pozicioni poslanici nešto kritičniji prema Vladi: „Problem nastaje kada oni ne žele da daju pravi odgovor, kada oni vrlo dobro znaju šta vi pitate, ali vam to ne odgovore, već dobijete neki politički odgovor. E, onda doći do prave informacije nije baš lako, nije baš ni teško. Sa druge strane, uvek možete da dođete do nekoga iz ministarstva ko će vam dati tu informaciju, ne znajući zašta vama to treba, ali to je već do dovitljivosti, što već nije sistem, nažalost“ (SRB 07). Trebalo bi istaći da poslanici većine često ističu neformalne kanale informisanja i uticaja na ministarstva kao veoma funkcionalne i kao razlog što postavljaju manje pitanja Vladi.

Problem 3: Nedovoljno korišćenje kontrolnih kapaciteta skupštinskih odbora

•••••

Česta ocena o radu Narodne skupštine Republike Srbije tiče se nedovoljnog značaja koji se pridaje radu u odborima, koji su u mnogim parlamentima najvažniji oblik parlamentarne aktiv-

nosti. Zbog toga se mora povećati politički značaj i uticaj rada u odborima, čime se istovremeno smanjuje pritisak na plenarni rad skupštine.

Preporuka 3.1: Uvesti obavezno podnošenje tromesečnih izveštaja nadležnim skupštinskim odborima i sankcije za neizvršavanje te obaveze.

Preporuka 3.2: Uvesti obavezu da tromesečne izveštaje ministarstava odborima predstavljaju visoki funkcioneri, ministri ili njihovi pomoćnici.

Preporuka 3.3: Povećati aktivnosti skupštinskih odbora u kontroli primene usvojenih zakona.

••••• **Problem 4: Nedovoljno definisani pravni okvir za interpelaciju**

Iako je interpelacija važan mehanizam za kontrolu rada Vlade, dosadašnje korišćenje interpelacije nije ispunilo očekivanja vlasti i opozicije. Zbog toga smatramo da se mehanizam mora jasnije definisati, ali i da se parlament mora striktno držati propisanih pravila.

Preporuka 4.1: Jasnije definisati „hitnost“ kada je reč o interpelaciji i smanjiti vreme predviđeno za Vladin odgovor.

Preporuka 4.2: Striktno poštovati odredbe Poslovnika, koje predviđaju obavezno izjašnjavanje o interpelaciji.

Problem 5: Neefikasnost poslaničkih pitanja kao kontrolnog mehanizma

Poslanička pitanja svakog poslednjeg četvrtka u mesecu privlače veliku pažnju javnosti i utiču na sliku koju građani imaju o Vladi i parlamentu, što ponekad utiče na motive učesnika (poslanika i ministara) u procesu koji je zamišljen kao primarno kontrolni mehanizam. Ipak, ovo je najjednostavniji mehanizam kontrole i zbog toga se mora unaprediti. Manje vidljiv, ali podjednako važan mehanizam jesu pismeno postavljana pitanja Vladi i parlament bi morao da insistira na unapređenju i ovog mehanizma.

Preporuka 5.1: Uvesti mehanizme koji će obezbediti obaveznost da Vlada odgovara na pismena poslanička pitanja.

Preporuka 5.2: Objavljivati poslanička pitanja postavljena pismenim putem i odgovore koje je Vlada dala na njih na sajtu Narodne skupštine.

Preporuka 5.3: Obezbediti prisustvo ministara u skupštini tokom procedure poslaničkih pitanja.

Preporuka 5.4: Ograničiti vreme za odgovor na poslaničko pitanje kako bi se sprečili politički govori predstavnika Vlade.

Preporuka 5.5: Uvesti mehanizme koji će omogućiti veću interakciju između poslanika i ministara prilikom postavljanja pitanja.

4. Transparentnost Narodne skupštine Republike Srbije

Transparentnost parlamenta, odnosno stepen otvorenosti u pružanju informacija značajna je iz nekoliko razloga. Prvo, transparentnost predstavlja snažan antikoruptivni mehanizam i ključni element efektivnih i efikasnih javnih politika. Drugo, slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja i važan kriterijum demokratičnosti društva. Treće, pravo na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja fundamentalno ljudsko pravo i nužan je pratilac svih drugih prava (Florini, 2007: 1–4; Hood i Heald, 2006). Otvorenost u pružanju informacija predstavlja i važan korak ka izgradnji i jačanju poverenja građana u rad javne institucije tako što se smanjuje ponor između građana i njihovih predstavnika, koji može da nastane kao rezultat nejednakog pristupa informacijama. Javne politike imaju veći legitimitet jer građani bivaju upoznati sa procesom njihovog donošenja i obrazloženjem koje stoji iza njih (Ball, 2009).

U Srbiji se Narodna skupština smatra jednom od najtransparentnijih institucija. Ipak, nivo poverenja građana u ovu instituciju je izuzetno nizak. Prema istraživanju Fondacije Friedrich Ebert (FES), Centra za slobodne izbore i demokratiju (CESID) i Centra za studije socijalne demokratije, *Kako građani Srbije vide tranziciju iz socijalizma u kapitalizam*, sprovedenog u septembru 2010. godine, čak 53% građana Srbije iskazuje nepoverenje Narodnoj skupštini Srbije. U sazivu od 2008. godine poverenje u parlament je bilo najniže od početka devedesetih godina 20-og veka (Slavujević, 2010: 63). Imajući u vidu raskorak između pretpostavljene transparentnosti, s jedne strane, i niskog poverenja građana u parlament, cilj našeg istraživanja je da proveri dosadašnje nalaze o transparentnosti Narodne skupštine, da utvrdi na koji način se transparentnost obezbeđuje i da li su moguća poboljšanja koja bi doprinela jačanju

legitimiteta parlamenta i većem poverenju građana. Polazimo od toga da je pravni okvir za obezbeđivanje transparentnosti relativno dobro postavljen i da tu trenutno nisu neophodna poboljšanja, zbog čega ćemo ovde detaljniju pažnju posvetiti analizi načina na koji se zakonske odredbe sprovode u praksi.

Pravni okvir

Pravni okvir koji obezbeđuje transparentnost rada Narodne skupštine relativno je dobro postavljen. Dostupnost informacija se garantuje Ustavom (čl. 51), Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o Narodnoj skupštini (čl. 11) i, konačno, Poslovníkom Narodne skupštine (čl. 254–260). Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, informacije od javnog značaja definisane su dosta široko kao informacije kojima raspolažu organi javne vlasti, a odnose se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Zakon propisuje obavezu organa javne vlasti da na pismeni ili usmeni zahtev tražioca informacije blagovremeno i besplatno dostavi kopiju tražene informacije. U suprotnom, tražilac može uložiti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji, u krajnjem slučaju, može da donese rešenje kojim utvrđuje da organ vlasti nije izvršio svoje obaveze predviđene zakonom i da mu naloži mere za njihovo izvršenje (čl. 25). Rešenja Poverenika su izvršna, obavezujuća i konačna (čl. 28).

Konkretniji način obezbeđivanja transparentnosti Narodne skupštine definisan je članom 11. Zakona o Narodnoj skupštini, prema kom se javnost rada Narodne skupštine obezbeđuje: stvaranjem uslova za televizijske i internet prenose sednica Narodne skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Narodne skupštine od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, uvidom u stenografske beleške i zapisnike sa sednica Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i Poslovníkom. Poslovník detaljnije uređuje ove odredbe.

Mehanizmi obezbeđivanja transparentnosti Narodne skupštine – pozitivne strane

Transparentnost Narodne skupštine u praksi se obezbeđuje pre svega postavljanjem informacija na internet stranicu Narodne skupštine, direktnim televizijskim prenosima plenarnih sednica, Informatorom Narodne skupštine, izveštajima i strategijama Službe Narodne skupštine i obezbeđivanjem uslova za medije i udruženja građana da prisustvuju sednicama i prate rad Narodne skupštine. U nastavku ćemo ukratko predstaviti najznačajnije i najrazvijenije mehanizme obezbeđivanja transparentnosti Narodne skupštine:

1. Veliki broj informacija i dokumenata o strukturi, sastavu, radu i rezultatima Narodne skupštine javno je dostupan na internet stranici Narodne skupštine (www.parlament.rs). Juna 2011. godine je, uz finansijsku podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), postavljena nova internet stranica koja omogućava preglednost i mogućnost bržeg i lakšeg pretraživanja. Na internet stranici se nalaze predlozi zakona u proceduri, zakoni i drugi akti Narodne skupštine, vreme održavanja sastanka Kolegijuma, Informator o radu Narodne skupštine, dnevne informacije o radu Narodne skupštine i njenih radnih tela, kratki izveštaji o radu odbora, kao i informacije o međunarodnim posetama i međunarodnoj saradnji Narodne skupštine. Od sredine 2012. godine Narodna skupština postavlja na internet stranicu i stenoграмске beleške i izvode glasanja sa plenarnih sednica.
2. Sledeći mehanizam informisanja javnosti o radu Narodne skupštine predstavljaju direktni televizijski prenosi plenarnih sednica na drugom kanalu Republičkog-javnog servisa RTS. Iako se uobičajeno smatra tekovinom demokratije, direktan prenos je u praksi pokazao određene nedostatke: prvo, građani koji su u radnom odnosu nisu u mogućnosti da prate prenos jer se sednice parlamenta odvijaju u radno vreme, tako da je suštinski omogućeno praćenje rada parlamenta jedino penzionerima, nezaposlenima i omladini; drugo, prenos skupštinskih zasedanja koristi se kao opravdanje za nedostatak dečjih emisija, emisija iz oblasti kulture, obrazovanja i nauke na javnom servisu; treće, zbog televizijskih prenosa narodni poslanici se više fokusiraju na publiku nego

na ono što je na dnevnom redu, odnosno drže političke govore kako bi ostavili utisak na birače. Narodna skupština već godinama planira uvođenje posebnog parlamentarnog kanala koji bi velikim delom rešio ove probleme, ali do sada nisu preduzimani koraci ka njegovoj realizaciji.

3. Treći mehanizam informisanja javnosti o radu Narodne skupštine je Informator, koji je dostupan na internet stranici skupštine, i u kom se nalaze osnovni podaci o Narodnoj skupštini, organizacionoj strukturi i sastavu Narodne skupštine, javnosti rada, informacijama od javnog značaja, nadležnostima Narodne skupštine, osnovnim aktivnostima i propisima koji uređuju rad Narodne skupštine. Dostupni su i podaci o prihodima i rashodima Narodne skupštine, javnim nabavkama, zaradama i drugim primanjima narodnih poslanika, kao i podaci o nepokretnostima Narodne skupštine. U Informatoru se nalazi i uputstvo za podnošenje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Podaci u Informatoru redovno se ažuriraju.
4. U obezbeđivanju transparentnosti najveće pomake je napravila Služba Narodne skupštine, koja se u poslednjih nekoliko godina izuzetno modernizovala i otvorila prema građanima. Jula 2011. godine Služba je donela Višegodišnji plan razvoja komunikacija Službe Narodne skupštine, a sredinom 2012. godine Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine. U Višegodišnjem planu razvoja komunikacija data je analiza postojećeg stanja i ciljevi interne i eksterne komunikacije. U Izveštaju se predstavljaju struktura, ciljevi i nadležnosti Službe, poslovi i aktivnosti Službe u prethodnom sazivu, i reorganizacija, unapređenje i modernizacija rada Službe.
5. U Narodnoj skupštini su obezbeđena mesta za novinare i posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija kako bi mogli da prate rad sednica Narodne skupštine i njenih radnih tela. Prema Poslovniku, novinari akreditovani za praćenje rada Narodne skupštine imaju na raspolaganju stenografske beleške, predloge zakona i drugih opštih akata, informativni i dokumentacioni materijal o pitanjima iz rada Narodne skupštine i njenih radnih tela (čl. 258). Predstavnicima medija na raspolaganju stoje dve

prostorije: jedna u zgradi Doma Narodne skupštine, a druga u zgradi u Ulici kralja Milana. U zgradi Doma Narodne skupštine nalazi se pres-sala u kojoj se nalaze dva televizijska monitora (na jednom se može pratiti prenos RTS, dok se na drugom prati program interne televizije), 16 stolova sa 12 kompjutera, štampačem i telefonima. U zgradi u Ulici kralja Milana postoji jedna pres-sala sa osam stolova, koji su opremljeni kompjuterima, kao i agencijska soba sa šest stolova, i četiri kompjutera.

Dalji koraci ka većoj transparentnosti Narodne skupštine

Uprkos tome što je veliki broj informacija o radu parlamenta javno dostupan, tokom istraživanja smo zapazili određene nedostatke u obezbeđenju transparentnosti. Ovde se fokusiramo na nedovoljan pristup građana Narodnoj skupštini, neblagovremeno zakazivanje sednica, nedovoljnu transparentnost odbora i nedostatak komunikacije narodnih poslanika sa građanima.

••••• Problem 1. Pojedini dokumenti još uvek nisu dostupni na internet stranici Narodne skupštine

Uprkos značajnim pomacima, na internet stranici se još uvek ne nalaze amandmani na predloge zakona i drugih akata, predlozi zakona usvojenih pre maja 2011. godine, zapisnici i stenografske beleške i izvodi glasanja sa sednica Narodne skupštine i njenih radnih tela održanih pre juna 2012. godine. Postavljanje ovih dokumenata na internet stranicu propisano je Poslovníkom Narodne skupštine, ali se u Informatoru ističe da nisu stvoreni tehnički uslovi za njihovo objavljivanje. Tehnička prepreka, međutim, postoji jedino za postavljanje amandmana jer narodni poslanici nemaju obavezu podnošenja amandmana u elektronskoj formi, tako da su mnogi od njih dostupni jedino u tvrdoj kopiji. Ostale dokumente je moguće postaviti, imajući u vidu da su oni već dostupni na internet portalu „Otvoreni parlament“, koji je osnovan 2011. godine kao projekat nekoliko organizacija civilnog društva sa ciljem da se tu objavljuju transkripti skupštinskih sednica, analize zakona i amandmana, preporuke za unapređenje javnosti rada parlamenta i poboljšanje komunikacije između građana i njihovih predstavnika (www.otvoreniparlament.rs).

Preporuka 1.1: U cilju povećanja transparentnosti, potrebno je postaviti sve izveštaje o glasanju, zapisnike sa plenarnih sednica i sednica odbora, amandmane i stenografske beleške na internet stranicu Narodne skupštine. Time bi se znatno unapređena internet stranica dodatno poboljšala i omogućila svim građanima lak i brz pristup relevantnim informacijama o radu Narodne skupštine.

Problem 2: Nedovoljan pristup građana Narodnoj skupštini

•••••

Građanima su omogućene turističke posete Narodnoj skupštini kroz programe „Dan otvorenih vrata“ i „Približimo institucije građanima“. Ove posete omogućavaju upoznavanje sa istorijatom Narodne skupštine i obilazak prostorija Narodne skupštine. Građani, međutim, ne mogu prisustvovati sednicama Narodne skupštine i njenih odbora, niti se mogu direktno upoznati sa procesom predlaganja i usvajanja zakona i vršenjem drugih funkcija Narodne skupštine.

Preporuka 2.1: Kako bi građani imali veći uvid u rad Narodne skupštine, potrebno je omogućiti zainteresovanim građanima da sa galerije prisustvuju plenarnim sednicama parlamenta.

Preporuka 2.2: Posebno bi bilo značajno omogućiti zainteresovanim građanima, pored predstavnika nevladinih organizacija, da prisustvuju sednicama odbora.

Preporuka 2.3: Potrebno je redovnije organizovanje i unapređenje kvaliteta javnih slušanja, kako u cilju kvalitetnijeg vršenja nadležnosti u oblastima zakonodavne i kontrolne funkcije Narodne skupštine, tako i u cilju informisanja zainteresovane javnosti i konsultacija sa njima.

Problem 3: Neblagovremeno zakazivanje sednica Narodne skupštine

•••••

Prema Poslovniku, Narodna skupština je obavezna da o predlogu dnevnog reda, datumu, vremenu i mestu održavanja sednice Narodne skupštine obavesti javnost. Narodna skupština ispunjava ovu obavezu stavljanjem informacija na svoju internet stranicu. Sednice se, međutim, sazivaju tek nekoliko dana unapred, a dnevni red često nije poznat do održavanja sednice. Ovakvom praksom se suštinski sprečavaju zainteresovana

lica i udruženja građana da se unapred adekvatno pripreme za praćenje sednice i, ukoliko imaju interes, zatraže da prisustvuju sednici ili pošalju svoje predstavnike.

Preporuka 3.1: Kako bi se javnosti omogućilo kvalitetno praćenje rada Narodne skupštine potrebno je da dnevni red plenarnih sednica i sednica odbora budu poznati i objavljeni na internet stranici Narodne skupštine bar mesec dana unapred.

••••• **Problem 4: Nedovoljna transparentnost skupštinskih odbora**

Direktan televizijski prenos rezervisan je samo za plenarne sednice Narodne skupštine, dok je informacije o radu odbora moguće dobiti jedino preko internet stranice Narodne skupštine. Na internet stranici se, međutim, nalaze samo kratki izveštaji sa sednica odbora koje priprema skupštinska služba. Javnosti nisu dostupni zapisnici ni stenografske beleške sa sednica odbora. Sednice odbora su formalno javne, ali, kao i kada su u pitanju plenarne sednice, dnevni red sednice odbora je moguće saznati tek dan ili dva unapred.

Preporuka 4.1: Zakazivati sednice odbora i informisati javnost o njima bar mesec dana unapred.

Preporuka 4.2: Neophodno je povećati transparentnost u radu odbora kroz objavljivanje na internet stranici izveštaja o radu odbora, izvoda glasanja, stenografskih beleški sa sednica odbora i amandmana odbora.

Preporuka 4.3: Potrebno je omogućiti zainteresovanim građanima da prisustvuju sednicama odbora.

Preporuka 4.4: Uvođenje parlamentarnog kanala donelo bi višestruke koristi: omogućilo bi i prenos sednica odbora pored prenosa plenarnih sednica, i dalo prostor za analitičke emisije posvećene parlamentu.

••••• **Problem 5: Nedovoljna transparentnost narodnih poslanika**

Narodni poslanici još uvek nisu dovoljno otvoreni prema javnosti. Na internet stranici Narodne skupštine ne postoje kontakt mejlovi narodnih poslanika, niti informacije o govorima u

skupštini, podnetim amandmanima i sl. Jedine informacije o narodnim poslanicima jesu pripadnost političkoj partiji, mesto prebivališta i godina rođenja. Preko skupštinskog sajta moguće je kontaktirati tek 30-ak narodnih poslanika. Većina narodnih poslanika nema svoju internet stranicu, blog ili nalog na društvenim mrežama. Ne postoji praksa pojavljivanja narodnih poslanika u medijima u cilju obrazlaganja predloga, stavova, amandmana ili razloga za glasanje za odnosno protiv određenog predloga. Narodni poslanici takođe ne informišu javnost o tome da li i na koji način vrše nadzor i kontrolu nad radom Vlade, koje rezultate su postigli, da li su dobijali odgovore na svoja poslanička pitanja i sl. Nešto pozitivnija praksa komunikacije narodnih poslanika sa građanima započela je 2009. godine, uz podršku Nacionalnog demokratskog instituta (NDI), kada je otvoreno nekoliko kancelarija za komunikaciju poslanika sa građanima na lokalnom nivou. Prema informacijama na internet stranici Narodne skupštine, do sada su otvorene kancelarije u Leskovcu, Novom Pazaru, Beogradu, Valjevu i Zrenjaninu. Ove kancelarije su, međutim, zbog nedostataka finansijskih sredstava prestale sa radom po završetku NDI projekta. Trenutno jedini vid informisanja građana o radu narodnih poslanika predstavlja već pominjani internet portal „Otvoreni parlament“, na kom se mogu naći kratke biografije, govori i izjave narodnih poslanika.

Preporuka 5.1: Najvažniji zadatak predstavlja povećanje transparentnosti rada narodnih poslanika pre svega kroz direktniji kontakt sa građanima i javno obrazlaganje stavova i predloga iznetih tokom sednica, kao i podnetih amandmana.

Preporuka 5.2: Otvaranje profila na društvenim mrežama, bloga ili poslaničke kancelarije za komunikaciju sa građanima može da bude značajan mehanizam informisanja javnosti, ali i dobijanja povratnih informacija, kritika i predloga građana u cilju kvalitetnijeg vršenja funkcije političke reprezentacije.

Preporuka 5.3: Istovremeno je potrebno postaviti detaljnije informacije o narodnim poslanicima na internet stranicu Narodne skupštine, poput biografije i kontakt adrese elektronske pošte, ali i dosadašnjih intervjua i izjava u medijima i govora u parlamentu.

5. Uticaj međunarodnih aktera na rad Narodne skupštine Republike Srbije

Uticaj međunarodnih aktera na rad Narodne skupštine Republike Srbije je dvostruk. Na jednoj strani je uticaj evropskih integracija, koji se ogleda pre svega u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom, zatim u formiranju Odbora za evropske integracije, koji ima značajne nadležnosti u praćenju i nadzoru procesa evropskih integracija. Izveštaji Evropske komisije, u delu koji se odnosi na parlament, takođe predstavljaju snažan mehanizam uticaja. Konačno, saradnja sa Evropskim parlamentom i razmena iskustava sa evropskim parlamentarcima doprinosi unapređenju rada narodnih poslanika. S druge strane, uticaj međunarodnih aktera može se pratiti kroz međunarodnu saradnju i kontakte sa međunarodnim parlamentarnim institucijama, rad poslaničkih grupa prijateljstva, učešće delegacija u različitim međunarodnim telima, kao i kroz analizu izveštaja i projektne saradnje sa brojnim vladinim i nevladinim međunarodnim organizacijama.

Nakon što se ukratko osvrnemo na pravni okvir kojim se uređuje međunarodna saradnja Narodne skupštine, fokusiraćemo se konkretnije na uticaje međunarodnih aktera na rad Narodne skupštine, sa ciljem da istaknemo pozitivne strane, ukažemo na potencijalne probleme i ponudimo moguće preporuke za njihovo prevazilaženje.

Pravni okvir

Međunarodna saradnja Narodne skupštine Republike Srbije regulisana je članovima 59–61. Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnikom Narodne skupštine. Prema članu 59. Zakona o Narodnoj skupštini, Narodna skupština ostvaruje međunarodnu saradnju u okvirima svojih nadležnosti u cilju očuvanja i

razvoja mira, dobrosusedskih odnosa i ravnopravne saradnje sa svim narodima i državama sveta.

Međunarodna saradnja se ostvaruje „upućivanjem stalnih delegacija u parlamentarne skupštine međunarodnih organizacija; razmenom delegacija sa međunarodnim organizacijama; učešćem narodnih poslanika na konferencijama i savetovanjima; kroz interparlamentarni dijalog i druge oblike saradnje sa Evropskim parlamentom; kroz pokretanje i učešće na zajedničkim projektima sa predstavničkim telima drugih država, parlamentarnim skupštinama i međunarodnim organizacijama; upućivanjem delegacije Narodne skupštine, predsednika Narodne skupštine ili pojedinih narodnih poslanika u posete predstavničkim telima drugih država i prijemom delegacija predstavničkih tela drugih država; razmenom informacija, drugih materijala i publikacija, kao i putem drugih oblika saradnje sa predstavničkim telima drugih država“ (član 60. Zakona o Narodnoj skupštini). U Narodnoj skupštini se mogu obrazovati i poslaničke grupe prijateljstva za unapređenje odnosa i saradnje sa predstavničkim telima pojedinih država.

Upućivanje stalnih delegacija u parlamentarne skupštine međunarodnih organizacija i razmena delegacija sa međunarodnim organizacijama detaljnije su uređeni Poslovnikom Narodne skupštine. Narodna skupština ima status punopravnog člana u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope, Parlamentarnoj skupštini Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Interparlamentarnoj uniji, Parlamentarnoj skupštini Crnomorske ekonomske saradnje, Parlamentarnoj skupštini Mediterana, Interparlamentarnoj skupštini pravoslavlja, Parlamentarnoj dimenziji Centralnoevropske inicijative. Takođe, Narodna skupština ima status pridruženog člana u PS NATO i posmatrača u PS Frankofonije. Sa druge strane, predsednici stranih država, predsednici i članovi stranih vlada, delegacije predstavničkih tela stranih država, predstavnici međunarodnih organizacija, šefovi diplomatskih misija i drugi gosti mogu na poziv predsednika Narodne skupštine da prisustvuju sednici Narodne skupštine (čl. 89. stav 2. Poslovnika). Posmatračima međunarodnih udruženja i organizacija obezbeđuju se posebna mesta radi praćenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela (čl. 259. stav 1. Poslovnika).

Poslovnik Narodne skupštine uređuje i obavezu usklađivanja predloga zakona sa evropskim propisima. Prema članu 151. stav 4. Poslovnika, predlagač je u obavezi da, uz predlog zakona, dostavi izjavu da je predlog usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije. Radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije, Poslovnik omogućava i donošenje zakona po hitnom postupku.

Evropske integracije i Narodna skupština

Kada je reč o uticaju evropskih integracija na rad parlamenta, može se reći da je on najvidljiviji u procesu usklađivanja zakonodavstva sa pravnim propisima EU. U drugim oblastima parlament nije bio toliko u fokusu institucija EU, a pre svega Evropske komisije koja nadgleda proces pridruživanja. Prve aktivnosti na sistematskom usaglašavanju zakonodavstva sa evropskim zakonodavstvom počele su 2003. godine, kada je Vlada Srbije donela Akcioni plan za usklađivanje domaćih zakona sa propisima EU, a oktobra 2004. godine Narodna skupština je usvojila Rezoluciju o pridruženju Evropskoj uniji. Najveći broj od 807 zakona koje je Narodna skupština usvojila u sazivu 2008–2012. godine bio je upravo sa „evropske agende“. Uprkos zavidnom broju usvojenih zakona, u procesu usklađivanja zakonodavstva ipak se mogu uočiti određeni negativni aspekti, na koje ćemo nešto kasnije skrenuti pažnju.

Dok su plenarne sednice najvećim delom rezervisane za zakonodavni proces, rasprava o pitanjima evropskih integracija i kontrola rada Vlade u procesu približavanja EU odvija se najvećim delom na sednicama Odbora za evropske integracije. U sazivu Narodne skupštine 2008–2012. godine Odbor za evropske integracije održao je ukupno 56 sednica.

Napretke Srbije u procesu pridruživanja EU prati Evropska komisija, koja o tome sačinjava i podnosi godišnje izveštaje Evropskom parlamentu i Evropskom savetu. U Izveštajima o napretku Srbije do 2010. godine Evropske komisije i u Analitičkom izveštaju Evropske komisije od 12. 10. 2011. godine, Komisija ukratko analizira i rad parlamenta. Uprkos određenim zamer-

kama, izveštaji pozitivno ocenjuju pomak u unapređenju rada skupštine.

Konačno, kada je reč o uticaju evropskih integracija na rad parlamenta, nesumnjivo su značajni i odnosi narodnih poslanika Narodne skupštine Srbije sa poslanicima Evropskog parlamenta. Saradnja Narodne skupštine sa Evropskim parlamentom formalizovana je 2004. godine, kada su uspostavljeni redovni godišnji interparlamentarni sastanci. Pored toga, u Evropskom parlamentu postoji Grupa za Zapadni Balkan i neformalna parlamentarna grupa Prijatelja Srbije. Posete narodnih poslanika skupštine Srbije Evropskom parlamentu i obratno sve su učestaliye, a naši narodni poslanici učestvuju i na seminarima koje Evropski parlament organizuje za poslanike Zapadnog Balkana. Uprkos tome što postoji određena formalna, ali pre svega neformalna komunikacija narodnih poslanika Evropskog parlamenta i Narodne skupštine Srbije, ocena je da je saradnja dve institucije još uvek na niskom nivou, pre svega zato što Srbija još uvek nije dovoljno daleko odmakla u procesu evropskih integracija.

Problem 1: Narodni poslanici nisu dovoljno dobro upoznati sa *acquis communautaire*

•••••

Narodni poslanici uglavnom prate evropske propise iz oblasti u kojima su sami stručni. Kako se na dnevnom redu parlamenta u prethodnom sazivu nalazio veliki broj raznovrsnih predloga zakona, narodnim poslanicima je bilo potrebno mnogo vremena da se pripreme za raspravu o predlozima zakona iz različitih oblasti. Zbog nedostatka vremena i često korišćene procedure hitnog postupka pojedini narodni poslanici nisu ni pokušavali da se pripreme za raspravu.

Preporuka 1.1: Bilo bi poželjno da narodni poslanici imaju na raspolaganju veću stručnu pomoć prilikom obavljanja funkcije narodnih poslanika kako bi kvalitetnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti.

Međunarodna saradnja

Za pitanja međunarodne saradnje i spoljnih poslova u Narodnoj skupštini zadužen je Odbor za spoljne poslove. U sazivu

2008–2012. godine Odbor je najviše pažnje posvetio razgovorima sa novoimenovanim ambasadorima, utvrđivanju sastava poslaničkih grupa prijateljstva, kao i sastava delegacija Narodne skupštine. Odbor je takođe razmatrao i prihvatio značajan broj inicijativa za učešće delegacija Narodne skupštine u radu međunarodnih organizacija i delegacija za međudržavne posete.

Najintenzivniji vid međunarodne saradnje Narodne skupštine predstavlja učešće u multilateralnim parlamentarnim institucijama i organizacijama. Narodna skupština ima delegacije u devet multilateralnih parlamentarnih institucija i učestvuje u radu regionalnih multilateralnih inicijativa. Regionalna parlamentarna saradnja je posebno značajna pre svega zbog razmene iskustava između poslanika koji su na određeni način prošli kroz isti proces u razvoju parlamentarizma i približavanju EU. U okviru bilateralne saradnje organizuju se međusobne parlamentarne posete, a u skupštini su formirana i posebna skupštinska tela za unapređenje odnosa i saradnje sa drugim državama – poslaničke grupe prijateljstva.

Narodna skupština saraduje i sa velikim brojem vladinih i nevladinih međunarodnih organizacija. One se mogu grubo klasifikovati prema pristupu saradnji i interesima koje zastupaju. Na jednoj strani su organizacije kojima je mandat poverila multilateralna institucija (poput UNDP, OEBS), i koje se trude da budu neutralne, na drugoj bilateralni partneri koji u Srbiju dolaze sa određenom političkom agendom (poput USAID-a), i zatim predstavnici interesa određenih političkih opcija (poput nemačkih fondacija KAS, FES). Tokom istraživanja, narodni poslanici su uglavnom pozitivno ocenili saradnju sa međunarodnim akterima, ali je potrebno ukazati i na određene probleme sa kojima se poslanici suočavaju.

••••• **Problem 2: Nedovoljna pripremljenost narodnih poslanika**

Pojedini članovi delegacija Narodne skupštine nisu dovoljno pripremljeni kada idu na međunarodne skupove, što uključuje probleme od nedovoljnog poznavanja stranog jezika do nedovoljnog poznavanja pitanja na dnevnom redu.

Preporuka 2.1: Bilo bi poželjno da narodni poslanici imaju na raspolaganju veću stručnu pomoć prilikom pripreme za učešće u parlamentarnim delegacijama.

Problem 3: Nedovoljna implementacija i samoodrživost projekata

•••••

Mnogi analitički projekti međunarodnih organizacija se završavaju izveštajem eksperata. Implementacija projekata često izostaje. S druge strane, praktični projekti se često prekidaju po formalnom završetku projekta, odnosno po završetku projektnog finansiranja. Jedan od primera jesu poslaničke kancelarije za komunikaciju sa građanima, koje su uspostavljene i počele sa radom kao deo projekta Narodne skupštine i Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) i koje su prestale sa radom neposredno nakon završetka projekta.

Preporuka 3.1: Poželjno bi bilo da narodni poslanici u radu koriste izveštaje i publikacije eksperata i međunarodnih organizacija, koje imaju za cilj unapređenje rada Narodne skupštine.

Preporuka 3.2: Posvetiti više pažnje i značaja implementaciji projekata i nastaviti započete dobre prakse i nakon formalnog završetka projekta.

III deo
ZAKLJUČAK

Parlament je, gotovo u svim demokratskim državama, institucija sa velikim dostojanstvom i poštovanjem. U novim demokratijama, parlament je jak samo u Ustavu, ali je ispražnjen od realne moći, što je zapravo i izazov sa kojim se generalno suočava savremeni parlamentarizam. Ustavna i realna moć parlamenta ne korespondiraju. Posebno je važan za demokratizaciju postkomunističkih društava. Kako ističe Sartori: „Države koje izađu iz diktature mogu imati malo izbora pored parlamentarnog“ (Sartori, 2003: 132).

Parlament je mesto gde se napetosti i tenzije, uz procedure, ublažavaju. Parlament je mesto gde se sistem menja, ali i čuva. U odnosu na zahteve Brisela, nacionalni parlamenti imaju reaktivne politike. Kroz uvid u obavljanje svojih osnovnih delatnosti, može se iznova utvrditi da parlament gubi kontrolu nad sopstvenom agendom i da je snažna tendencija suprematije (prevlasti) egzekutive (izvršne vlasti). Partije, a ne poslanici, su glavni akteri, kako u oblikovanju parlamenta, tako i u njegovom radu. Parlamentu predstoji veliki posao u pogledu harmonizacije velikog proga zakonskih propisa, kao preduslova u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Između imperativa spolja i svojih unutrašnjih protivurečnosti, parlament će simultano morati da u hodu unapređuje svoj rad i vodi računa o interesima onih koji su ga izabrali, kako ne bi sve više tonuo u servis vlade i vladajućih partija. Učinak i unutrašnji kapaciteti parlamenta umnogome zavise od spoljne stabilnosti sistema u kome deluju. Istovremeno, bez autonomije poslanika i dostojanstva parlamenta, obesmišljava se čitava ideja predstavničke demokratije, a samim tim i smisao partija i izbora. Ovaj zadatak nije nimalo lak, posebno u okolnostima kada se procesima globalizacije i mešovitim suvereniteta jedan deo državne, a samim tim i parlamentarne moći preliva, kako na superdržavne, tako i na subdržavne institucije, pod imperativima spolja i iznutra. Da

bi parlament bio uspešan u obavljanju svojih osnovnih dužnosti, neophodno je da ima puni legitimitet i bude sastavljen od časnih i uglednih ljudi, jer su oči javnosti uprte u njega kao ogledalo vlasti. Kako ističe Džeremi Poup: „Ukoliko javnost gleda na poslanike kao na prevarante koji su kupovinom, podmićivanjem, laskanjem ili na slične načine obezbedili sebi položaje koji donose moć, parlament će izgubiti poštovanje i praktično biti onemogućen da promoviše sistem dobre vladavine i smanjuje korupciju u društvu, čak i ako tome iskreno teži“.²⁶

Kako bi jak parlament promovisao i unapređivao demokratske procese, neophodno je najpre da bude efikasan, transparentan i odgovoran. Snaga nacionalnog parlamenta je institucionalni ključ demokratizacije.²⁷ Konsenzus o jačanju parlamenta ravan je konsenzusu o budućnosti države i demokratije.

26 Džeremi Poup (2004), Antikorupcijski priručnik, Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta, Transparentnost Srbija i OSCE Misija u SiCG, Beograd, str. 45.

27 Steven M. Fish, Stronger Legislatures, Stronger Democracies, *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 1, January 2006, pp. 18.

Literatura

- Ball, Carolyn (2009), "What is Transparency?", *Public Integrity*, Vol. 11, Number 4, pp. 293–307.
- Carter, Elisabeth, Farrell, David (2010), "Electoral Systems and Election Management". In: *Comparing Democracies 3, Elections and voting in the 21st Century*, (ed) Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi i Pippa Norris, Los Angeles – London: SAGE.
- Ćosić, Danko (ur.) (2008), *Držanje Vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, Beograd: ProConcept.
- Dimitrijević Nenad (2002), *Ustavna demokratija za Jugoslaviju: između reforme i revolucije*. U: *Između autoritarizma i demokratije*, knjiga 1, Beograd: CEDET.
- Florini, Ann (2007), "Introduction: The Battle Over Transparency". U: Florini, Ann (ed), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press.
- Fridrih Karl Joakim (1996), *Konstitucionalizam, ograničavanje i kontrola vlasti*, Podgorica: CID.
- Gallagher, Michael, Michael Laver and Peter Mair (2005), *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties, and Governments*. 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Gallagher, Michael (2008), "Conclusion". In: *The Politics of Electoral Systems*, (ed) Gallagher Michael Gallagher and Mitchell Paul, Oxford: Oxford University Press.
- Guillermo, O'Donnell (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, Volume 9, No 3, Baltimore: Johns Hopkins Univerity Press.
- Hejvud, Endrju (2004), *Politika*, Beograd: Clio.
- Hood, Christopher and Heald, David (eds) (2006), *Transparency: The Key to Better Governance*, Proceedings of the British Academy, Number 135, Oxford: Oxford University Press.
- Jovanović, Milan (2008), *Narodna skupština – Deformacije teritorijalnog predstavljanja*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, godina II, broj 2, decembar 2008, str. 117–132.

- Kapur, Devesh and Pratap Bhanu Mehta (2006), "The Indian Parliament as an Institution of Accountability". United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 23, January 2006.
- Lajphard Arendt (2003), *Modeli demokratije*, Beograd: Službeni list SiCG i Podgorica: CID.
- Martin, Lanny W. and Georg Vanberg (2011), *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Mek Kvejl, Denis (2007), „Uloge medija u društvu“, *CM: Časopis za upravljanje komuniciranjem*, br. 3, godina II.
- Milanović, D., Nenadić N. i Todorčić V. (2012), *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, Beograd: Glasnik.
- Nohlen, Dieter i Kasapović, Mirjana (1997), *Izborni sistemi Istočne Evrope*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Orlović Slaviša (2006), *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Beograd: Službeni glasnik.
- Orlović Slaviša (2010), „Re-dizajniranje političkih institucija“. U: Vukašin Pavlović (ur.), *Kvalitet političkih institucija*, Beograd: Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju.
- Orlović Slaviša (2012), „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji“, *Politički život*, br. 4. Beograd: Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka i Službeni glasnik, str. 19–35.
- Orlović, Slaviša (2007), „Nadležnosti parlamenta“. U: Pavlović, V. i Orlović, S. (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, 141–168. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Orlović, Slaviša (2007), *Public Hearings, Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.
- Orlović, Slaviša (2008), *Parlament i građani – vodič za građane i udruženja građana*, Beograd: Publikum.
- Orlović, Slaviša (2009), *Parlament i građani – vodič za građane i udruženja građana u oblikovanju i primeni javnih politika*, Beograd: UNDP.
- Pajvančić, Marijana (2007), „Zakonodavni postupak“. U: Pavlović, V. i Orlović, S. (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, 203–210. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Pajvančić, Marijana (2008), *Parlamentarno pravo*, Beograd: Konrad Adenauer predstavništvo Beograd.
- Pavlović, Vukašin i Orlović, Slaviša (ur.) (2007), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: KAS i FPN.
- Pejić Irena (2007), *Parlamentarni mandati u Ustavu Srbije*, Izbor sudске prakse, 3/2007.

- Pejić, Irena (2006), *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Niš: Centar za publikacije.
- Pejić, Irena (2011a), *Parlamentarna vlada – oscilacije u ravnoteži*, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije.
- Pejić, Irena (2011a), *Parlamentarno pravo*, Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije.
- Raunio, Tapio (1999), "Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union", *Government and Opposition*, Vol 34, Number 2, pp. 180–202.
- Raunio, Tapio (2009), "National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 15, Number 4, pp. 317–334.
- Sartori Đovani (2003), *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić.
- Sieberer, Ulrich (2011), "The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis", *West European Politics*, Vol. 34, No. 4, pp. 731–754.
- Slavujević, Zoran Đ. (2010), „Institucije političkog sistema – umesto simboličnog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima“. U: Mihajlović, Srećko (ur.), *Kako građani Srbije vide tranziciju: istraživanje javnog mnjenja tranzicije*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Sodaro Michael J. (2004), *Comparative Politics, A Global Introduction*, New York: McGraw-Hill.
- Stojilković Zoran, Lončar J. i Spasojević D. (ur.) (2012), *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije – studija u okviru projekta: Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije*, Beograd: Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP).
- Taagepera Rain and Matthew Sobert Shugart (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.
- Vasović, Vučina (2006), *Savremene demokratije*, Tom I, Beograd: Službeni glasnik.
- Vučetić Slobodan (2006), „Novi Ustav Srbije“, *Pregled – Republika Srbija*, br. 4, Beograd.
- Vučičević Dušan (2010), "Lajphart's Conceptual Map of Democracy: The Case of Serbia", *Serbian Political Thought*, No 1–2/2010, Vol. 2, pp. 41–61.
- Vukadinović, S. (2010), „Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona“, *Pravni zapisi* 1 (1): 97–118.

Ostali izvori

European Commission (2011), *Analytical Report* accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union.

Evropska komisija (2006), *Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2006. godini.*

Evropska komisija (2007), *Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2007. godini.*

Evropska komisija (2008), *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2008. godinu*, koji prati komunikaciju Komisije Evropskog parlamenta i Saveta. Strategija proširenja i glavni izazovi u periodu 2008–2009. godine.

Evropska komisija (2009), *Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2009. godinu*, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu u periodu 2009–2010. godine. Strategija proširenja i glavni izazovi u periodu 2009–2010. godine.

Evropska komisija (2010), *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu*, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu. Strategija proširenja i ključni izazovi za 2010–2011. godinu.

Grujić, Radoslav (2009), „RTS gori, Skupština se češlja“, *Vreme*, 5. februar 2009, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=815144> (Pristupljeno 18. 09. 2012)

Informator o radu Narodne skupštine, decembar 2010, datum poslednje izmene 06. 09. 2012, <http://www.parlament.rs/upload/Informator%2006.09.2012.%20Lat.pdf> (Pristupljeno 17. 09. 2012)

Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena, decembar 2011. godine, Varšava: OSCE, ODIHR, www.legislationline.org

Izveštaj o radu NS RS u periodu od 11. juna 2008. godine do 13. marta 2012. godine, 2012. Beograd: NS RS.

Narodna skupština, <http://www.parlament.rs>

Odluka o unutrašnjem redu u zgradi Narodne skupštine Republike Srbije, 1994, <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/administrativni/A1-94.pdf> (Pristupljeno 17. 09. 2012)

Odluka Ustavnog suda, IU broj 52/2008 od 21. aprila 2010. (Službeni glasnik RS, broj 34/10 od 21. maja 2010)

Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 21/10, 52/10, 20/12.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

Višegodišnji plan razvoja komunikacija Službe Narodne skupštine (za period 2011–2015. godine), [http://www.parlament.rs/upload/documents/Visegodisnji%20plan%20razvoja%20komunikacija%20Sluzbe%20Narodne%20skupstine%20\(za%20period%202011-2015.godine\).pdf](http://www.parlament.rs/upload/documents/Visegodisnji%20plan%20razvoja%20komunikacija%20Sluzbe%20Narodne%20skupstine%20(za%20period%202011-2015.godine).pdf) (Pristupljeno 22. 09. 2012)

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, broj 36/11, usvojen 25. maja 2011.

Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS, br. 9/10.

Zakon o političkim strankama, Službeni glasnik RS, broj 36/09.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Službeni glasnik RS, br. 129/2007.

Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 35/ 2000.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 10/03, 12/04.

Biografije istraživačkog tima

Slaviša Orlović (1966), vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Bavi se političkom sociologijom i političkom teorijom (političke partije, izbori i demokratija). Predaje predmete Politička sociologija, Partije i partijski sistemi; Političke partije i izbori; Politički život Srbije; Parlamentarizam i Teorije i modeli demokratije. Objavio je preko trideset tekstova i članaka u domaćim i stranim časopisima i zbornicima. Objavio je knjige: *Političke partije i moć* (2002), *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije* (2008), *Politikološki ogledi, politička teorija i politička sociologija* (2010). Ko-urednik je knjige *Dileme i izazovi parlamentarizma* (2007) i *Beograd, demokratska metropola* (2009). Urednik je zbornika *Partije i izbori u Srbiji – dvadeset godina* (2011) i *Izbori i formiranje vlade u Srbiji 2012.* (2012). Urednik je časopisa *Politički život*. Imao je nekoliko studijskih boravaka u inostranstvu: na University of Westminster u Londonu (2003); na University of Kansas 2004/2005; na University College London (2006); na Nuffield College, Univerziteta u Oksfordu (2009).

Dušan Spasojević (1979), asistent i doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Radi na predmetima Politička sociologija i Politička sociologija savremenog društva. Bavi se partijama i partijskim sistemima, društvenim i političkim podelama (socijalni/politički rascepi) i tranzicijom i konsolidacijom demokratije u postkomunističkim društvima. Do sada je objavio više naučnih radova i učestvovao na domaćim i međunarodnim konferencijama.

Jelena Lončar (1985), asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na predmetima Politička sociologija, Politička sociologija savremenog društva i Savremena država. Na istom fakultetu 2009. godine upisala je doktorske studije politikologije. Članica je Udruženja za političke nauke

Srbije. Objavila je nekoliko naučnih radova iz oblasti civilnog društva, globalnog civilnog društva, upravljanja u savremenoj državi i političke inkluzije i reprezentacije.

Dragana Đ. Radojević (1977), doktorant Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Nakon završenih osnovnih studija međunarodnih odnosa na Fakultetu političkih nauka, autorka je završila specijalističke studije nacionalne i globalne bezbednosti, nakon čega je i magistrirala na istom fakultetu na temu „Parlamentarna kontrola Evropske bezbednosne i odbrambene politike“. Tokom akademskog usavršavanja, autorka se posebno bavila komparativnom analizom parlamentarne kontrole sektora odbrane i bezbednosti.