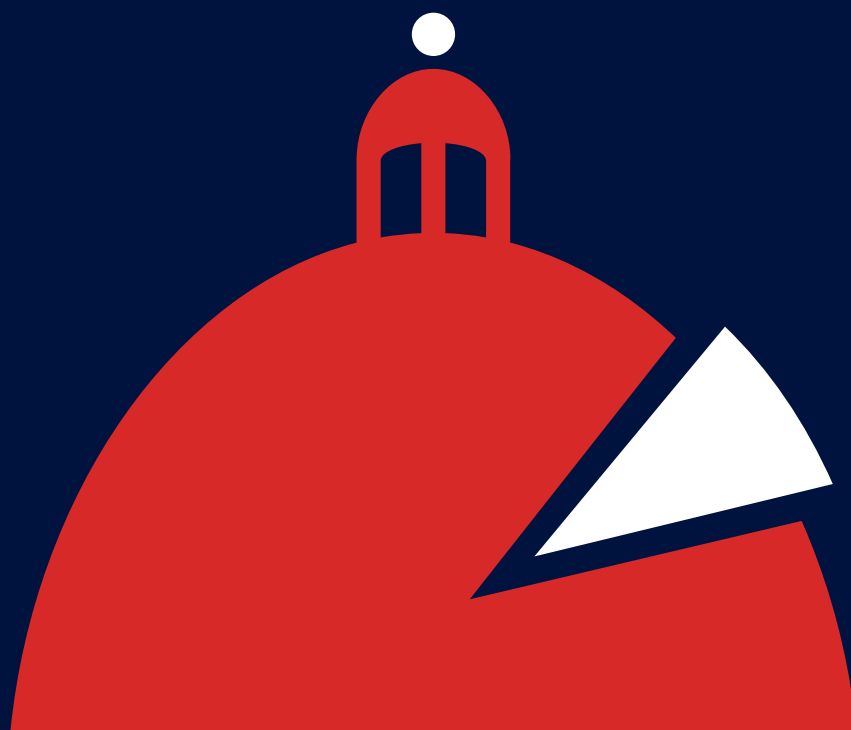


# Godišnji izveštaj o radu Narodne skupštine

2021. godina



## GODIŠNJI IZVEŠTAJ OTVORENOG PARLAMENTA O RADU NARODNE SKUPŠTINE U 2021. GODINI

### **Autori izveštaja:**

Miša Bojović, Otvoreni parlament

Milena Manojlović, Otvoreni parlament

Damjan Mileusnić, Partneri za demokratske promene Srbije

*Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.*

**CRTA** ●●

FONDACIJA  
SLAVKO  
CURUVIJA  
FOUNDATION | 

 **PARTNERI**  
SRBIJA

# GODIŠNJI IZVEŠTAJ OTVORENOG PARLAMENTA O RADU NARODNE SKUPŠTINE U 2021. GODINI

<b>Uvod</b>	4
<b>1. Ustavotvorna i zakonodavna vlast Narodne skupštine u 2021. godini</b>	5
1.1. Promene Ustava u oblasti pravosuđa	6
1.2. Usvajanje zakona u Narodnoj skupštini – saziv koji je ispunjavao sve želje izvršne vlasti	8
<b>2. Izborna funkcija Narodne skupštine u 2021. godini</b>	19
<b>3. Kontrolna funkcija Narodne skupštine u 2021. godini</b>	28
3.1. Nekorišćenje i zloupotreba mehanizama kontrole u Skupštini	29
<b>4. Predstavnička funkcija Narodne skupštine u 2021. godini</b>	37
4.1 Parlament bez debate	38
4.2. Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije - Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji	42

## Uvod

Poslednje godine su donele opštu krizu poverenja u predstavničku demokratiju i institucije političkog stema u značajnom delu liberalnih društava. Čini se da je trend marginalizacije parlamenata i sve dominantnijeg položaja egzekutive sveprisutan, a u stalnom nastojanju da se „upravlja krizama“ (političkim, ekonomskim, zdravstvenim ili pak migrantskim) donošenje zakona se čini sve manje važnim, jer se i politika kao takva transformiše u upravljanje uredbama u vanrednim okolnostima. Građani sve manje veruju u kapacitete predstavničkih tela da kontrolišu poteze izvršne vlasti, a fenomeni kakvi su partijska disciplina i lobiranje dodatno unose sumnju u same motive predstavnika i njihovu usmerenost na zastupanje onih iz kojih njihov legitimitet izvire.

Ipak, stanje demokratije u Srbiji u 2021. godini i funkcionisanje 12. saziva Narodne skupštine nose određene specifičnosti koje prevazilaze i ne mogu se objasniti opštom krizom parlamentarizma, sa kojom se suočavaju i stabilne demokratije. Važno je, prilikom analize rada Narodne skupštine, imati u vidu širi kontekst koji, u slučaju Srbije, podrazumeva duboku krizu svih važnih institucija političkog sistema, čije razmere ugrožavaju samu podelu vlasti. Iako je Srbija, po svom ustavnom uređenju, parlamentarna demokratija sa određenim elementima tipičnijim za predsedničke sisteme, koncentracija moći u rukama predsednika Republike (i najveće partije u parlamentu) je u potpunosti istisnula svaku drugu dinamiku među preostalim institucijama. Parlament je marginalizovan, a bojkot prethodnih izbora koji su doveli do skoro pa potpunog izostanka opozicije je navedenu okolnost dodatno ogolio.

Ova situacija je pred istraživače Otvorenog parlamenta postavila zanimljiv zadatak – kako pokazati skoro pa potpuno odsustvo suštine u radu Skupštine koja je istovremeno imala uslove da ispuni svaku formu i standarde, čak i one međunarodne. U tom smislu, 12. saziv je zapravo pokazao određene nedostatke u metodologiji kojom se većina istraživanja u ovoj oblasti služi. Jer, na primer, nabrojanje održanih javnih slušanja ne svedoči o tome da li su se i na koji način ona doticala gorućih tema u tom društvu. Izostanak prakse korišćenja hitnog postupka prilikom usvajanja zakona nije garant da zakonodavni proces u celosti nije pod potpunom kontrolom izvršne vlasti, odrođen od samih građana i njihovih već artikulisanih zahteva koji su se mogli čuti na protestima. Redovno održavanje sednica odbora nije garant ikakve, a kamoli kvalitetne rasprave na tim sednicama.

Sam izveštaj se sastoji od 4 celine: Prva je posvećena ustavotvornoj i zakonodavnoj ulozi skupštine i obuhvata kratko podsećanje na osnovne nalaze vezane za proces promene Ustava i detaljnu analizu glavnih izazova 12. saziva u procesu usvajanja zakona. U drugoj celini, dotičući se izborne funkcije Skupštine, analizirali smo kako su se u 12. sazivu birale sudije i ključne figure u pravosuđu, dok je treće poglavlje izveštaja posvećeno kontrolnoj funkciji Skupštine. U poslednjoj celini, posvećenoj predstavničkoj funkciji parlamenta, ukazali smo na glavne uzroke koji su doveli do urušavanja ugleda i poverenja građana u ovu instituciju – loš kvalitet debate na plenarnim sednicama, način govora koji vređa dostojanstvo i ne ispunjava etičke standarde, te zloupotreba poslaničke govornice u svrhu ispunjenja uskih partijskih interesa vladajuće većine.

## **1. Ustavotvorna i zakonodavna vlast Narodne skupštine u 2021. godini**

Osnovna uloga Narodne skupštine, kao najvišeg predstavničkog tela, je vršenje ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Tako je Skupština zadužena za donošenje i menjanje Ustava, potvrđivanje međunarodnih ugovora i donošenje zakona i drugih opštih akata, ali i odlučivanje o promenama granica, rati i miru, raspisivanju referenduma, proglašavanju vanrednog stanja, usvajanju strategije odbrane i slično. Skupština je zadužena i za odobravanje budžeta i završnog računa koje predlaže Vlada.

Dvanaesti saziv je, ukoliko se fokusiramo na ovaj aspekt rada Skupštine, imao „pune ruke posla“. Tako mu je pripala čast da inicira promenu Ustava i tim povodom raspiše referendum, koji je i održan 16. januara 2022. godine. Takođe, tokom 12. saziva usvojeno 267 zakona, od kojih su se 103 odnosila na potvrđivanje međunarodnih sporazuma. Međutim, kako će pokazati analize, obe ove funkcije su bile obeležene određenim nedostacima.

Tako je Ustav promenjen na referendumu raspisanom odmah nakon brzinskog usvajanja novog zakona koji uređuje pitanje referenduma, i bez valjano sprovedene javne kampanje kojom bi se građani informisali o samim izmenama. Otuda mala izlaznost građana koji su glasali na referendumu i mala podrška novom Ustavu ne može biti iznenađenje.

Kada je reč o procesu donošenja zakona, dominantnost vladajuće većine u samom parlamentu, u kojem je opozicija u 12. sazivu skoro u potpunosti izostala, je dovela do toga da Skupština u značajnoj meri postane Vladin servis. Navedeno je vidljivo kako iz okolnosti da je Vlada inicirala donošenje skoro svih zakona, ali i iz čisto formalne uloge koje različite instance imaju u procesu usvajanja zakona u Skupštini. Čini se da je pogotovu uloga odbora u procesu donošenja zakona ali i kontrole izvršne vlasti u 12. sazivu svedena na čisto formalno postojanje. U konačnom, procedura vraćanja zakona ukazuje na mnogo ozbiljniji i čini se glavni uzrok neadekvatnog položaja Skupštine – njena marginalizacija je samo deo većeg procesa savijanja celokupnog političkog sistema u Srbiji, uključujući i institucionalni aranžman koji ga omogućava. Otuda je kriza zakonodavne uloge skupštine samo jedan segment mnogo značajnije krize koja dovodi u pitanje podelu vlasti kao takvu.

## 1.1. Promene Ustava u oblasti pravosuđa

U cilju obezbeđivanja veće nezavisnosti sudija i tužilaca, postupak izmene najvišeg pravnog akta naše zemlje zvanično je otpočet prošle godine, uz formalno poštovanje procedura. Naime, Vlada Republike Srbije kao predlagač, a potom i nadležni odbor Narodne skupštine, jesu primenili svoje nadležnosti u ovom procesu na način utvrđen propisima.

Tokom ovog procesa<sup>1</sup>, organizovano je ukupno 11 javnih slušanja na temu promene Ustava, u različitim gradovima Srbije, kako bi svi relevantni akteri bili uključeni u ovaj proces. Dakle, sam proces izmene Ustava je bio dosta transparentniji i inkluzivniji u odnosu na prethodni pokušaj ustavnih promena iz 2018. godine. Međutim, budući da u prvom trenutku nije postojao Predlog akta o promeni Ustava, niti je zvanično započet proces izmena Ustava, ostalo je nejasno o kojim rešenjima su se učesnici slušanja inicijalno izjašnjavali.

Radna grupa zadužena za izradu ustavnih amandmana i teksta ustavnog zakona, održala je ukupno 13 sednica, prilikom kojih su izrađeni predlozi ova dva akta. Aktuelne izmene, potom su predstavljene stručnoj javnosti kako bi učesnici mogli da daju svoje komentare na aktuelne predloge na javnim slušanjima. Neki od učesnika su ukazivali da bi mediji trebalo da aktivnije prate ova javna slušanja i prenose zaključke. Na taj način, građani bi imali priliku da se upoznaju, sa izmenama koje su se predlagale. U nekoliko televizijskih anketa na ovu temu, primećeno je da veliki broj njih nije bio upoznat sa činjenicom da je uopšte u toku procedura za izmenu Ustava, a kamoli šta aktuelne promene podrazumevaju i koju oblast uređuju.

Pravni stručnjaci koji su detaljnije pratili proceduru izmene Ustava takođe su ukazali da, iako je na sajtu Narodne skupštine objavljeno da je Srbija dobila samo pohvale za predložene promene od strane Venecijanske komisije, ona zapravo dovela u pitanje nezavisnost Visokog saveta sudstva u kome bi pet od 11 članova i dalje trebalo da bira Narodna skupština iz redova istaknutih pravnika. Komisija je takođe kritikovala što amandmani i dalje ostavljaju prostor za politički uticaj na pravosuđe, posebno prilikom izbora vrhovnog javnog tužioca. Jedna od zamerki odnosila se i na neučestvovanje opozicije u samom procesu. Pored toga, činjenica je i da je sam postupak izmena Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi trebalo otpočeti bar godinu dana pre samog referenduma o izmeni Ustava, na šta je ukazala i sama Venecijanska komisija.

Takođe, prilikom praćenja javnih slušanja, u nekoliko navrata primećeno je da se institucija Narodne skupštine i dalje neretko koristi za obračunavanje sa političkim neistomišljenicima, umesto za konstruktivnu debatu o konkretnoj temi.

Na osnovu svega navedenog, pogotovu je bilo značajno proaktivno objavljivanje informacija i sprovođenje javne kampanje o ovoj temi - kako o samom procesu tako i izmenama Ustava koje su se predlagale. Ne samo od strane Narodne skupštine, već i uz adekvatno učešće medija. Na taj način građani bi pre referenduma, koji se održao 16. januara 2022. godine, dobili obaveštenja o svim bitnim aspektima ovog procesa. Opoziciji, koja je mahom bila protiv predloženih rešenja, je takođe bilo neophodno omogućiti da svoj stav građanima predstavi posredstvom televizija sa nacionalnom frekvencijom.

Međutim, aktivnija referendumska kampanja je izostala. Veliki broj građana ni na dan samog glasanja nije bio siguran od čega se aktuelne izmene sastoje i šta one podrazumevaju. Interesovanje za ovu temu bilo je izuzetno nisko, što pokazuje sama izlaznost na referendum,

---

<sup>1</sup> Otvoreni parlament, Analiza postupka izmene Ustava Republike Srbije, dostupno na:

<https://otvoreniparlament.rs/uploads/aktuelno/4.%20Pra%C4%87enje%20procesa%20promena%20Ustava%20u%20oblasti%20pravosu%C4%91a.pdf>

odnosno činjenica da je samo 30,65% građana upisanih u birački spisak izašlo na republički referendum, i odlučilo da se izjasni o ovom važnom pitanju.

Podrivanje institucija je primetno i u činjenici da je prve nezvanične rezultate referenduma saopštio predsednik Srbije i to na stranačkoj konferenciji, pre nego što su ti rezultati objavljeni od strane nadležne Republičke izborne komisije (RIK).

Osim toga, primećeno je i nekoliko nepravilnosti u samom procesu glasanja na referendumu.<sup>2</sup> Naime, nepravilnosti su zabeležene na četiri odsto glasačkih mesta. Takođe, posmatračka misija Crta ocenila je da je bio loš kvalitet sprovođenja procesa glasanja, koji se ogleda u nepravilnoj pripremi biračkih mesta i povredi procedura za glasanje van biračkog mesta. Na značajnom broju biračkih mesta (oko 30 odsto) prilikom otvaranja nisu bili prisutni svi članovi glasačkog odbora, što ukazuje na nedovoljnu pripremljenost organa za sprovođenje izbora. Ono što posebno zabrinjava jeste i činjenica da su zabeležena i 2 slučaja intenzivnog pritiska na posmatračke Crte, čime su oni onemogućeni da prate tok glasanja na tim mestima. Naime, nepoznate osobe, koje su neovlašćeno boravile na biračkom mestu, vređale su i zastrašivale posmatračke.

O podeljenosti biračkog tela, ali i nejasnoći oko samih izmena, svedoči i rezultat referenduma.<sup>3</sup> Na pitanje "Da li ste za potvrđivanje Akta o promeni Ustava Republike Srbije?", 59,62 odsto glasača odlučilo je da zaokruži opciju DA, dok se opciji NE priklonilo 39,35% posto glasača. Ova podeljenost bila je posebno izražena u glavnom gradu, gde je 54,8 odsto izašlih birača glasalo za opciju NE. Na pojedinim centralnim beogradskim opštinama ova razlika u korist opcije NE bila je još izraženija. Ipak, glavni utisak referendum kojim je promenjen Ustav jeste vrlo mala izlaznost, pa se stoga sa pravom postavilo i pitanje da li je kampanja o ovom pitanju trebalo biti sprovedena ranije, ili na neki drugi način, kako bi se građani bolje informisali i motivisali da izađu na republički referendum o ustavnim promenama.

**Autor analize: Damjan Mileusnić, Partneri za demokratske promene Srbije**

---

<sup>2</sup> Crta, Izlaznost na referendumu 29,6 odsto, građani glasali "za" ustavne izmene, dostupno na: <https://crtars/izlaznost-na-referendumu-296-odsto-gradjani-glasali-za-ustavne-izmene/>

<sup>3</sup> Republička izborna komisija, Rezultati referendum, dostupno na: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/41877/rezultati-referenduma.php>

## 1.2. Usvajanje zakona u Narodnoj skupštini – saziv koji je ispunjavao sve želje izvršne vlasti

Kada je reč o donošenju zakona, ulasku predloga u skupštinsku proceduru prethodi proces izrade predloga zakona. Kao što su analize<sup>4</sup> postupka donošenja 7 odabranih zakona u 2021. godini pokazale, proces izrade predloga zakona obeležavaju značajne slabosti – nizak nivo transparentnosti, nedovoljna uključenost eksperata i zainteresovanih građana, zatvorenost radnih grupa za izradu zakona, neadekvatno organizovanje javnih rasprava ili njihov izostanak. Navedene okolnosti, pored toga što vode ka kreiranju javnih politika koje nisu usmerene na potrebe građana, mogu rezultirati i predlozima zakona slabog kvaliteta.

Upravo takvi predlozi su dolazili do Narodne skupštine Republike Srbije i ulazili u proceduru. Tu ih je u 2021. godini, i generalno 12. sazivu, dočekivao parlament obeležen skoro potpunim izostankom opozicije. Ovakav dominantan položaj vladajuće većine je imao značajn uticaja na zakonodavnu kao i na sve ostale funkcije Narodne skupštine.

Najpre, **Vlada Republike Srbije skoro u potpunosti dominira zakonodavnom aktivnošću kao dominantan predlagač zakona.** Pored Vlade, ovlašćeni predlagači zakona je i svaki narodni poslanik, skupština autonomne pokrajine, najmanje 30.000 birača kao i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije u oblastima iz svoje nadležnosti. Međutim, od 193 zakona donetih u 2021. godini, Vlada i nadležna ministarstva su predložili čak 191 usvojen zakon (grafikon 1). Preostala 2 zakona su predložili Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine (Zakon o obnovi kulturno-istorijskog nasleđa i podsticanju razvoja Sremskih Karlovaca) i Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo (Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije), dakle reč je o pratećem zakonu koji je omogućio promenu Ustava.

Grafikon 1: Ovlašćeni predlagači zakona u 2021. godini



Situacija nije bolja ni ukoliko se sagledava aktivnost celokupnog 12 saziva (grafikon 2). Od 267 usvojena zakona, svega 4 nije predložila Vlada. Pored spomenuta 2 zakona, izvršna vlast nije inicirala još donošenje Zakona o ministarstvima, zakona kojim je utvrđena sama struktura Vlade i Zakon o izmeni zakona o oružju i municiji, koje su inicirali narodni poslanici. Dakle, celokupna

<sup>4</sup> Otvoreni parlament, Narodna skupština 2021: Analize procesa izmene Ustava i donošenja zakona u Republici Srbiji, dostupno na: <https://otvoreniiparlament.rs/aktuelno/451>



zakonodavna aktivnost 12. saziva, sa 99 odsto iniciranih zakona, je suštinski bila u službi izvršne vlasti. Nijedan predlog zakona koji je izvršna vlast uputila ka Skupštini nije ostao nerazmatran ili pak odbijen/neizglasan tokom plenumskog izjašnjavanja.

Grafikon 2: Ovlašćeni predlagači zakona u 12. sazivu



Posebno zabrinjava već višedecenijsko odsustvo inicijativa koje dolaze direktno od samih građana. Naime, od 2001. godine nijedna podneta narodna inicijativa nije razmatrana u plenumu, a 4 predloga, od kojih su neki su podneti čak 2007. godine, se već godinama nalaze u skupštinskoj proceduri. Kako je ova godina donela i promenu zakonodavnog okvira koji uređuje ovo pitanje – najpre usvajanjem Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi a svega 15 dana kasnije i usvajanjem izmena ovog zakona – postoje očekivanja da će naredni sazivi konačno dovesti do primene ovog važnog oblika direktne demokratije (slika 3).

Slika 3: Podnošenje narodne inicijative

Po novom Zakonu, predlog narodne inicijative može da bude:

#### OPŠTI

(kada se parlamentu predlažu samo opšti ciljevi promena, a ukoliko parlament prihvati inicijativu, sam akt formuliše skupštinski odbor)

#### KONKRETIZOVAN

(kada se narodnom inicijativom predlaže zakon redigovan u članovima)

Kada se utvrdi da je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu sa odredbama i da je prikupljen dovoljan broj potpisa za nju, predsednik skupštine, **u roku od 7 dana**, o tome obaveštava inicijativni odbor (podnosioci inicijative). Tim činom narodna inicijativa je i zvanično pokrenuta.

U sledećem koraku, Skupština je dužna da o predlogu sadržanom u pokrenutoj narodnoj inicijativi odluči **na prvoj narednoj sednici** u redovnom zasedanju **a najkasnije u roku od 6 meseci** od dana pokretanja narodne inicijative. Kada skupština prihvati opštu inicijativu, obavezuje nadležno radno telo da pripremi predlog odgovarajućeg pravnog akta i dužna je da o tom aktu odluči **u roku od 120 dana** od dana prihvatanja opšte inicijative. Predstavnik inicijativnog odbora ima pravo da učestvuje u pripremi akta.

Kada skupština odluči da ne prihvati predlog sadržan u narodnoj inicijativi, dužna je da obrazloženu odluku o tome dostavi inicijativnom odboru i objavi na svojoj veb prezentaciji, u roku od 7 dana od dana donošenja ove odluke.

Međutim, protekla 2021. godina je definitivno pokazala da su građani zainteresovani za kvalitet zakonskih rešenja koja se usvajaju u Skupštini. Tako je sam kraj godine bio obeležen protestima i blokadama građana izazvanih usvajanjem dva zakona – pominjanog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi koji je zbog toga i menjan i izmenama Zakona o eksproprijaciji, čiji ukaz o proglašenju predsednik Republike nije potpisao. Ono što posebno zabrinjava je skoro potpuno odsustvo sluha narodnih poslanika koji su, na plenarnim sednicama koje su se održavale u istom periodu kada i protesti, kritikovali zahteve građana, izbegavajući da diskutuju o ključnim pitanjima koja su ih okupila i nastojeći da deligitimišu same proteste. Time je Skupština doprinela svojevrsnoj „privatizaciji“ procesa usvajanja zakona, koji je postao još jedna alatka moći kojom raspolaže izvršna vlast, propuštajući priliku da pažnju skrene na one koje predstavlja i da u proces usvajanja zakona uključi potrebe građana.

Kada je reč o predlozima zakona koje su inicirali narodni poslanici, zanimljivo je da se među 10 predloga koji se u 12. sazivu nikada nisu našli na dnevnom redu, nalaze i 4 predloga zakona koje su inicirali poslanici. Kako je već konstatovano, predlozi zakona koje je upućivala izvršna vlast su razmatrani bez izuzetka. Zapravo svih 10 predloga zakona, rezolucija i odluka, koji nisu dobili dovoljnu podršku da se uopšte nađu na dnevnom redu, su inicirali narodni poslanici. Posebno je loša praksa „većitih predloga“ koju su se, neretko u politički za to pogodnom trenutku, iznova i ponovo pojavljivali pred narodne poslanike koji ih nikada nisu stavljali na dnevni red. Tako Predlog odluke o obrazovanju komisije za istragu i utvrđenje broja žrtava agresije NATO pakta 1999. godine čak 17 puta nije izglasan kao tačka dnevnog reda. Cilj ovakvih predloga poslanika vladajuće većine nije usvajanje, čak ne ni samo izjašnjavanje ili debatovanje o temi, već je ovakvo „vađenja iz fioke“ određenih pitanja i tema umnogome pratilo dnevno-politički kontekst. Ova praksa ukazuje na zloupotrebu parlamentarnih procedura u svrhu svakodnevne politike.

Međutim, pored navedenih instrumentalizacija poslaničkih ovlašćenja u dnevno-političke svrhe – pogotovu kada je reč o predlozima rezolucija – neki zakoni jednostavno uporno nisu dobijali podršku poslanika (slika 4). Tako je isti narodni poslanik Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama pokušao da stavi na dnevni red 10 puta, a Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica 7 puta. Živa zakonodavna aktivnost bi u ovom i sličnim slučajevima podrazumevala dogovaranja i dijalog između narodnog poslanika koji predlaže neko zakonsko rešenje, udruženja građana koji se bave navedenom oblašću, nadležnih odbora, ostalih narodnih poslanika zainteresovanih za oblast koju zakon uređuje, predstavnika izvršne vlasti, medija, a sve u cilju pronalaženja kompromisnog zakonskog rešenja koje uživa podršku većine i istovremeno uređuje određena pitanja na način koji zadovoljava namere narodnog poslanika koji ga je predložio. Međutim, uz ogradu da je rad 12. saziva u značajnoj meri bio zatvoren za javnost, monitoring Otvorenog parlamenta ne može da potvrdi ovakvu ili slične aktivnosti.

Slika 4: Predlozi zakona koji se nisu našli na dnevnom redu u 12. sazivu

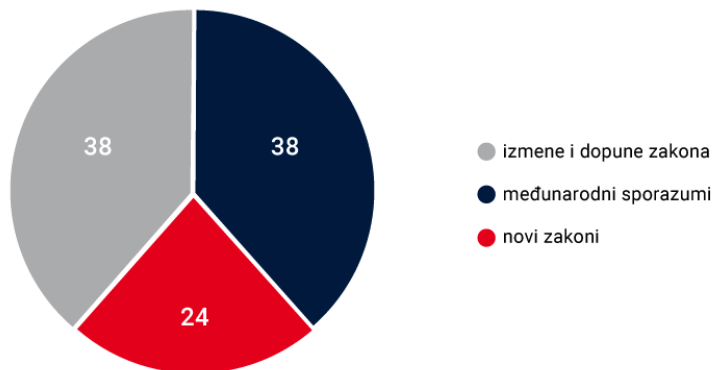
Naziv zakona	Datum prvog predlaganja	Broj pokušaja uvrstavanja na dnevni red i kontekst	Predlagač
Predlog zakona o izmeni i dopunama Zakona o elektronskim medijima	09.03.2021.	2 puta	narodni poslanik Marijan Rističević
Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama	23.03.2021.	10 puta	narodni poslanik Miodrag Linta
Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica	12.05.2021.	7 puta	narodni poslanik Miodrag Linta
Predlog Zakona o memorijalnom centru genocida nad Srbima u Nezavisnoj državi Hrvatskoj (1941-1945)	26.11.2021.	0 puta	narodni poslanik Miodrag Linta

Otuda se može zaključiti da je iniciranje zakona u potpunosti bilo u funkciji potreba izvršne vlasti, dok su potrebe građana ostale zanemarene – bilo kroz izostanak narodne inicijative ili kroz siromašnu i ograničenu aktivnost narodnih poslanika u ovom polju.

Kada su u pitanju vrste zakona koje su usvajane tokom 12. saziva (grafikon 5), donet je identičan broj zakona o potvrđivanju međunarodnih sporazuma, kao i zakona kojima su izmenjeni i dopunjeni postojeći zakoni – po 103. Usvojen je i 61 nov zakon.

Kada je u pitanju preuzimanje pravnih tekovina EU, teško je oceniti kako proces usklađivanja domaćih propisa zapravo napreduje. Ministarstvo nadležno za evropske integracije je poslednji Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije objavilo još novembra 2019. godine.

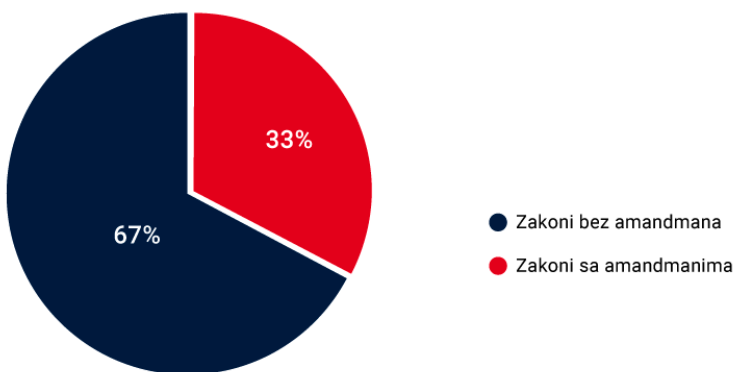
Grafikon 5: Vrste donetih zakona u 12. sazivu



Okolnost da i u ostalim segmentima koji čine osnovu zakonodavne funkcije parlamenta nisu napravljeni znatni pomaci otuda ne može biti iznenađenje. Izuzetak mogu predstavljati ranije prisutnije zloupotrebe hitnog postupka tokom usvajanja zakona. Mogućnost usvajanja zakona po hitnom postupku je korišćena umerenije – u 2021. godini 20 puta, odnosno u 9 odsto slučajeva, a tokom 12. saziva u 29 navrata, što čini 10 procenata usvojenih zakona.

Tokom 2021. godine, ali i celokupnog 12. saziva, srpski parlament nije bio mesto koje će, kroz amandmane, poboljšati zakonska rešenja koja se usvajaju.

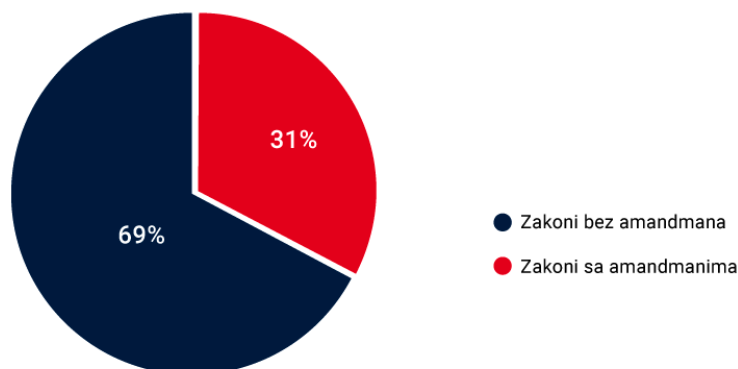
Grafikon 6: Podnošenja amandmana u 2021. godini



Tako su u 2021. godini, kako se i vidi u grafikonu 6, amandmani podnošeni i o njima se raspravljalo u svega 38 slučajeva, dok je preostalih 78 predloga zakona usvojeno bez ikakvih pokušaja da se njihova sadržina unapredi kroz izmene.

Situacija je skoro istovetna i ukoliko se sagledava zakonodavna aktivnost 12. saziva u celini (grafikon 7). Čak 113 predloga zakona je prošlo kroz nadležne odbore i plenum bez ikakvih pokušaja izmena i unapređenja, dok su na 51 predlog zakona podnošeni amandmani. S obzirom na skoro jednopartijski sastav parlamenta, amandmani opozicije su skoro u potpunosti odbijani. Čak ni predlozi SPS, koalicionih partnera najveće SNS, nisu uvek nailazili na podršku vladajuće većine.

Grafikon 7: Podnošenja amandmana u 12. sazivu



Sporadično korišćenje amandmana, pored toga što ukazuje na meru u kojoj je prethodni saziv imao ulogu „protočnog bojlera“ u odnosu na zahteve Vlade, indikator je lošeg rada odbora, koji su predstavljali možda i najslabiju tačku prethodnog saziva.

Uloga odbora, kao stalnih radnih tela jednog parlamenta, je sve osim formalne. Odbori bi trebalo da predstavljaju najveći autoritet u svojim oblastima, da pozivaju i ispituju predstavnike Vlade, organizuju javna slušanja, iniciraju i rigorozno ispituju kvalitet zakonskih rešenja koja uređuju oblast ili aspekt za koji su zaduženi.

Tokom prošlog saziva obrazovano je 20 odbora, a svi predsednici i zamenici predsednika su pripadali partijama koje čine vladajuću većinu. Poslanice su predsedavale u 5 odbora (25 odsto) i bile zamenice u 10 (50 odsto). Ukupno je održano 570 sednica (grafikon 8).

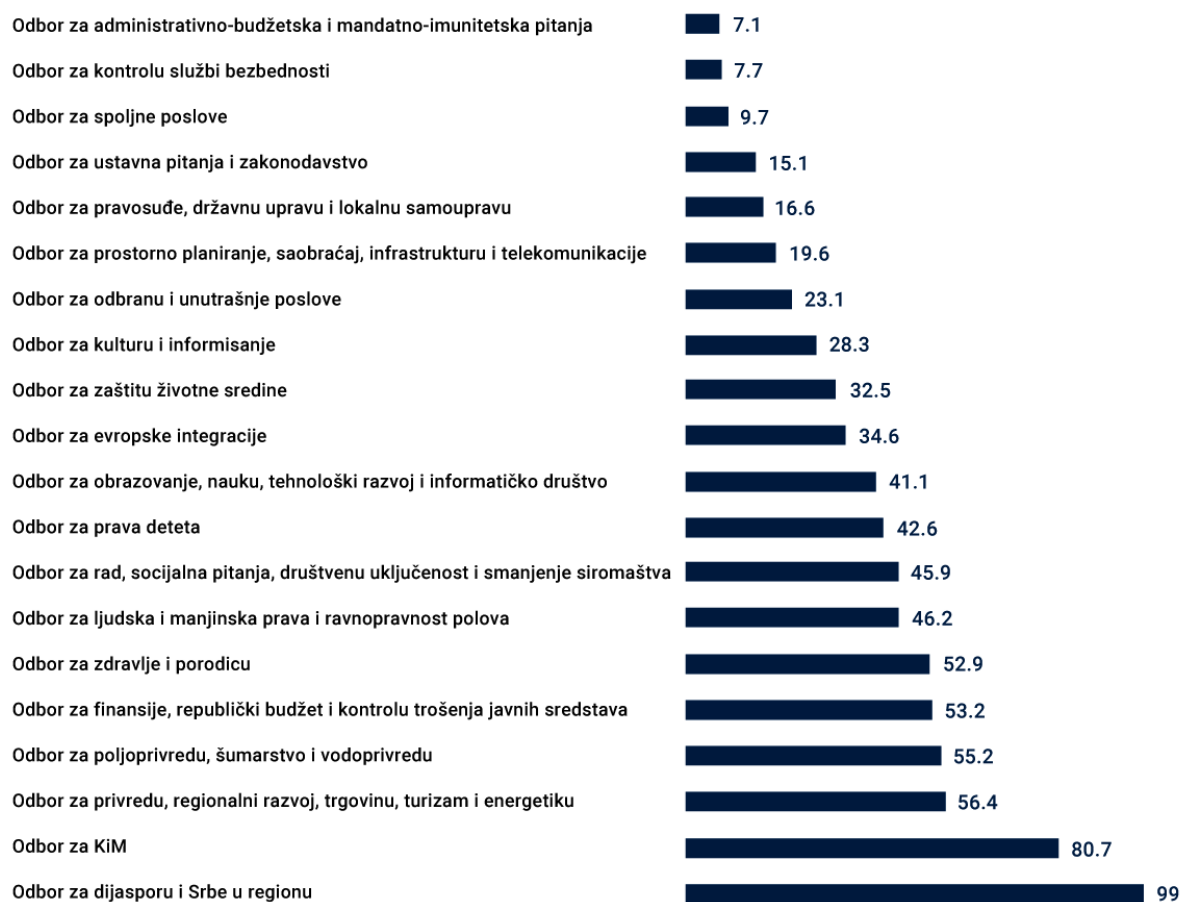
Grafikon 8: Broj sednica odbora u 12. sazivu



Najveći broj sednica održao je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, što je sasvim logično jer je navedeni odbor zadužen da utvrdi da li su predlozi zakona i drugih akata koji ulaze u skupštinsku proceduru usklađeni sa Ustavom i pravnim sistemom, kao i da li je njihovo donošenje opravdano. Odbor za Evropske integracije, koji je zadužen za razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima EU i Saveta Evrope se sastao 34 puta. Najmanji broj sednica održali su Odbor za dijasporu i Srbe u regionu, kao i Odbor za prava deteta koji je posebno stalno telo kojim, u skladu sa Poslovníkom, predsedava predsednik Narodne skupštine.

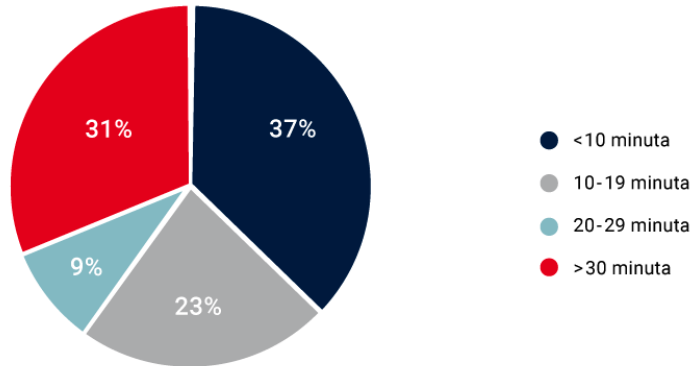
Još značajniji indikator svedenosti odbora na svoju golu formu pruža analiza trajanja samih sednica, prikazana u grafikonu 9. Kada obuhvatimo 514 sednica, sa kojih su video zapisi dostupni javnosti, može se zaključiti da su one u proseku trajale 38,3 minuta.

Grafikon 9: Prosečno trajanje sednica različitih odbora u minutima u 12. sazivu



Međutim, zapanjujuć je podatak da je čak 191 sednica trajala kraće od 10 minuta. Zapravo, kako se i vidi u grafikonu 10, svega 160 sednica odbora je trajalo duže od pola sata.

Grafikon 10: Prosečno trajanje sednica odbora u 12. sazivu



Kvalitet rada odbora je u direktnoj korelaciji sa kvalitetom usvojenih zakona. Ilustrativan je primer **Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama**<sup>5</sup>, koji je do Skupštine stigao na nezakonit način jer je izostalo organizovanje javne rasprave koje je bilo obavezno i koji je, dodatno, sadržao rešenja kojima su prekršene brojne odredbe postojećih propisa i više članova Ustava.

Kako se može videti iz narednog grafikona, ovaj predlog zakona je u skupštinskoj proceduri proveo nešto više od 2 nedelje, formalno prolazeći kroz sve neophodne i predviđene korake. Međutim, tek kvalitativna analiza tih koraka omogućava da se jasno uvidi da se predlozima zakona u skupštini zapravo niko i ne bavi na suštinski način.

<sup>5</sup> Otvoreni parlament, Zakon o vodama, dostupno na:

<https://otvoreni.parlament.rs/uploads/aktuelno/2.%20Analiza%20zakona%20o%20vodama.pdf>



Grafikon 11: Put predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama



Takav Predlog zakona je, nakon ulaska u skupštinsku proceduru, najpre jednoglasno prihvaćen na sednici Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, kojoj su prisustvovali i predstavnici izvršne vlasti koji su obrazlagali Predlog.

Potom je, na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ocenjeno da je Predlog “u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije”. Celokupna diskusija o ovoj tački dnevnog reda je trajala manje od 30 sekundi, uključujući i samo izjašnjavanje članova odbora o ustavnosti spornog zakona, a niko se nije javio za reč o ovoj tački dnevnog reda.

O Predlogu zakona se odmah sutradan načelno raspravljalo, da bi dan kasnije bio usvojen ogromnom većinom – za je glasao 171 narodni poslanik, dok uzdržanih i onih koji su glasali protiv nije bilo. Dakle, u redovnom postupku, nezakonit i neustavan predlog je u 20 dana skupštinske procedure i bez ikakvih amandmana većinski izglasan kao zakon.

U narednom koraku predsednik Republike koji potpisuje ukaz o proglašenju zakona je, koristeći takozvano pravo suspenzivnog veta, zakon vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, ukazujući da su pojedine odredbe zakona neustavne.<sup>6</sup> Istog dana saopšteno je da je Vlada Srbije, na predlog nadležnog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede povukla predlog zakona iz procedure.

Sličan put, uz veliko interesovanje javnosti i već pominjane proteste, je prošao i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji (grafikon 12). Tokom “pristojnih” nešto više od 20 dana u skupštinskoj proceduri, opet su ispoštovani svi koraci u zakonodavnom procesu, uključujući i amandmane. Ipak, suštinsko preispitivanje kvaliteta predloga u Skupštini je ponovo izostalo.

<sup>6</sup> Sam dopis predsednika Republike kojim je zakon vraćen Narodnoj skupštini nije javno dostupan.

Grafikon 12: Put predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji



Od ukupno 3 podneta prihvaćen je samo 1, amandman koji je podnela sama Vlada i koji su prihvatili nadležni odbori pa je postao sastavni deo Predloga zakona. Međutim, navodno samo usled tehničke greške, u medijima se sada najpre pojavila vest da Vlada povlači zakon iz procedure pre ikakve odluke predsednika Republike. Takav, po parlament potpuno poražavajuć razvoj događaja, je izazvao oštriju reakciju predsednika Narodne skupštine, ali i skrenuo pažnju na stepen institucionalnog urušavanja koje je posledica koncentracije moći u rukama predsednika.<sup>7</sup> Naime, predsednik može da, uz pismeno obrazloženje, vrati zakon Skupštini na ponovno odlučivanje i tada, kako propisuje Poslovnik, „predsednik Narodne skupštine odmah ga dostavlja narodnim poslanicima i o tome se odlučuje na prvoj narednoj sednici Narodne skupštine”. Ukoliko Skupština odluči da ponovo glasa o predlogu koji joj je predsednik vratio, i ponovo ga usvoji – a sada je za to potrebna većina od ukupnog broja narodnih poslanika – predsednik Republike više nema prava da stopira proglašenje zakona. Iako postoje određene nedoumice oko toga kako procedura izgleda u slučaju kada Narodna Skupština ne želi da opet glasa o predlogu, odnosno da li je praksa 12. saziva u kojoj se vraćeni zakoni nisu pojavili kao tačke dnevnog reda na narednoj sednici prihvatljiva, apsolutno je jasno da Vladi u ovoj proceduri nema mesta. Vlada, kao predlagač zakona, ima pravo da povuče predlog zakona iz procedure samo do završetka pretresa predloga zakona na sednici Narodne skupštine. Nakon što je usvojen u Skupštini, zakon više nije u formi predloga i samim time Vlada ga ne može dalje povlačiti iz procedure. Ovo eksplicitno umetanje Vlade, na način na koji se u potpunosti negira noseća uloga Skupštine u zakonodavnom procesu, je još jedan indikator koliko je, u 12. sazivu, parlament marginalizovan. Čak i kada se radilo o njegovoj osnovnoj funkciji, funkciji donošenja zakona.

**Autorka analize: Milena Manojlović, Otvoreni parlament**

<sup>7</sup> Otvoreni parlament, Procedure u slučaju vraćanja zakona na ponovno odlučivanje Narodnoj skupštini, dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/443>

## **2. Izborna funkcija Narodne skupštine u 2021. godini**

Kao najviše predstavničko telo većina poslanika u Narodnoj skupštini formira i bira Vladu. Pored izvršne vlasti, skupština je zadužena i za izbor pojedinaca koji će vršiti neke od najvažnijih državnih funkcija, poput guvernera Narodne banke Srbije i Zaštitnika građana. Promena Ustava je u tom smislu donela važne izmene kada je reč o oblasti pravosuđa. Iako se čini da šira javnost nije razumela značaj pitanja koje se pred građane postavilo na nedavno održanom referendumu, izmene su uticale na osetljivo pitanje položaja i nezavisnosti sudske grane vlasti, odnosno uloge Narodne skupštine u izboru sudija i ključnih figura u pravosuđu.

U tom smislu, stiče se utisak da je 12. saziv doneo priliku dominantnoj vladajućoj većini da se valjano oprost od određenih ovlašćenja u oblasti pravosuđa. Prethodnu godinu obeležio je izbor (uslovno rečeno) kandidata za dve visoke pravosudne funkcije: predsednika Visokog Saveta Sudstva i Republičkog javnog tužioca. Naime, oba izbora su podrazumevala po samo jednu kandidatkinju za navedene pozicije. Dodatno, u raspravi u plenumu se nisu mogle čuti informacije o profesionalnim uspesima kandidatkinja i razlozima za njihov izbor, već neobrazložena hvala njihovog dosadašnjeg rada. Kako će analiza pokazati, izbor sudija u 12. sazivu je podrazumevao brojne zabrinjavajuće prakse koje su, čini se, takođe posledica podređenosti institucije Narodne skupštine logici i interesima najvećih vladajućih partija. O stepenu iskakanja iz procedura koje su uređivale ovo osetljivo pitanje možda i najviše svedoči misteriozno odbacivanje određenih „nepodobnih“ kandidata za funkciju sudije.

## 2.1. Izbor sudija - Gde je ravnoteža između zakonodavne i sudske vlasti?

Nedavno usvojene Ustavne promene izuzele su Narodnu skupštinu iz izbora sudija i tužilaca u cilju obezbeđivanja veće nezavisnosti pravosuđa. Promene su stupile na snagu u februaru 2022. godine, dok je cela prethodna godina prošla u znaku izbora najviših nosilaca pravosudnih funkcija. Birane su i sudije na prvu sudijsku funkciju u znatno većem broju nego što je to činjeno u prethodnom sazivu, omogućujući time poslednje trzaje parlamentarne kontrole u izboru nosilaca pravosudnih funkcija. U 2021. godini, pre aktuelnih ustavnih promena, Skupština je imala nadležnost da bira sudije na prvu sudijsku funkciju, predsednike sudova, sudije Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, zamenike javnih tužilaca, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca. Osim toga Skupština bira i najviše predstavnike nezavisnih institucija Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, veće Agencije za sprečavanje korupcije, državnog revizora, guvernera Narodne banke Srbije i savet guvernera i savet Regulatornog tela za elektronske medije.

Prethodnu godinu obeležio je izbor kandidata za dve visoke pravosudne funkcije: predsednika Visokog Saveta Sudstva i Republičkog javnog tužioca. Oba izbora su prošla sa samo jednim kandidatom za te pozicije, a u raspravi u plenumu se nisu mogle čuti informacije o profesionalnim uspesima kandidata i razlozi za njihov izbor, već neobrazložena hvala njihovog dosadašnjeg rada.

Izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda nije se odvijao u redovnom zakonskom roku. Na toj poziciji je još uvek bio prethodni predsednik suda kome je mandat istekao krajem 2018. godine i od tada je rukovodio sudom u statusu vršioca dužnosti. Prethodno važeće ustavne odredbe, propisivale su da mandat predsednika Vrhovnog kasacionog suda traje pet godina i da ista osoba ne može biti više puta birana na to mesto. Prethodni predsednik je ušao u osmu godinu kako obavlja posao prvog sudije u zemlji. Razlog pokretanja postupka izbora novog predsednika VSS može biti započet proces izmena Ustava koji je predviđao da Vrhovni kasacioni sud promeni naziv u Vrhovni sud i da predsednika više ne bira Skupština već Visoki savet sudstva, telo sastavljeno od profesionalaca pravosudne struke. U Skupštinu je pristigla kandidatura samo jednog kandidata. Skupštinska rasprava je bila usmerena na kritiku reforme pravosuđa, koja se dogodila dvanest godina ranije, kada je na vlasti bila druga politička opcija. Jedina kandidatkinja je pomenuta nekoliko puta u pozitivnom kontekstu: „Mi smo danas tokom cele rasprave čuli argumente za, a nismo čuli nijedan argument protiv izbora predloženog kandidata. Pratio sam i današnje medije koje su pomno pratile današnju sednicu, ni oni nisu izneli nijedan argument protiv izbora današnje kandidatkinje. Jedini argument koji je ostao da stoji od strane zaduženog u Đilasovom (prim. aut. predsednik opozicione partije koja je bojkotovala izbore i nije učestvovala u radu 12. saziva) savezu za pravosuđe, dakle, od sudije Majića koji je u ovom njegovom intervjuu, koji kaže da je najvažniji argument protiv izbora kandidatkinje Vasović na ovu funkciju to što poznaje predsednika Republike (prim. aut. predsednik Republike je predsednik političke partije sa najvećim brojem narodnih poslanika). Dakle, ne da postoji nekakav uticaj, ne da postoji nekakva veza, već zato što ga poznaje. Ovo je toliko besmisleno i glupo da je očigledno Majić sam smislio. Na kraju, budući da su tajkunski mediji ceo dan pomno pratili današnji rad Skupštine i beležili kako govorimo i o čemu pričamo, želim da im se od srca zahvalim na pažnji koju su nam ukazali i da ih sve pozdravim tradicionalnim narodnim pozdravom – hej, hej, Đilase, vrati pare lopove. Hvala vam.“ (Milenko Jovanov, Poslanička grupa "Aleksandar Vučić - Za našu decu", 8. 4. 2021). Narodna skupština je jednoglasno usvojila odluku o izboru predsednika Vrhovnog kasacionog suda, sa 185 glasova za.

Kada je u pitanju izbor Republičkog javnog tužioca, on se održavao u redovnom zakonskom roku, nakon isteka mandata. Državno veće tužilaca utvrdilo je rang listu od samo jednog kandidata,

dosadašnju republičku tužiteljku u već dva šestogodišnja mandata (2009. i 2015. godine). Odluka o izboru Republičkog javnog tužioca<sup>8</sup> ušla je u proceduru po hitnom postupku. U obrazloženju hitnosti, navodi se da je hitno odlučivanje zahtevalo Državno veće tužilaca iz razloga blagovremenog izbora Republičkog javnog tužioca kako bi se sprečile štetne posledice po rad Republičkog javnog tužilaštva. Razlog blagovremenosti nije utemeljen budući da je prethodni mandat Republičkog javnog tužioca završen u zakonski propisanom roku, te nije bilo nikakvih vanrednih okolnosti koje su nametnule razloge za hitnost delovanja. Izbor je vršen na vanrednoj sednici na kojoj se našlo devet različitih tačaka dnevnog reda<sup>9</sup>, uključujući i predloge zakona o finansijskoj podršci usled Kovid pandemije, izmene i dopune Zakona o sudijama, dopune Zakona o visokom savetu sudstva, izbor predsednika sudova, izbor člana Saveta Regulatornog tela za elektronske medije i dr. Izbor republičkog javnog tužioca u Skupštini je spojen sa još tri tačke dnevnog reda tako da se malo govorilo o jedinom kandidatu. U najvećoj meri su izricane pohvale na dosadašnji rad kandidata<sup>10</sup>. Jedini kandidat, koja je i u prethodna dva mandata vršila tu funkciju, Zagorka Dolovac, izabrana je treći put, tako da će, zaključno sa ovim mandatom, ona biti Republički javni tužilac 18 godina. Za Zagorku Dolovac glasalo je 168 od 171 prisutnog poslanika, troje nije glasalo.

Na istoj sednici na kojoj je izabran Republički javni tužilac, osporena je kandidatura četiri predsednika suda, od strane predsednice skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Jelene Žarić Kovačević, ujedno i poslanice najzastupljenije poslaničke grupe „Aleksandar Vučić – za našu decu“. Za razliku od prethodnih osporavanja ovaj put je dala objašnjenje: „Postoje ozbiljne informacije koje govore o tome da ovi kandidati koje sam pročitala ne ispunjavaju osnovne uslove ili kriterijume za izbor na mesto predsednika sudova, da u karijeri postoje detalji koji nas ometaju, kao što sam rekla, da podržimo ove kandidate. Vratila bih se na kontakt sa građanima, jer, verujte, vrlo često imaju šta da nam kažu, a oni su birali političke partije koje su nas ovde delegirale.“ U četiri navrata tokom 12. saziva, birano je 99 predsednika sudova, od tog broja 5 nije izabrano, odnosno svi osporeni kandidati nisu izabrani. Tokom 11. saziva, koji je imao svoj pun četvorogodišnji mandat, birano je 64 kandidata, od tog broja 4 kandidata su osporena i nisu izabrana. Aktuelnim ustavnim promenama Narodna skupština više neće birati predsednike sudova, to će ubuduće činiti Visoki savet sudstva.

Tokom samo godinu dana 12. saziva, prvi put na sudijsku funkciju izabrano je 220 sudija. Poređenja radi, u prethodnom sazivu, koji je dostigao svoj pun četvorogodišnji mandat, izabrano je 485 sudija. Ilustrativno, u aktuelnom sazivu je osporena kandidatura 24 sudija, dok je u prethodne četiri godine osporeno pet.

---

<sup>8</sup> Odluka o izboru Republičkog javnog tužioca

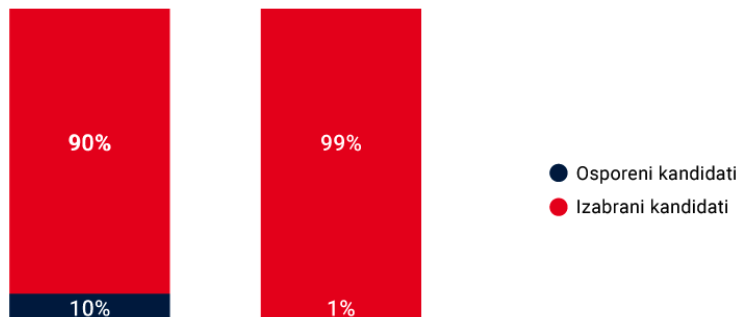
<https://otvoreni.parlament.rs/uploads/akta/Predlog%20odluke%20o%20izboru%20Republi%C4%8Dkog%20javnog%20tu%C5%BEioca.pdf>

<sup>9</sup> Dnevni red Devetog vanrednog zasedanja u Dvanestom sazivu

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2021/Saziv i zahtev 9.vanredno.docx](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2021/Saziv%20i%20zahtev%209.vanredno.docx)

<sup>10</sup> Strofa, refren, replika: „Zagorka forever“ <https://otvoreni.parlament.rs/aktuelno/370>

Grafikon 1: Izbor sudija na prvu sudijsku funkciju



Protiv izbora osporenih kandidata glasali su svi prisutni poslanici. Najveći broj osporavanja prošao je bez obrazloženja, sve dok nakon skoro godinu dana, iz govora jednog narodnog poslanika u Skupštini nije postalo jasno da se vrši neki vid bezbednosnih provera kandidata, ali ne i kakav i ko ih vrši. Problematično u ovoj izjavi je to što ne postoje zakonski preduslovi da se to čini.

Čini se da parlament nikada nije bio jedinstveniji u svojim odlukama, zašto je to tako? Godinu dana pre kraja prethodnog, 11. saziva, opozicija je započela bojkot rada Skupštine. Navedeni razlozi odnosili su se na opstrukciju rada parlamenta od strane vladajuće većine, podnošenjem prevelikog broja amandmana na propise, koji su onemogućavali poslanike opozicije da za govornicom iznose svoje predloge. Bojkot opozicije, obrazložen lošim izbornim uslovima, nastavljen je i na narednim izborima za poslanike Narodne skupštine. Dvanesti saziv odlikuje najmanje pluralizma u poslednjih trideset godina. Devedesetsedam odsto poslanika pripada vladajućoj većini. Od 250 izabranih, samo je 7 poslanika opozicije, od toga broja, 6 pripada jednoj manjinskoj stranci. Okolnosti u kojima se odbijaju kandidature za sudijsku funkciju, praktično od strane jedne, vladajuće, stranke, su zabrinjavajuće. Iako je ovaj saziv izabran na izborima, aktuelno je pitanje njegovog legitimiteta, budući da nije obezbedio zastupljenost svih relevantnih političkih opcija u društvu.

Grafikon 2: Poslaničke grupe u 12. sazivu Narodne skupštine



Sva osporavanja izbora sudija na prvu sudijsku funkciju u prethodnom 11. i sadašnjem 12. sazivu, su došla iz redova poslanika Srpske napredne stranke. Iako, prema Posovniku Narodne skupštine, postoji obaveza da se svako osporavanje kandidature i obrazloži, sve dok se 14. oktobra 2021. godine na Drugoj sednici Drugog redovnog zasedanja<sup>11</sup> narodni poslanik Dejan Kesar nije izjasnio da osporava kandidature pojedinih sudija sa obrazloženjem da ne ispunjavaju „osnovne elementarne bezbednosne kriterijume“, građanima nisu predočavani razlozi osporavanja prethodnih kandidatura. Najveći broj kandidatura u aktuelnom, 12. sazivu, osporila je predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Jelena Žarić Kovačević – 17 (od ukupno 24), svaki put bez obrazloženja. Efekat „grudve“ pokrenuo je, narodni poslanik Dejan Kesar, nakon što je pomenuo da se sudije osporavaju nakon navodnih bezbednosnih provera, uz obrazloženje da su u razgovorima sa neimenovanim građanima dobijene informacije koje govore da kandidati ne ispunjavaju uslove. Istom prilikom Dejan Kesar je pozvao Visoki savet sudstva, strukovno telo koje predlaže kandidate Narodnoj skupštini da: „vodi računa, ali nemojte ovo da shvatite kao bilo kakav oblik pritiska, ali da kada definišete određene predloge odluka o izboru sudija koji se biraju na prvi put, da malo detaljnije, na jedan malo sažetiji način vidite ko su kandidati, kakve oni kvalitete imaju i da takve kandidate uputite Narodnoj skupštini na odlučivanje.“ Da je reč o političkoj odluci i da odluke o osporavanju pojedinih kandidata za prvu sudijsku funkciju dolaze iz jedne, trenutno najjače političke partije - SNS, svedoče i izjave poslanika iz koalicionih partija: „Ne znam da li je bilo dovoljno obrazloženja kod ranijih slučajeva, kada su osporavane sudije, jer koliko sam shvatio kolegu Dabića, ovi neće biti osporeni. Ni mi nismo znali u SPS-u da li će biti osporeni ili ne. Nismo znali a onda su tu argumentaciju koju su dali bila prihvatljiva ili ne prihvatljiva. Za nas je bila prihvatljiva i mi smo tako glasali“ (Toma Fila, SPS, 18. 11. 2021). Nijedan od osporenih kandidata nije izabran.

<sup>11</sup> Stenografske beleške Druge sednice Drugog redovnog zasedanja u Dvanestom sazivu  
<https://otvoreniiparlament.rs/transkript/7904?page=2#govor-1173856%20>

Prema Poslovniku Narodne skupštine<sup>12</sup>, član 201. stav 3, narodni poslanik može osporiti predlog za izbor sudija koji se biraju prvi put, pri čemu osporavanje mora biti izričito obrazloženo. Tek na Šestoj sednici Drugog redovnog zasedanja, 18. novembra 2021. godine, razrešeni su zahtevi struke za obrazloženjem poslaničkih odluka i motivi poslanika da ospore pojedine kandidate. Predstavnica Visokog saveta sudstva, Snežana Bjelogrić, zahtevala je od narodnih poslanika da obrazlažu odluke o osporavanju kandidature pojedinih kandidata: „Ono što sam govorila, da očekujem obrazloženje to je iz razloga da bismo mi mogli da diskutujemo. Znate za sudiju je potrebno da ispunjava uslove stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i mi to cenimo u toku procedure za izbore kada šaljemo parlamentu predloge, kada narodni poslanici samo ospore, a ne znamo zašto i kada kažu da je to iz razloga bezbednosnih, kao što je bilo prošli put, nama nije jasno o čemu se radi, da li to znači da je neki kandidat nedostojan, s obzirom da se ti kandidati i kasnije javljaju na konkurs i ne znamo kako da se ponašamo, moramo imati argumentaciju.“ Na ovaj obrazložen zahtev reagovali su koalicioni partneri: “Vi ste nama postavili pitanje da ako osporavamo nekog, treba da damo i obrazloženje. Da li je to kritika na dosadašnji rad, jer ja kad je kolega Dabić osporio prošli put, ja sam se složio i to je dovoljno obrazloženje“ (Toma Fila, SPS, 18. 11. 2021), „Imamo pravo da osporimo. Da li će to da se nazivaju subjektivni ili objektivni razlozi, da li će ti razlozi da se nazivaju bezbednosni, ali mi imamo pravo kao narodni poslanici kojima je data suverenost od strane građana Republike Srbije da osporimo bilo kog kandidata. Zato što želimo da najbolji rade u pravosuđu, da najbolji dele pravdu i da na taj način građani imaju poverenja u pravosuđe i naš pravni poredak.“ (Dejan Kesar, SNS, 18. 11.2021). Tabela 5. daje pregled svih Odluka o izboru sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, akt u kome se navode imena kandidata i njihove biografije. O predlogu za izbor svakog od osporenih kandidata Narodna skupština odlučuje pojedinačno, a o predlogu za izbor kandidata koji nisu osporeni, odlučuje u celini javnim glasanjem. Kolona “osporeni” prikazuje broj kandidata čija kandidatura je osporena tokom skupštinske rasprave od strane poslanika koji su navedeni u koloni “poslanik koji je osporio izbor”, nakon toga se u “rezultatima glasanja” može videti koliko je poslanika podržalo tu ideju, naposljetku u “napomeni” je evidentno da nijedan od osporenih kandidata nije izabran.

---

<sup>12</sup> Poslovnik Narodne skupštine <https://link.crta.rs/poslovnik>



Slika 3: Izbor sudija na prvu sudijsku funkciju u 12. sazivu Narodne skupštine

Datum odluke	Izabrani	Osporeni	Poslanik koji je osporio izbor	Rezultati glasanja	Napomena
29.12.2021.	9	0		171 za	
15.12.2021.	25	0		185 za	
17. 11. 2021.	1	0		181 za	
14.10. 2021.	10	7	Dejan Kesar 5 Uglješa Mrdić 2	157 za	Svi osporeni nisu izabrani
6.5.2021.	25	1	Jelena Žarić Kovačević 1	176 za	Osporeni nije izabran
6.5.2021.	77	12	Jelena Žarić Kovačević 12	178 za	Svi osporeni nisu izabrani
14.4.2021.	33	4	Jelena Žarić Kovačević 4	173 za	Svi osporeni nisu izabrani
25.3.2021.	1	0		199 za	
4.3.2021.	31	0		167 za	
28.1.2021.	2	0		204 za	
28.1.2021.	6	0		206 za	

Iako je uloga Skupštine u izboru sudija, prema članu 147 Ustava iz 2006. godine, ograničena na izbor sudija koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju, gde nakon tri godine mandata tih sudija, njihov reizbor za trajno obavljanje sudijske funkcije vrši Visoki savet sudstva, važnost ove funkcije ogleda se u tome da ako kandidat ne prođe izbor u Skupštini ne može postati sudija, iako ga je preporučilo strukovno telo koje kasnije vrši njegov/njen reizbor. Imajući u vidu da su kandidati koji su „preporučeni“ Narodnoj skupštini za izbor, već prošli ocenjivanja stručne komisije, razlozi za njihovo odbijanje u instituciji, u kojoj se nalaze politički akteri koji donose odluke, bi trebalo da budu temeljno obrazloženi. U suprotnom, moglo bi se pretpostaviti da osporavanja pojedinih kandidata po nepoznatom osnovu, mogu imati političku pozadinu, odnosno da se buduće sudije biraju po principu političke prihvatljivosti koji će za svoj izbor eventualno da se oduže poželjnim sudskim odlukama.

Ustav iz 2006. godine propisuje stalnost sudijske funkcije, izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine. Isti Ustav propisuje da Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju. Važno je napomenuti i da je većinu članova Viskog saveta sudstva birala Skupština, a odluke se u Visokom savetu sudstva donose većinom glasova svih članova.

Kada je reč o predlaganju kandidata za prvu sudijsku funkciju, Visoki savet sudstva u skladu sa odredbama Zakona o sudijama oglašava izbor za sudije. Nakon okončanja prijava po oglasu sprovodi postupak za svakog kandidata pojedinačno, u kojima utvrđuje njihovu stručnost, osposobljenost, dostojnost i zatim sprovodi ispit za buduće nosioce sudijskih funkcija. Nakon toga utvrđuje predlog odluke i upućuje je Narodnoj skupštini i nadležnom Odboru za pravosuđe. Za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije. Stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske funkcije. Osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskih predmeta.

Dostojnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama. Kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisuje Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom. Visoki savet sudstva pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata. Podaci i mišljenja pribavljaju se od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci, a za kandidate koji dolaze iz sudova obavezno je pribavljanje mišljenja sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda, u koje kandidat ima pravo uvida pre izbora. U okviru obaveznih dokumenata koje je kandidat za prvi izbor sudije na sudijsku funkciju mora da dostavi VSS je i uverenje da se protiv njega ne vodi krivični postupak.

Bezbednosne provere u Republici Srbiji mogu vršiti policija, Bezbednosno informativna agencija i Vojno bezbednosna agencija. Njihov rad je regulisan odgovarajućim zakonima. Tako član 102. Zakona o policiji, detaljno navodi spisak lica nad kojima policijski službenik ima pravo da vrši bezbednosne provere. Spisak ne obuhvata proveru kandidata za sudije na prvu sudijsku funkciju. Kandidati za prvu sudijsku funkciju ne spadaju ni u navedena lica iz člana 141 istog zakona: rukovodioci srednjeg nivoa i lica na položaju i postavljena lica, odnosno rukovodioci visokog i strateškog nivoa u Ministarstvu. Dodatno, Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, u članovima 72-74, navodi da mora postojati zakonski osnov za vršenje bezbednosne provere i da podnosilac zahteva mora da priloži saglasnost lica, pre početka vršenja bezbednosne provere. Takođe ni Zakon o sudijama ne predviđa ovakve vidove provera kandidata za prvu sudijsku funkciju. Nesumnjivo da je po rečima narodnog poslanika neko vršio bezbednosne provere kandidata, međutim, ono što je ostalo nedorečeno je ko je to činio i po kojim osnovama. Čak i da su ovakve provere vršene, kandidatima je trebalo biti predočeno iz kojih razloga nisu izabrani na funkciju na koju su aplicirali.

“Mislim da nema ništa sporno da Narodna skupština kao najviše zakonodavno telo raspravlja o budućim kandidatima za nosioce pravosudnih funkcija i da mi damo svoje mišljenje o predloženim sudijama koja nam dolaze od strane Visokog saveta sudstva, jer kao što je u prethodnim raspravama i dr Aleksandar Martinović rekao - mi ne smemo da dozvolimo 2021. godine da se vratimo na sistem samoupravljanja, pa da onda slušamo mišljenja i stavove različitih organizacija kako bi mi trebali ovaj naš posao da radimo, odnosno kako da budemo nosioci jednog dela suverenosti koju su nam građani predali na slobodnim i demokratskim izborima u junu mesecu 2020. godine. Zaista mislim da je dobro da se čuje mišljenje narodnih poslanika kada govorimo o nosiocima pravosudnih funkcija“ (Dejan Kesar, SNS, 18. 11. 2021). Međutim, upravo uklanjanje narodnih poslanika iz izbora sudija je cilj novousvojenih izmena Ustava. Ista Narodna skupština i isti narodni poslanici usvojili su 30. novembra 2021. godine Akt o promeni Ustava sa 193 glasa za i 3 glasa protiv. Ustavne promene donose se sa ciljem veće nezavisnosti pravosuđa, što je i jedan od zahteva za usklađivanje sa standardima Evropske unije. Nijedan od poslanika koji su se pozivali na neophodnost prakse da Narodna skupština bira sudije na prvu sudijsku funkciju, nije glasao protiv, iako je usvojenim Aktom o promeni Ustava Narodna skupština izuzeta iz postupka izbora sudija koji se sada u potpunosti prepušta Visokom savetu sudstva.

Još uvek važećim odredbama Ustava Republike Srbije predviđeno je da Visoki savet Sudstva čini 11 članova, od kojih su troje članova po položaju (ministar zadužen za pravosuđe, predsednik nadležnog skupštinskog odbora, predsednik Vrhovnog kasacionog suda), a osmoro su izabrani članovi. Izborne članove bira Narodna skupština i to dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci (jednog iz reda advokata, jednog profesora pravnog fakulteta) i šestoro

sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. Aktom o promeni Ustava<sup>13</sup> predviđeno je da će Visoki savet sudstva činiti 11 članova - po funkciji član će biti predsednik Vrhovnog suda, šestoro će biti sudije neposredno izabrane od strane sudija, a četvero će, među istaknutim pravnicima, birati Narodna skupština na predlog nadležnih odbora. Dakle u odnosu na osam članova VSS koje je prethodno birala Skupština, njihov broj je novousvojenim predlogom smanjen na četiri. Cilj ovog rešenja je da se obezbedi ravnoteža između predstavnika profesije i članova koje bira zakonodavna vlast, u korist samostalnosti profesije. Dodatno, umesto većinom glasova svih narodnih poslanika, za izbor izbornih članova Visokog saveta sudstva biće potreban glas čak dve trećine svih narodnih poslanika. Ukoliko se ne obezbedi dvotrećinska većina za izbor kandidata, u roku određenom zakonom, preostale članove bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Proces izmena Ustava u oblasti pravosuđa, iako započeo 2016. godine, intenziviran je nakon što je Vlada Republike Srbije podnela predlog za promenu Ustava 4. decembra 2020. godine. Predlog za promenu iznet je pred Narodnu skupštinu 7. juna 2020. i ona je dvotrećinskom većinom donela odluku da se pristupi promeni. Tokom javnih slušanja na temu promena Ustava, od vladajuće većine se dominantno moglo čuti da se izmene Ustava rade zbog zahteva Evropske unije u sklopu obaveznih uslova za pristupanje EU i da nisu svi poslanici zadovoljni što se to čini. Stoga je određen broj narodnih poslanika, koji nisu želeli da se odreknu prava da biraju sudije na prvu sudijsku funkciju, uprkos neslaganjima sa predloženim rešenjima, aktivno učestvovao u procesu izmena Ustava.

Na zahtev Srbije, Venecijanska komisija, 24. novembra 2021. godine, izdaje hitno mišljenje o Aktu o promeni Ustava<sup>14</sup>. U tom mišljenju se navodi da iako revidirani ustavni amandmani, ako budu usvojeni, imaju potencijal da donesu značajne pozitivne promene u srpskom pravosuđu, mnogo će zavisiti od njihove primene i da je sadašnja ustavna reforma neophodan i važan prvi korak u procesu, ali ne predstavlja završetak ovog procesa. Komisija je istakla da će, pored zakonskih promena, biti neophodna i duboka promena političke i pravne kulture koja vlada u Srbiji da bi efekti ustavnih amandmana postali opipljivi. Ona je, između ostalog, pozdravila ukidanje nadležnosti Narodne skupštine da bira predsednike sudova i javnih tužilaca i odlučuje o prestanku njihove funkcije, kao i da bira sudije i zamenike javnih tužilaca.

**Autorka analize: Miša Bojović, Otvoreni parlament**

---

<sup>13</sup> Akt o promeni ustava Republike Srbije <https://otvoreniparlament.rs/akt/4682>

<sup>14</sup> Serbia - Urgent Opinion on revised draft constitutional amendments on the judiciary [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019rev-e)

### **3. Kontrolna funkcija Narodne skupštine u 2021. godini**

Kontrolna funkcija Narodne skupštine podrazumeva vršenje nadzora nad radom Vlade, kao i odlučivanje o prestanku njenog kao i mandata pojedinačnih ministara, nad službama bezbednosti, kao i nad radom guvernera Narodne banke, nezavisnih institucija i drugih državnih organa.

Ona suštinski predstavlja jednu od osnova na kojima se zasniva predstavnička (parlamentarna) demokratija – građani biraju narodne poslanike kao članove predstavničkog tela zaduženog za donošenje zakona. Većina u parlamentu formira vladu koja postaje nosilac izvršne vlasti, zadužena za sprovođenje tih zakona. Vlada je i nadalje odgovorna toj skupštini, koja kontroliše, nadzire i unapređuje njen rad, koristeći se u tu svrhu različitim mehanizmima.

Imajući u vidu navedeno, čini se da skoro pa potpuni izostanak opozicije nije ni jednoj nadležnosti Skupštine naštetio u meri u kojoj se to desilo kontrolnoj funkciji, koja je u 12. sazivu svedena na čistu formu. Naime, kako partijska disciplina u velikoj meri ograničava istupe poslanika vladajuće većine – u srpskom ali u i u ostalim parlamentima – poslanici opozicije su oni koji su primarno zainteresovani za ispitivanje, kontrolu i kritiku rada vlade. Otuda ne čudi što su, kako će analiza pokazati, mehanizmi kojima narodni poslanici raspolažu u najvećoj meri korišćeni ograničeno, čisto zarad poštovanja forme.

Tako mogućnost Skupštine da pokrene neke „tvrde“ mehanizme kontrole i nije bila opcija. Ovaj saziv nije kontrolisao Vladu, ovo su bili saziv i Vlada čije je trajanje unapred ograničio predsednik Republike, odmah nakon bojkotovanih izbora 2020. godine. Teško je oceniti rad odbora kao zadovoljavajuć – bilo u njihovoj ulozi u procesu donošenja zakona ili pak kontrole rada izvršne vlasti. Izostanak opozicije je u nekim slučajevima doveo do apsurdne situacije u kojoj su pojedini mehanizmi, poput postavljana poslaničkih pitanja, u velikoj meri postali oruđa za zajedničko hvaljenje poslanika i prisutnih predstavnika izvršne vlasti predsednika Republike. Ovaj saziv je u potpunosti propustio priliku da ovlašćenja i nadležnosti nezavisnih institucija iskoristi za njihovu osnovnu svrhu, kontrolu i unapređenje rada izvršne vlasti. Tako su godišnji izveštaji nezavisnih institucija uglavnom razmatrani na način koji ih u potpunosti marginalizuje.

### 3.1. Nekorišćenje i zloupotreba mehanizama kontrole u Skupštini

Opstanak jedne Vlade zavisi od toga uživa li podršku i poverenje većine narodnih poslanika u parlamentu. Tako je osnovni mehanizam kontrole izvršne vlasti **glasanje o nepoverenju Vladi ili njenom članu**. Međutim, tokom 2021. godine, odluka o sudbini jednog ministra donosila se na stranačkim ograncima a ulog je bila stranačka funkcija, koja se nekada činila znatno vrednijom od one ministarske. Naime, zahtev za smenom ministra odbrane Nebojše Stefanovića, koji se suočio sa optužbama o nezakonitom prisluškivanju predsednika Republike, je pokrenuo član glavnog odbora SNS ali i narodni poslanik Vladimir Đukanović. Takav rasplet događaja otvara brojna pitanja, ali više od svega svedoči o tome u kojoj meri se politička moć uopšte nalazi u institucijama. Tako se jedan ministar suočio sa ozbiljnim optužbama, potom je nakon medijski proračunog unutarstranačkog procesa ostao bez visokih funkcija u SNS (podneo je ostavku na mesto predsednika Gradskog odbora SNS u Beogradu) i to na inicijativu partijskog kolege koji je ujedno i narodni poslanik, a da njegov status i funkcija ministra nikada nisu bili tema u Narodnoj skupštini.

**Interpelacija** podrazumeva mehanizam u kojem se o odgovoru na pitanje koje Vladi ili njenom članu postavi najmanje 50 poslanika raspravlja na sednici Narodne skupštine, i na kraju se glasa o odgovoru. Ako Narodna skupština glasanjem ne prihvati odgovor Vlade ili člana Vlade, pristupiće se glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade ukoliko prethodno, po neprihvatanju odgovora na interpelaciju, predsednik Vlade odnosno član Vlade ne podnese ostavku. Predmet pitanja može biti objašnjenje određene radnje preduzete u vođenju politike. Navedeni mehanizam nije pokretan u 12. sazivu.

Pokretanjem ovih mehanizama dovodi se u pitanje sam opstanak Vlade. Stoga se i ređe koriste, rezervisane su za ozbiljne političke krize. Međutim, **odbori** su ključni i za uobičajenu kontrolu rada drugih izvršnih organa. U delokrug njihovog rada spada i praćenje sprovođenja politike koju vodi Vlada, izvršavanja zakona i drugih akata, razmatranje planova rada i izveštaja nadležnog ministarstva i drugih državnih organa kao i davanje saglasnosti na određena akta državnih organa.

Kako je izneto u poglavlju posvećenom zakonodavnoj funkciji parlamenta, tokom 12. saziva održano je ukupno 570 sednica. Kada obuhvatimo 514 sednica, sa kojih su video zapisi dostupni javnosti, može se zaključiti da su one u proseku trajale 38,3 minuta. Međutim, činjenica je da je čak 31 procenat tih sednica trajao manje od 10 minuta je indikativan jer ukazuje na mogućnost da prilike za suštinsku kontrolu, koja bi svakako zahtevala više vremena, nije ni bilo. Naime, svega 160 sednica odbora je trajalo duže od pola sata.

Zanimljiv uvid pruža i analiza prakse zatvaranja sednica za javnost. Naime, u 12. sazivu je održana 21 sednica sa kojih video snimak nije objavljen, bez ikakvog navođenja razloga. Još bitnije, održano je 35 sednica koje su označene kao zatvorene za javnost. Kao što se može videti iz narednog grafikona, praksa zatvaranja sednica za javnost samo delimično prati logiku zbog koje i postoji mogućnost zatvaranja sednica za javnost, a to je u slučajevima kada se na njima razmatraju dokumenti koji nose oznaku tajnosti. Otuda iznenađuje okolnost da je odbor zadužen za odbranu i unutrašnje poslove imao samo 1 takvu sednicu, dok se Odbor za kontrolu službi bezbednosti manje sastajao na takav način od Odbora za spoljne poslove, koji je imao najviše takvih sednica, ukupno 9. Otuda se ne može isključiti mogućnost da mali broj sednica zatvorenih za javnost pojedinih odbora ukazuje na suštinski siromašnu aktivnost kada je reč o vršenju kontrolne funkcije. Takođe, s obzirom na štura objašnjenja koja prate zatvaranje sednica, nije moguće utvrditi ni da li je korišćenje ove prakse uvek bilo opravdano.

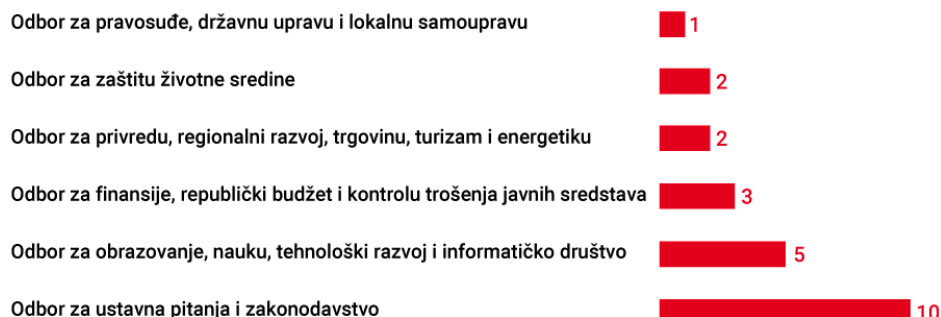
Grafikon 1: Sednice odbora koje su bile zatvorene za javnost u 12. sazivu



Jedno od važnih ovlašćenja odbora jeste organizovanje javnih slušanja. Naime, odbor može da organizuje javno slušanje radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta, ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine. Dakle javna slušanja, preteći osnovne zadatke odbora, mogu imati važnu ulogu u ostvarivanju kako zakonodavne tako i kontrolne funkcije.

Tokom 12. saziva 6 odbora je ukupno organizovalo 23 javnih slušanja (grafikon 2). Od toga, 21 javno slušanje je održano tokom 2021. godine. Najveći broj je organizovao Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ukupno 10 slušanja koja su bila posvećena promeni Ustava u oblasti pravosuđa. Na istu temu jedno slušanje je organizovao i Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu. Pored promena Ustava, još 4 slušanja su organizovana u svrhu predstavljanja predloga zakona, budžeta i završnog računa i nacrtu strategija. Preostalih 7 javnih slušanja su bila posvećena temama od značaja za rad konkretnih odbora – Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo je organizovao 5 javnih slušanja posvećenih digitalizaciji, informacionoj bezbednosti i razvoju veštačke inteligencije, dok je Odbor za zaštitu životne sredine organizovao 2 slušanja posvećena ulozi lokalnih samouprava u prečišćavanju vode i sprovođenju sporazuma Konferencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama - COP26.

Grafikon 2: Javna slušanja u 12. sazivu



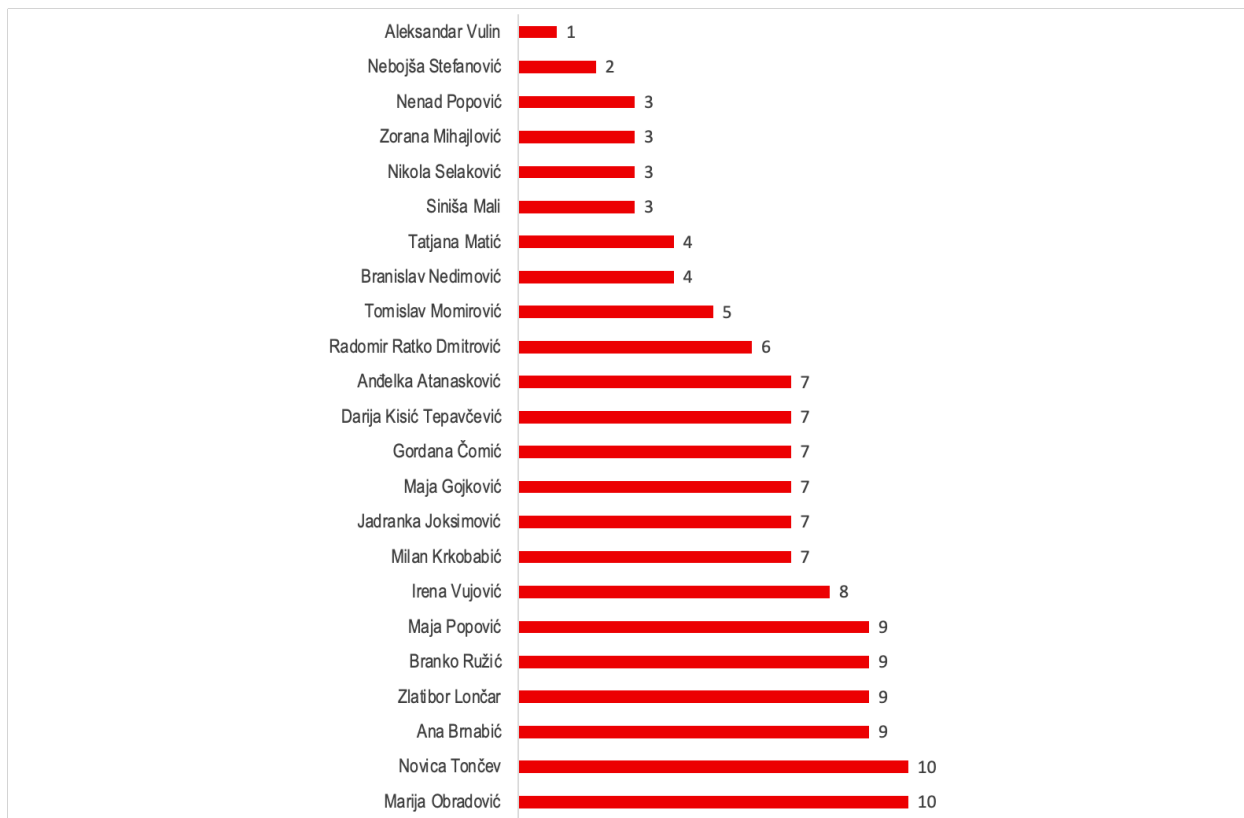
Svih 23 slušanja su podrazumevala obraćanje predstavnika Vlade, dok su se na 9 prisutnima obraćali i eksperti i predstavnici građanskih organizacija. Iako se trend organizovanja javnih slušanja kako bi, na primer, državni organi zauzeli jasan stav i razvili odgovarajuću legislativu spram sve bržeg razvoja tehnologija mora pohvaliti, čini se da je sprovođenje kontrole nad izvršnom vlašću kroz organizovanje javnih slušanja u najvećoj meri izostalo u 12. sazivu.

Pored javnih slušanja, Narodna skupština ima mogućnost obrazovanja **anketnih odbora i komisija**, radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Kako je precizirano u Poslovniku, predstavnici državnih organa i organizacija dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora, odnosno komisije, i da daju istinite izjave, podatke, isprave i obaveštenja. Anketni odbor, odnosno komisija, podnosi Narodnoj skupštini izveštaj, sa predlogom mera. Tokom 12. saziva nijedan anketni odbor nije formiran. Kada su u pitanju komisije, Narodna skupština je 20. aprila 2021. godine donela Odluku o izboru članova već ustaljene petočlane Komisije za kontrolu izvršenja krivičnih sankcija, čije osnivanje predviđa i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija. Navedena Komisija se, prema podacima dostupnim na sajtu Narodne skupštine, sastala svega 3 puta. Prva sednica je trajala kraće od 4 minuta, druga kraće od 5 minuta, dok snimak sa poslednje sednice nije dostupan. Stoga se, kao i u slučaju glasanja o poverenju i interpelacije, može zaključiti da ova dva mehanizma kontrole nisu korišćena u 12. sazivu.

Postavljanje **poslaničkih pitanja**, u prisustvu članova Vlade, je Poslovnikom predviđeno kao aktivnost koja se sprovodi na sednici koja je u toku, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu od 16 do 19 časova. Vlada je najpre dužna da, najkasnije 3 dana pre sednice, obavesti Narodnu skupštinu koji njeni članovi nisu u mogućnosti da prisustvuju postavljaju pitanja. Na postavljeno poslaničko pitanje prisutan član vlade odgovara odmah usmeno. Međutim, ako je za davanje odgovora potrebna određena priprema, oni to moraju odmah obrazložiti, a odgovor narodnom poslaniku dostaviti u roku od 8 dana od dana kada je pitanje postavljeno. Posle datog odgovora na poslaničko pitanje, narodni poslanik koji je postavio pitanje ima pravo da, u trajanju od najviše 3 minuta, komentariše odgovor na svoje pitanje ili da postavi dopunsko pitanje. Po dobijanju odgovora na dopunsko pitanje, narodni poslanik ima pravo da se izjasni o odgovoru, u trajanju od najviše 2 minuta.

Prilikom postavljanja pitanja članovima vlade narodni poslanici su imali 9 puta u 2021. godini, odnosno 10 puta u 12. sazivu. Dostupnost članova Vlade je, kako se vidi u narednom grafikonu, varirala.

Grafikon 3: Postavljanje poslaničkih pitanja u 12. sazivu, prisustvo članova Vlade

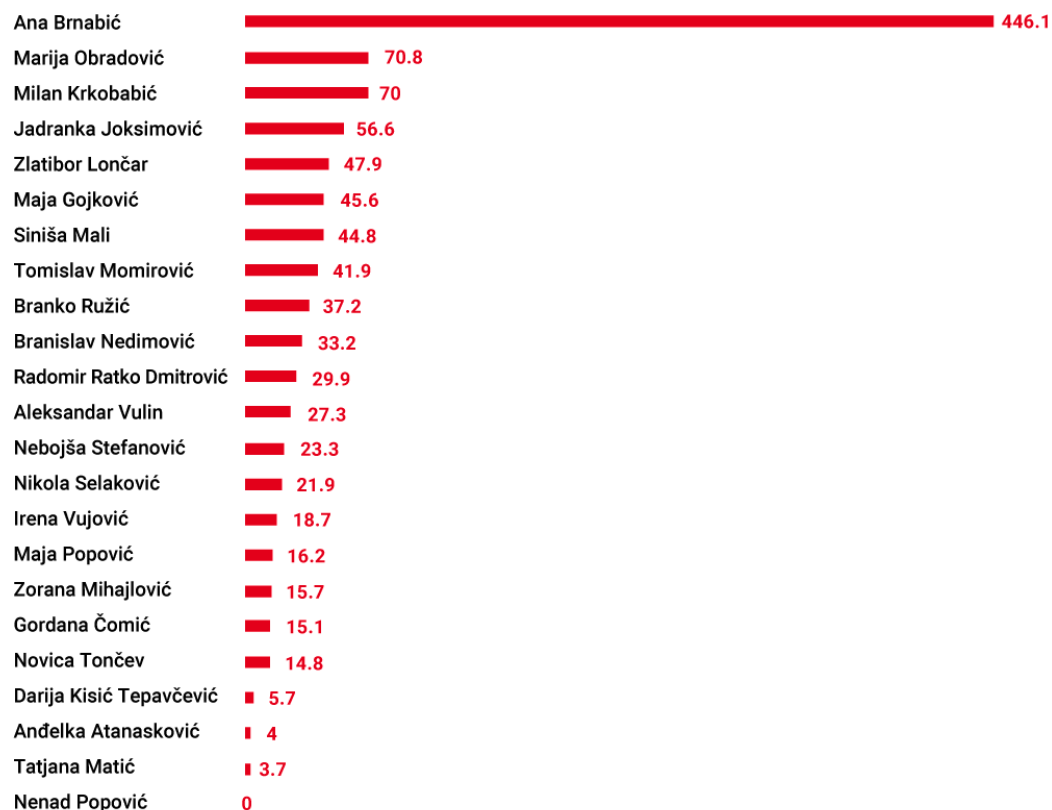


Tako je ministar unutrašnjih poslova bio dostupan narodnim poslanicima svega jedanput, u julu 2021. godine. Primetno je i odsustvo već pominjanog ministra odbrane, koji se u narodnoj skupštini nije pojavljivao od januara 2021. godine, odnosno od trenutka kada je njegov status u stranci doveden u pitanje. Sa druge strane, predsednica Vlade i ministri zaduženi za zdravlje, obrazovanje, kulturu i informisanje, državnu upravu i lokalnu samoupravu i ministar bez portfelja Novica Tončev su redovno bili dostupni za postavljanje pitanja.

Iako su pojedini članovi Vlade bili dostupni narodnim poslanicima, to nije značilo da su često dobijali pitanja. Tako je ministar Tončev 5 puta prisustvovao sednicama na kojima ga narodni poslanici nisu pitali ništa, isto kao i ministarka privrede. Četiri puta pitanja nisu dobili ni ministri zaduženi za ekologiju, rad i socijalna pitanja kao i ljudska i manjinska prava. Sa druge strane, predsednica Vlade i ministri prosvete i za brigu o selu su svaki put dobijali pitanja narodnih poslanika. U slučaju ministara pitanja su najčešće postavljali upravo poslanici iz njihovih stranaka, pa je ovaj mehanizam kontrole vlasti neretko korišćen kao svoja suprotnost, kao metod promocije rada tih ministara. Ista je situacija i sa slabo prisutnim ministrima unutrašnjih poslova i odbrane. Otuda je značajno uzeti u obzir i vreme obraćanja članova Vlade narodnim poslanicima, koje je prikazano u narednom grafikonu.



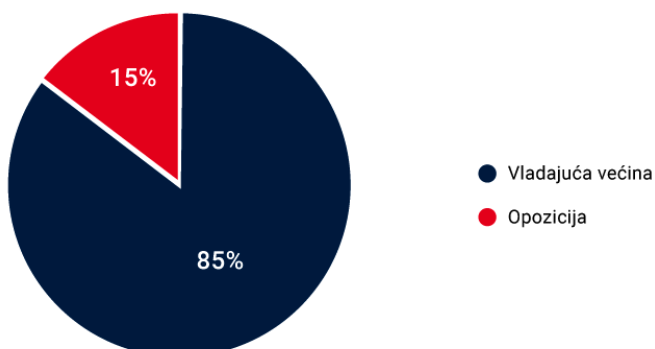
Grafikon 4: Postavljanje poslaničkih pitanja u 12. sazivu, odgovori članova Vlade u minutima



Kao što se može videti, narodni poslanici nisu bili zainteresovani za rad ministra Nenada Popovića, kome nisu postavili nijedno pitanje. Sa druge strane, premijerka je na pitanja ukupno odgovarala nešto duže od 7 časova i 26 minuta.

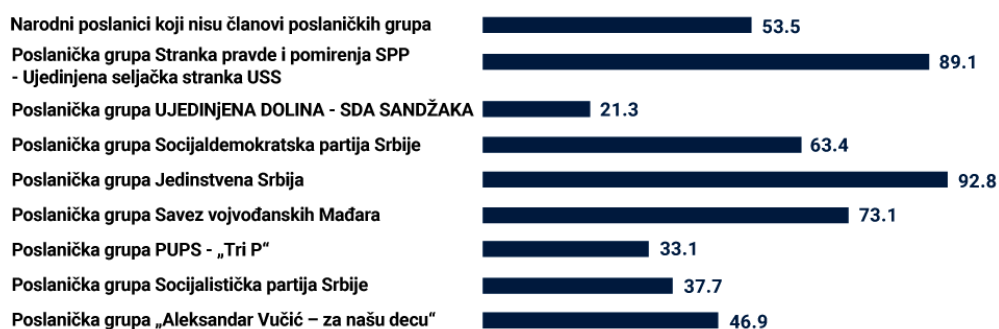
Zanimljiv uvid pruža i statistička obrada vremena koje su narodni poslanici dobili za postavljanje pitanja (grafikon 5). Opozicioni političari i 1 samostalni poslanik su „potrošili“ 15 procenata ukupnog vremena koje su, u 12. sazivu, narodni poslanici iskoristili za ispitivanje predstavnika izvršne vlasti.

Grafikon 5: postavljanje poslaničkih pitanja u 12. sazivu, vreme koje su koristile većina i opozicija



Ukoliko vreme raspodelimo po poslaničnim grupama (grafikon 6), dolazimo do zaključka da su najviše vremena iskoristili poslanici koji čine vladajuću većinu ali ne pripadaju dominantnim poslaničkim grupama „Aleksandar Vučić – za našu decu“ i SPS.

Grafikon 6: Postavljanje poslaničkih pitanja u 12. sazivu, vreme koje su koristile poslaničke grupe



Posebno je indikativan intenzitet aktivnost stranaka nacionalnih manjina koje su činile vladajuću većinu, a koje su postavljanje poslaničkih pitanja najčešće koristile da kandiduju lokalne teme, odnosno teme koje se tiču zajednica iz kojih dolaze. Tačnije, da kroz „pogodna“ pitanja prisutni ministri dobiju priliku da ukažu na već postignute lokalne ciljeve i da se obavežu na nove, dok su se sami poslanici obračali svojim glasačima i predstavljali im sve pogodnosti koje su za njih, kroz učešće u vladajućoj većini, isposlovali.

Ovaj trend ukazuje na suštinski nedostatak kada je u pitanju korišćenje ovog mehanizma kontrole izvršne vlasti u 12. sazivu – poslanička pitanja najčešće i nisu korišćena za kontrolu. O stepenu distorzije političkog sistema slikovito svedoči fokus koji je tokom postavljanja pitanja, kako kod narodnih poslanika tako i kod članova Vlade, bio na predsedniku Republike. Tako je mehanizam koji služi legislativnoj vlasti za kontrolu egzekutive služio kao kanal za pohvale predsedniku Republike, inokosnom nosiocu dela suvereniteta kojeg su građani direktno izabrali i koji stoga, za razliku od Vlade, svoj legitimitet ne vezuje za parlament. Otuda ne iznenađuje što je ministarka

privrede, prilikom pružanja odgovora na poslaničko pitanje, pohvalila odnos koji se prema industriji razvio „pri Vladi Aleksandra Vučića“, a sve tu u prisustvu predsednice Vlade.

Uloga **nezavisnih institucija** je prvi put primenjena u Srbiji osnivanjem institucije Poverenika za informacije od javnog značaja 2004. godine. Najuočstvenije, nezavisne institucije su osmišljene kao dodatani vid kontrole izvršne vlasti i posebna zaštita oblasti osetljivih na zloupotrebe. Otuda one predstavljaju prirodnog saveznika Narodnoj skupštini, koja bi trebalo da sa posebnom pažnjom razmatra njihove izveštaje i preporuke za unapređivanje rada izvršne vlasti.<sup>15</sup> Nezavisne institucije imaju obavezu, po osnovu zakona koji regulišu njihov rad, da podnose godišnje izveštaje o radu Narodnoj skupštini. Ta obaveza se ogleda u izveštavanju o radu u okviru jedne kalendarske godine, na osnovu čega izveštaji pristižu u Skupštinu u prvoj trećini naredne godine. Zatim, prema Poslovniku o radu Narodne skupštine, nadležni odbor(i) razmatra pristigle izveštaje u roku od 30 dana i formuliše zaključke koji se preispituju i usvajaju na prvoj narednoj sednici Skupštine. Kako je precizirano Poslovnikom, odbor može da predloži Narodnoj skupštini da obaveže Vladu i druge državne organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti iz njihove nadležnosti, i upravo bi u tom koraku mogli da se oslanjaju na zaključke iz godišnjih izveštaja. Osim godišnjih izveštaja o radu, nezavisne institucije mogu podnositi i posebne izveštaje na teme iz njihovog delokruga rada, a nadležni odbori mogu pozivati institucije da im pruže informacije neophodne za njihov rad.

Međutim, višegodišnji odnos prema izveštajima pojedinih nezavisnih institucija, koji su u potpunosti ignorisani u parlamentu u periodu od 2014. do 2018. godine, otkriva da Skupština njih i njihova ovlašćenja ne prepoznaje kao sopstveno dodatno oruđe. Manjak suštinske zainteresovanosti za doprinos koji kontrolnoj funkciji mogu doneti godišnji izveštaji bio je očigledan i u 12. sazivu, iako su sami izveštaji formalno razmatrani.

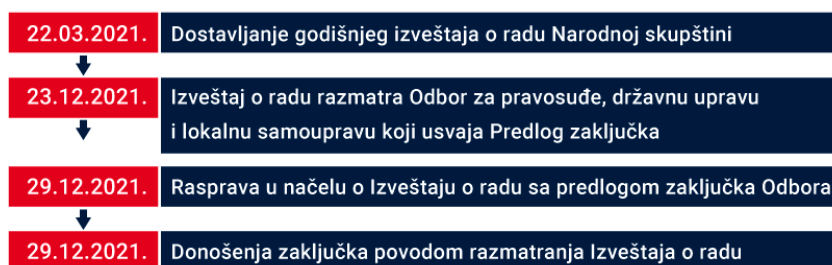
Najpre je očigledno višemesečno kašnjenje u razmatranju izveštaja, koji su Skupštini dostavljani u zakonskom roku. Predlozi zaključaka odbora i godišnji izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2019. godinu su razmatrani tek 26. decembra, odnosno poslednje subote 2020. godine. Dok se kašnjenje u 2020. godini donekle moglo objasniti dugim procesom konstituisanja parlamenta nakon izbora, koji je praktično tek u oktobru započeo sa radom, isti tretman izveštaja i u 2021. godini je ukazao da je ipak reč o novoj praksi. Naime, nakon potpunog zanemarivanja izveštaja, koje je predstavljalo evidentno kršenje obaveza Skupštine, 12. saziv je doneo praksu marginalizacije i zanemarivanja suštine, uz ispunjavanje same forme.

Tako je godišnji izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Skupštinu stigao 22. marta, da bi ga Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu razmatrao tek 23. decembra (grafikon 7).

---

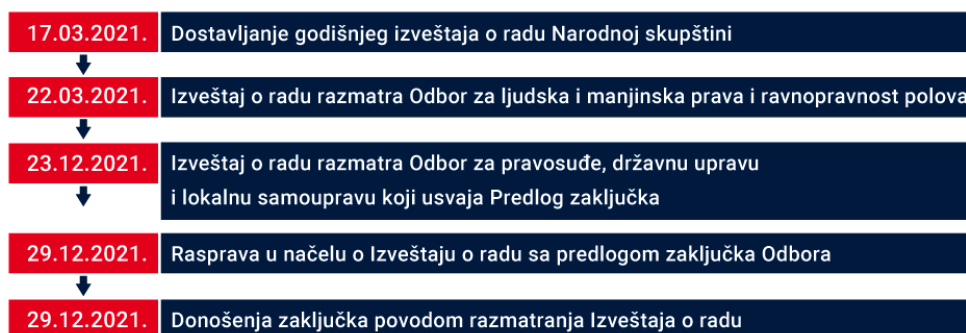
<sup>15</sup> Crta, Analiza uloge Narodne skupštine u obezbeđivanju poštovanja preporuka nezavisnih institucija, dostupno na: <https://crta.rs/wp-content/uploads/2022/03/Uloga-Narodne-skupstine-u-obezbedivanju-postovanja-preporuka-nezavisnih-institucija-2022.pdf>

Grafikon 7: Razmatranje godišnjeg izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u 2021. godini



Identičan tretman je imao i izveštaj Zaštitnika građana, kako se da videti iz narednog grafikona, jer su i u tom slučaju odbori čekali 9 meseci da bi pristigle izveštaje uopšte konstatovali.

Grafikon 8: Razmatranje godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana u 2021. godini



Na taj način su zaključci izveštaja i sve eventualne preporuke suštinski obesmišljene, jer Narodna skupština ne samo da nije postupala na osnovu njih, ona ih čak nije ni blagovremeno razmotrila. Istog dana, 29. decembra 2021. godine, pored navedena 2 izveštaja u plenumu su razmatrani i potom se glasalo i o godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za sprečavanje korupcije.

Drugi pokazatelj da je razmatranje izveštaja strogo formalno jesu sami zaključci koje usvajaju nadležni odbori, odnosno u konačnom plenum.<sup>16</sup> Isti su u velikoj meri uopšteni – Vlada se “poziva” na određene aktivnosti kao i na “kontinuirano izveštavanje Narodne skupštine o sprovođenju ovog zaključka”. Izostaje konkretizacija, kako postupanja koje se nalaže Vladi tako i rokova i načina provere da li se Vlada prihvatila zadatka i valjano ga obavila.

**Autorka analize: Milena Manojlović, Otvoreni parlament**

<sup>16</sup> Otvoreni parlament, Zaključak povodom razmatranja redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2020. godinu, dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/akt/4711>

## 4. Predstavnička funkcija Narodne skupštine u 2021. godini

Predstavnička funkcija Narodne skupštine je u temelju savremenih demokratija i podrazumeva da narodni poslanici predstavljaju i zastupaju interese građana koji su nosioci suvereniteta. U zavisnosti od izbornog sistema, nekada su poslanici vezani za konkretnu glasačku jedinicu koja ih je izabrala i koju predstavljaju. U slučaju Narodne skupštine, 250 narodnih poslanika predstavlja sve građane Srbije. Stoga je, kako bi se veza sa građanima koja je i osnova legitimiteta konstantno održavala, važno razmatranje predloga građana i održavanje sastanaka širom zemlje. Poslanik mora biti dostupan a kreiranje zakona i javnih politika mora biti transparentan proces koji je usmeren na potrebe i zahteve samih građana.

Na žalost, 12. saziv nije doneo pomak ni u ovoj oblasti, te se višegodišnja (a možda i višedecenijska) „samoizolacija“ Skupštine i narodnih poslanika od građana koje predstavljaju nastavila. Naime, iako kancelarije narodnih poslanika za komunikaciju sa građanima zvanično postoje, nema indikatora koji bi ukazivali da je praksa kontinuirane komunikacije i dostupnosti građanima zaživela. Kada takva komunikacija i postoji sporadična je a ne sistemska, i uslovljena izborom i senzibilitetom narodnog poslanika a ne institucionalnim praksama koje neguje sama Skupština. Do sličnih zaključaka se može doći i prilikom analize mogućnosti za direktnu, online komunikaciju sa poslanicima.

Otuda se može tvrditi da je predstavnička funkcija parlamenta u Srbiji otvorena i dovedena u pitanje na jedan znatno temeljniji način – upitno je razumevanje i poverenje građana u ovu instituciju. Otuda tema i ne može biti „udaljenost“ narodnih poslanika od građana, koliko prepoznavanje građana narodnih poslanika i Skupštine kao sopstvenih predstavnika koji donose zakone i kontrolišu rad Vlade vodeći računa upravo o njihovim interesima. Tako i poslednja kao i prethodna istraživanja javnog mnjenja ukazuju da građani negativno ocenjuju rad Skupštine, a rad poslanika još negativnije.<sup>17</sup> Preko dve trećine misli da poslanici urušavaju ugled Skupštine, oko tri četvrtine misli da više brinu o interesima svojih partija nego o građanima, a više od polovine ističe da poslanici nisu dostupni građanima.

S obzirom na televizijske prenose ali i generalnu predstavu koju građani imaju o radu parlamenta, plenarne sednice i rasprave tokom njih predstavljaju glavno sredstvo posredstvom kojeg su građani u 2021. godini mogli formirati navedene negativne stavove o Narodnoj skupštini. Kako su analize pokazale, 12. saziv su sa jedne strane obeležil **potpuno nepostojanje prakse povrede Poslovnika i krajnje selektivna primena Kodeksa ponašanja narodnih poslanika**. U takvoj atmosferi, koja bi trebalo da bude idealna, **plenarne sednice su korišćene za permanentno slanje propagandnih poruka, a na užtrb fokusirane rasprave o tačkama dnevnog reda**.

---

<sup>17</sup> Crta, Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2021. godine, dostupno na: <https://crta.rs/istrazivanje-stavovi-gradjana-srbije-o-ucescu-u-demokratskim-procesima-2021-godine/>

## 4.1 Parlament bez debate

Dvanaesti saziv je „šampion“ po jednom od najdužih perioda do zakazivanja konstitutivne sednice, čak 28 dana od dana proglašenja izbornih rezultata i čak 42 dana od dana održavanja izbora. Međutim na izbor predsednika skupštine i uspostavljanje njenih radnih tela čekalo se čak 80 dana, što znači da je od dana održavanja izbora do praktičnog početka rada Skupštine prošlo približno četiri meseca. Koliko je izgubljeno od skupštinskog „života“ za četiri meseca govori činjenica da svako redovno zasedanje traje tri meseca. Prva (konstitutivna) sednica Narodne skupštine u aktuelnom sazivu počela je 3. avgusta 2020. godine kada su potvrđeni mandati narodnim poslanicima. Sednica je nastavljena i okončana 22. oktobra 2020. godine izborom predsednika Narodne skupštine, potpredsednika Narodne skupštine, imenovanjem generalnog sekretara i izborom članova radnih tela Narodne skupštine. Prema važećem Poslovniku, Narodna skupština smatra se konstituisanom potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika, a mandati novoizabranih poslanika potvrđuju se na konstitutivnoj sednici Skupštine u roku od 30 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora. Kako bi se izbegli dugački periodu u neaktivnosti parlamenta neophodno je definisati konačan rok u kome se postupak konstituisanja Narodne skupštine mora okončati. Ako se na ovako dug period za konstituisanje parlamenta doda i period od devedeset dana u kome je prethodni saziv faktički okončao svoj rad raspisivanjem novih parlamentarnih izbora, onda se može reći da parlamentarni mandat u Srbiji aktivno traje oko 3 i po godine. Ukoliko ovome dodamo ustavnu i političku realnost u protekle tri decenije kada su samo tri legislature ostvarile ustavni mandat u punom trajanju, parlamentarni mandat u Srbiji prosečno traje 2 godine i sedam meseci. To bi značilo da sa svim navedenim fazama „mirovanja“ poslanici obavljaju aktivno ustavnu funkciju narodnih predstavnika samo dve godine. U ovom sazivu narodni poslanici su bili aktivni godinu i četiri meseca.

Nakon konstituisanja i ovaj saziv je nastavio višegodišnju praksu neusvajanja godišnjeg programa rada Narodne skupštine. Način kako je to propisano Poslovnikom je da godišnji program rada Narodne skupštine utvrđuje predsednik Narodne skupštine, nakon konsultacija na sastanku Kolegijuma, polazeći od obaveza Narodne skupštine u skladu sa zakonom i godišnjim programom Vlade. Nepoštovanjem ove obaveze narodni poslanici i javnost su ostali uskraćeni za mogućnost sistematskog praćenja skupštinskih aktivnosti i pripreme za reagovanje po temama koje su predmet njihovog interesovanja. Donošenje godišnjeg programa rada bi dodatno obavezalo Narodnu skupštinu da postupa u postojećim propisanim rokovima i obezbedilo građanima još jedan argument za pozivanje narodnih poslanika na odgovornost. Poslovnik bi trebalo dodatno da uredi ovo pitanje kako bi se sprečilo zanemarivanje ove obaveze, istakao značaj planiranja rada i kako bi se omogućilo svim zainteresovanim stranama da učestvuju u procesu donošenja odluka.

Dvanaesti saziv nije postigao ni zadovoljavajući stepen transparentnosti rada. Iako su se sednice skupštine mogle pratiti na nacionalnoj televiziji i na skupštinskom Youtube kanalu u realnom vremenu, na kome su se mogli pronaći i prenosi sa sednice odbora i javnih slušanja, a na internet strani Skupštine su objavljivane najave dnevnog reda nedelju dana pre sednice i predlozi zakona, sadašnji saziv nastavio je sa praksom neobjavljivanja amandmana na predloge zakona. Time je u značajnoj meri onemogućeno praćenje zakonodavne funkcije parlamenta. Važeći Poslovnik navodi koja dokumenta se objavljuju na internet stranici Narodne skupštine, međutim, u tom članu on kaže: „Po pravilu, na internet stranici Narodne skupštine objavljuju se: ...“, što znači da je član formulisan na taj način da ne postoji obaveza objavljivanja svih navedenih dokumenata. Dodatno, trebalo bi propisati obavezu da se dokumenta objavljuju u otvorenom i pretraživom formatu, kako bi se izbegla sadašnja praksa objavljivanja propisa u skeniranom ili nepretraživom formatu. Ono što takođe nije dosadašnja praksa a trebalo bi da se nađe na internet stranici Narodne skupštine

su podaci o prisustvu poslanika sednicama, stenografske beleške sa sednica odbora, mišljenja drugih organa u vezi sa predlozima akata i amandmanima, a naročito mišljenje Agencije za sprečavanje korupcije o koruptivnom riziku zakona.

S obzirom da su se sednice Skupštine prenosile na nacionalnoj televiziji, kao i da je prva i osnovna asocijacija građana kada pomisle na parlament upravo plenarna zasedanja, može se zaključiti da je kvalitet debate izuzetno važan za stvaranje slike o instituciji Skupštine. Ta slika u Srbiji nije dobra, a 12. saziv je, u ovom pogledu, mogao samo da doprinese dodatnom urušavanju ugleda Skupštine. Fokusiranost narodnih poslanika na tačke dnevnog reda je često izostajala. U 10 navrata u 12. sazivu sednice su i sazivane danas za sutra. U proseku, u 2021. godini, narodni poslanici su imali 7,4 dana za pripremu između datuma sazivanja i održavanja sednice.

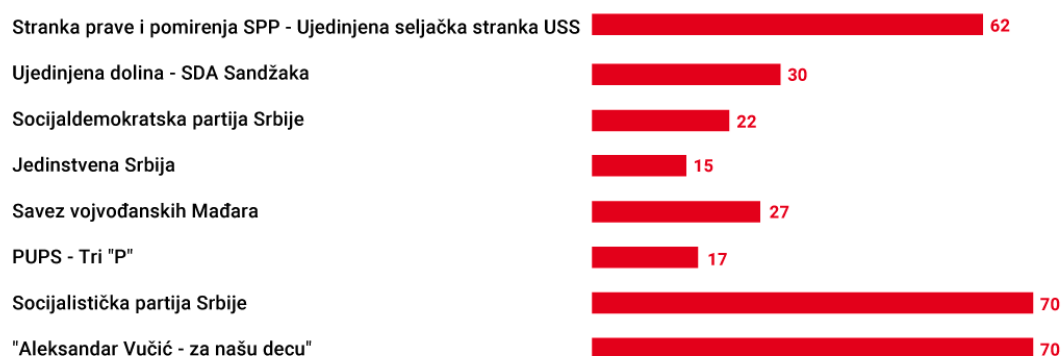
Sam dnevni red je često podrazumevao veliki broj tačaka, nekada tematski uopšte nespojivih. Čak su ponekada primećivali i pojedini narodni poslanici: „*Danas raspravljamo o Zakonu o pravima korisnika usluga privremenog smeštaja u socijalnoj zaštiti, diskutujemo o Zakonu o projektu izgradnje puta Ruma-Šabac-Loznica, kao i o Zakonu o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Indije o davanju dozvola članovima porodica osoblja diplomatsko-konzularnih predstavništva za bavljenje plaćenim delatnostima. Naizgled tri potpuno različita zakona, koji nemaju međusobno puno toga zajedničkog, jedan iz domena socijalne zaštite, drugi iz domena infrastrukturnog razvoja a treći je iz domena bilateralnih odnosa Srbije i Indije.*“ Ipak, nakon ove opservacije nije usledila kritika, već objašnjenje šta ove zakone povezuje: „*Sva tri zakona su važna za poboljšanje kvaliteta života ljudi*“. Mora se primetiti da bi ovakav kriterijum ispunio i neki još kreativniji zajednički pretres, ali uticaj na koherentnost i efikasnost rasprave je bila neupitna. Tako su rasprave često delovale konfuzno, uz dozvoljavanje narodnim poslanicima da se najčešće čisto forme radi, u svega par rečenica, osvrnu na samu temu i da svoja obraćanja koriste proizvodljivo, najčešće u svrhe širenja propagandnih poruka.

Sličan način zloupotrebe je, tokom 12. saziva, zadesio i institut traženja obaveštenja i objašnjenja. Poslovnik predviđa pravo narodnog poslanika da zatraži obaveštenje i objašnjenje 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. Izuzetno, ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe ovo pravo može ostvariti i usmeno, na sednici Narodne skupštine u jednom obraćanju trajanja do pet minuta, i to utorkom i četvrtkom odmah nakon otvaranja sednice.

Umesto da ovaj mehanizam, suštinski zamišljen kao način da narodnim poslanicima važne informacije uvek budu dostupne, na sednicama bude korišćen za skretanje pažnje javnosti na neka značajna pitanja, odnosno za vršenje dodatnog pritiska na institucije od kojih se objašnjenje zahteva kada je to potrebno, on se masovno zloupotrebjavao. Tokom 12. saziva sveden je na 5 minuta „na slobodnu temu“ – a to je značilo ili za hvaljenje predsednika Republike i Vlade ili pak napada (ređe kritike) predstavnika opozicije.

Tako je, tokom celog saziva, 67 narodnih poslanika usmeno zahtevalo 313 obaveštenja i objašnjenja. Opoziciona poslanička grupa je dobila priliku da usmeno obrazloži svoje zahteve 30 puta, što čini 10 procenata ukupnog broja usmenih zahteva. Najveći broj zahteva, po 70, su uputili ovlašćeni predstavnici najvećih partija vladajuće većine – Srpske napredne stranke i Socijalističke partije Srbije (grafikon 1).

Grafikon 1: Usmena Obaveštenja i objašnjenja u 12. sazivu



O potpunoj proizvoljnosti načina na koji je ovaj institut korišćen u 12. sazivu ukazuje i podatak da narodni poslanici neretko nisu precizno navodili ime institucije kojoj podnose zahtev, koristeći kolokvijalne i uopštavajuće termine poput „pravosuđa“, a nekada su u zahtevima nabrajali i više institucija. U čak 34 slučaja narodni poslanici nisu naveli nijednu konkretnu instituciju kojoj upućuju zahtev, očigledno i neprikriveno zloupotrebljavajući ovaj mehanizam.

Uniformnost ovog saziva dovela je gotovo do nepostojanja prakse povreda Poslovnika. Iako su se poslanici često pozivali na poslovnik u kontekstu replike ili protesta na nečije izlaganje, najčešće je to činjeno da bi se ometali malobrojni opozicioni poslanici. U prilog ovoj tvrdnji govori činjenica da je nakon pozivanja na Poslovnik samo jedanput zatraženo glasanje o povredi Poslovnika. A povreda poslovnika je svakako bilo, uzimajući u obzir da su tokom 12. saziva sednice pretvorene u političko propagandno glasilo. Narodni poslanici su govornicu nesmetano koristili za obračun sa političkim neistomišljenicima a ne za teme sa aktuelnog dnevnog reda. Paradoksalno, ovaj saziv je nakon više od deset godina odlaganja, usvojio Kodeks ponašanja narodnih poslanika, po hitnom postupku i bez uključivanja javnosti u proces. Za razliku od Kodeksa koji daje određena osnovna načela, etičke vrednosti koje poslanici treba da poštuju, poslovničkim odredbama se uređuje samo postupanje, odnosno neprimereno ponašanje poslanika na sednicama Narodne skupštine i njenih tela i sankcioniše takvo ponašanje sa merama koje imaju veći efekat od mera koje propisuje Kodeks.

A način na koji je Kodeks ponašanja narodnih poslanika usvojen, krajem 2020. godine, nije ulivao poverenje da će njegova primena dovesti do poboljšanja načina na koji se raspravlja u Narodnoj skupštini, čak ni da je to uopšte i bio cilj. Kodeks je usvojen bez uključivanja javnosti i po hitnom postupku, uz jasno stavljanje do znanja da se tom zadatku pristupa kako bi se ispunili zahtevi međunarodnih organizacija.<sup>18</sup> Način na koji je Kodeks usvojen, rešenja koja su u njemu odabrana i način na koji je primenjivan obeleženi su značajnim nedostacima.

Ista je situacija bila i sa usvajanjem izmena, koje su nastupile tek u septembru 2021. godine i kojima su tek stvoreni uslovi za punu primenu Kodeksa.<sup>19</sup> Kako je i rečeno u samom obrazloženju predloga, osnovni razlog za usvajanje izmena je ispunjenje preporuka GRECO (Grupa država

<sup>18</sup> Otvoreni parlament, Analiza Kodeksa ponašanja narodnih poslanika i njegove primene, dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istraganja/Analiza%20Kodeksa%20pona%C5%A1anja%20narodnih%20poslanika%20i%20njegove%20primene.pdf>

<sup>19</sup> Otvoreni parlament, Izmene Kodeksa neće poboljšati atmosferu u Skupštini, dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/392>



Saveta Evrope za borbu protiv korupcije), ali i inicijativa Vlade. Drugim rečima, Skupština Srbije nije samostalno, zarad zaštite javnog interesa i vraćanja poverenja građana u njen rad, uvidela nedostatke u dosadašnjoj, devetomesečnoj, primeni Kodeksa ponašanja, već je ovaj dokument iskorišćen za dobijanje brzih poena u međunarodnim izveštajima.

Od početka primene Kodeksa podneto 10 prijava protiv poslanika koji su ga kršili, kako zbog upotrebe govora mržnje, umanjivanja ljudskog dostojanstva i podsticanja netrpeljivosti, tako i zbog kršenja parlamentarnih procedura. Sve prijave, osim jedne, su odbačene kao neosnovane. Dakle, primenu Kodeksa u 12. sazivu je obeležilo nerazumevanje njegove suštine, nespremnost poslanika parlamentarne većine na promenu načina na koji se u Skupštini govori o političkim neistomišljenicima, zlonamerno i pogrešno tumačenje uloge civilnog sektora, te kontinuirani i intenzivni verbalni napadi na nezavisne medije i organizacije civilnog društva. Otuda, kao i u slučaju samog Poslovnika, može se zaključiti da mehanizmi koji bi vodili kao svrsishodnoj i usmerenoj raspravi, koja ne bi "zastranjivala" u neprimerenu retoriku koja vređa dostojanstvo Narodne skupštine jednostavno nisu korišćeni.

**Autorke analize: Miša Bojović i Milena Manojlović, Otvoreni parlament**

## 4.2. Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije - Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji

Monitoring govora na plenumskim zasedanjima imao je za cilj utvrđivanje načina na koji se u Narodnoj skupštini govorilo o nosiocima izvršne vlasti – predsedniku Republike, predsednici Vlade Republike i ministrima – kao i o liderima i istaknutim političarima opozicionih partija. Analiziran je period od septembra pa do kraja 2021. godine, odnosno poslednja četiri meseca rada Narodne skupštine u protekloj godini. U ovom periodu, analizom je obuhvaćen deo vanrednih i celokupno redovno jesenje zasedanje. U tu svrhu, sprovedeno je kontinuirano praćenje svih govora u plenumu Narodne skupštine i evidentiranje svakog pojedinačnog pominjanja navedenih aktera uz ocenu tonaliteta: da li se o akterima govorilo u pozitivnom, neutralnom ili negativnom svetlu. Ukupno je analizirano 738 govora, u kojima je zabeleženo i ocenjeno 6,465 pojedinačnih pominjanja posmatranih aktera.

Posmatrani četvoromesečni period se može smatrati relevantnim i ilustrativnim za kvalitet debate tokom celokupnog 12. saziva, a što potvrđuju i rezultati ranijih periodičnih istraživanja. Naime, tokom marta i maja 2021. godine analizirano je 749 govora, a dobijeni su rezultati koji ne odstupaju od onih dobijenih u ovom periodu.<sup>20</sup>

Daljom analizom govora težilo se dolasku do saznanja kakvi se diskursi o najuticajnijim političkim akterima stvaraju u Narodnoj skupštini. U tom smislu, okolnost da je aktualni saziv formiran nakon izbora koji su pojedine opozicione partije bojkotovale i da čak 97% narodnih poslanika pripada vladajućoj većini je, čini se, od presudnog značaja. U ovakvim okolnostima plenumske rasprave u Narodnoj skupštini su u najvećoj meri svedene na dodatni kanal za slanje propagandnih poruka, neretko istih koje su se prethodno pojavile u provladinim medijima. Informisana i usmerena rasprava o tačkama dnevnog reda, postavljanje pitanja i otvaranje tema koje su važne građanima, kao i efikasna kontrola izvršne vlasti u najvećoj meri izostaju.

Uvid u zastupljenost aktera u govorima narodnih poslanika, pre svega, otkriva mnogo o podeli vlasti i o predstavi koju poslanici imaju o sopstvenoj ulozi. Iako je osnovna funkcija Narodne skupštine nadzor i kontrola nad radom Vlade Republike, fokus poslaničkih govora je na predsedniku Republike i liderima opozicije (grafikon 1).

---

<sup>20</sup> Crta, Analiza narativa o društveno-političkim akterima u Narodnoj skupštini, dostupno na: [https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/07/Analiza-narativa-o-drustveno-politickim-akterima-u-Narodnoj-skupstini-Srbije\\_jul-2021.godine.pdf](https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/07/Analiza-narativa-o-drustveno-politickim-akterima-u-Narodnoj-skupstini-Srbije_jul-2021.godine.pdf)

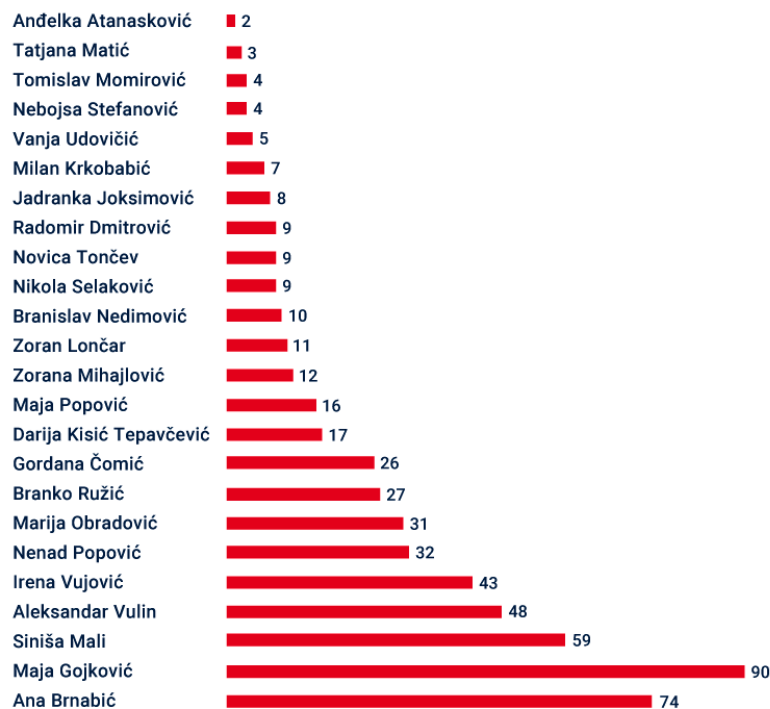
Grafikon 1: Zastupljenost političkih aktera



Ubedljivo najčešće pominjan akter sa 45 odsto (2905 puta) je predsednik Republike, ali i predsednik najjače parlamentarne partije Srpske napredne stranke, Aleksandar Vučić.

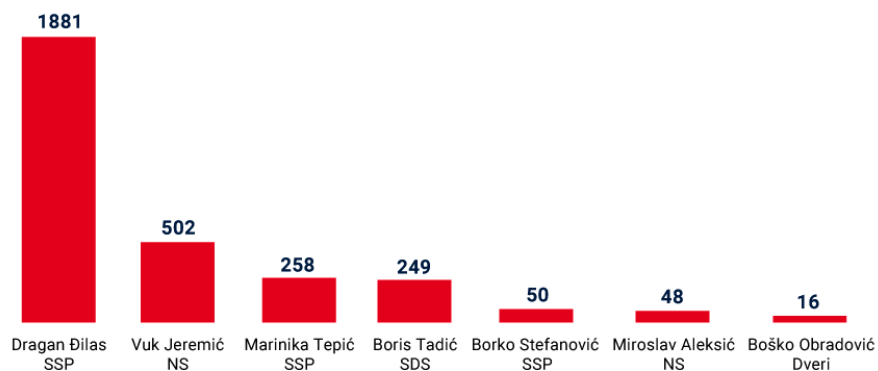
Predsednica Vlade Republike i svi njeni ministri su pomenuti u svega devet odsto (556 puta) od ukupnog spominjanja svih aktera koji su obuhvaćeni istraživanjem. Predsednicu Vlade, koja je po Ustavu i nosilac najuticajnije političke funkcije u ovoj zemlji, narodni poslanici su spomenuli svega 74 puta. Pored predsednika Republike, od Ane Brnabić su u Skupštini češće pominjana čak četiri opoziciona političara i jedna ministarka (grafikon 2).

Grafikon 2: Zastupljenost članova Vlade Srbije



Broj pominjanja ukazuje da je aktualni saziv tokom poslednja četiri meseca 2021. godine bio fokusiran na opoziciju. Tako 46 odsto ukupne zastupljenosti svih aktera ide na sedam opozicionih političara, koji su spomenuti čak 3,004 puta.

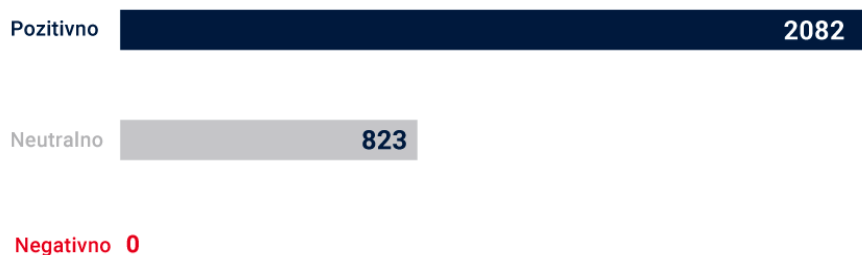
Grafikon 3: Zastupljenost opozicionih političara



Kako se i može videti na grafikonu 3, među opozicionim političarima najčešće je pominjan predsednik Stranke slobode i pravde Dragan Đilas, čak 1,881 puta. Otuda je Đilas na drugom mestu po pojedinačnim pominjanjima u Narodnoj skupštini, nakon predsednika Republike.

Tonalitet pominjanja navedenih aktera otkriva punu meru u kojoj je plenumska debata u Narodnoj skupštini zloupotrebljena i stavljena u svrhu partijskih interesa.

Grafikon 4: Tonalitet pominjanja predsednika Republike

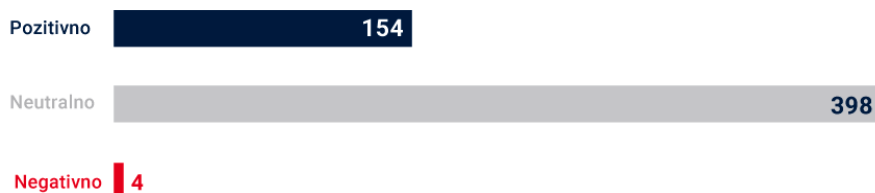


Kako se vidi iz grafikona 4, predsednik Republike je u najčešće pominjan u pozitivnom tonalitetu, i to u 72 odsto (čak 2082) njegovih ukupnih pominjanja, dok preostalih 28 odsto čine neutralna pominjanja. U posmatranom periodu nije evidentirano niti jedno pominjanje predsednika Vučića u negativnom tonalitetu.

Dok se neutralan tonalitet najčešće vezuje za pominjanje poslaničke grupe u čijem se nazivu nalazi ime predsednika, kao i vrednosno neobojena pominjanja Aleksandra Vučića u funkciji predsednika Republike, pozitivna pominjanja služe pažljivoj izgradnji kulta ličnosti. Tako je, u plenumu Narodne skupštine, Vučić zaslužan za svaki uspeh vladajuće većine, koji je najčešće prethodno i medijski prezentovan. Ustavna ovlašćenja predsednika i Vlade su u tom kontekstu postala potpuno nevažna i narodnim poslanicima. Paralelno sa zaslugama, poslanici vladajuće većine pažljivo perpetuiraju i druge medijski prisutne narative o predsedniku Vučiću, poput onog o konstatnoj ugroženosti i napadima na njega i članove njegove porodice, ili o lično dobrim odnosima koje je izgradio sa pojedinim stranim državljanima i slično. U tom smislu plenumska rasprava je, uz zanemarivanje dnevnog reda i osnovnih funkcija Skupštine, često svedena na podijum za višečasovno dopunsko ponavljanje poruka o predsedniku i od predsednika, koje su prethodno poslate ka glasačima na novinarskoj konferenciji ili gostovanju u nekoj emisiji.

Pored generalnog zanemarivanja, odnosno male pažnje koja je posvećena diskutovanju o zalaganjima premijerke i pojedinačnih ministara, istraživanje ukazuje da se o Vladi većinom govorilo u neutralnom tonu. Pozitivan tonalitet je prepoznat u 28 odsto spominjanja, a evidentiran je i jedan odsto negativnih spominjanja (grafikon 5).

Grafikon 5: Tonalitet pominjanja Vlade Republike Srbije



Četiri negativna pominjanja ministara se odnose na tri govora koje su održali narodni poslanici koji ne pripadaju vladajućoj većini. U prvom je ministar zadužen za prosvetu Branko Ružić kritikovan zbog naredbe da školska godina započinje intoniranjem himne Republike Srbije. Ministarki kulture Maji Gojković je, uz pohvalu njenog rada, zamereno da kao „visoki funkcioner SNS“ brani odluku Vlade Srbije koja je izdvojila nedovoljno novca za kulturu. Ministarki za evropske integracije Jadranki Joksimović je zamereno da se, zajedno sa predstavnicima „probriselskog civilnog sektora i pogotovo predstavnicima EU“, prema narodnim poslanicima i Skupštini odnosi na „ponižavajuć način“. Ujedno je pružena podrška predsedniku Narodne skupštine Ivici Dačiću koji se, po oceni nezavisnog poslanika, na sednici Nacionalnog konventa o EU održanoj krajem decembra suprotstavio takvom stavu.

Pored zastupljenosti, način na koji se u Skupštini govorilo o predstavnicima opozicije (grafikon 6) u potpunosti potvrđuje zaključak da se plenumske rasprave zlopupotrebljavaju u svrhu uskih partijskih interesa, odnosno plasiranja propagandnih poruka glasačima.

Grafikon 6: Tonalitet pominjanja predstavnika opozicije



Negativan tonalitet čini 94 odsto (2826 puta) ukupnih evidentiranih pominjanja opozicionih aktera, dok se preostalih šest odsto (178 puta) mogu oceniti kao neutralna (grafikon 6). Međutim, važno je napomenuti da se "kritike" izrečene na račun predstavnika opozicije često ne mogu smatrati govorom koji je u skladu sa kodeksima i etičkim standardima koji obavezuju narodne poslanike. Svode se na uvrede i omalovažavanja posmatranih sedam aktera, ali i ostalih opozicionih političara i javnih ličnosti koje iznose bilo kakvu kritiku na račun vladajuće većine. Ubedljivo najčešća meta kritika, ali i za Skupštinu (ili bilo koju javnu sferu) neprikladnih napada, koji se u kontinuitetu ponavljaju na svakoj sednici, je Dragan Đilas. Lider SSP je, tokom posmatranog perioda, u negativnom tonalitetu spomenut čak 1,785 puta, odnosno u 95 odsto slučajeva njegovih ukupnih pominjanja.

Rasprostranjena je praksa u kojoj se negativne kampanje, koje su najpre započete od strane predsednika Republike u provladinim medijima, preliju na plenumske sednice uz potpuno zanemarivanje dnevnog reda i tema o kojima je trebalo da se raspravlja. Ilustrativan je slučaj Zdravka Ponoša, koji je 31. oktobra 2021. godine prvi put u medijima prepoznat kao potencijalni zajednički kandidat opozicije na predstojećim predsedničkim izborima. Naredna dva dana usledile su reakcije aktualnog predsednika Republike, koji je u izjavama medijima sve oštrije napadao svog mogućeg protivkandidata.

Paralelno sa tim, Zdravko Ponoš je već na sednici Narodne skupštine održanoj 2. novembra postao predmet koordinisanog napada više narodnih poslanika. Tako su se u Narodnoj skupštini, u nedelji u kojoj se – ili je barem trebalo da se – raspravlja o Predlogu zakona o Zaštitniku građana, narodni poslanici bavili protivkandidatom opozicije, udruženo ponavljajući tvrdnje koje je iznosio i predsednik Republike. Na toj, kao i na sednici održanoj narednog dana, 3. novembra 2021. godine, Zdravko Ponoš je čak 72 puta spomenut u negativnom tonalitetu. Istih dana Ponoš se našao i na naslovnim stranama provladinih dnevnih novina, što je još jedan od pokazatelja međusobne usklađenosti i koordinacije između medijskih nastupa predsednika Repulike, plenumskih govora narodnih poslanika, te izveštavanja provladinih dnevnih novina i televizija.

Sličani mehanizmi su zabeleženi i u ranijem perodu. Tako su marta 2021. godine narodni poslanici tokom skupštinskih sednica intenzivno govorili o aferi "Mauricijus", u kojoj je glavna meta

bio Dragan Đilas. I ovde su inicijalne informacije, slično kao i u slučaju Ponoš u novembru mesecu, potekle od predsednika Republike.<sup>21</sup>

Istraživanje o diskursima o političkim akterima, koji se stvaraju i održavaju kroz plenumske govore u Narodnoj skupštini, ukazuju na suštinsku disfunkcionalnost 12. saziva. Naime, dok se ostali pokazatelji – poput korišćenja hitnog postupka u usvajanju zakona – lako mogu prilagoditi kako bi, barem na papiru, funkcionisanje parlamenta delovalo koliko-toliko uobičajeno, znatno je teže simulirati normalnost kada je u pitanju sama plenumska debata.

Monitoring i analiza plenumskih debata najpre otkrivaju izrazitu nelogičnost jer je fokus narodnih poslanika na predsedniku Republike, a ne na radu Vlade, iako je nadzor nad radom Vlade u osnovi kontrolne funkcije parlamenta. Otuda bi, ukoliko bi institucije funkcionisale u skladu sa Ustavom i zakonima, pominjanje predsednika Republike u parlamentu trebalo da bude sporadično, jer nadzor nad radom predsednika, kojeg takođe direkto biraju građani, nije u nadležnost parlamenta. Međutim, činjenica je da je predsednik Republike ujedno i predsednik najveće političke partije dovodi do toga da je njegova prisutost u parlamentu tolika da se njegovo ime čak nalazi i u nazivu najveće poslaničke grupe. Okolnost da je predsednik države, Aleksandar Vučić, najuticajnija politička ličnost je dovela do značajne distorzije srpskog političkog sistema, u kojem je funkcija premijera i Vlade kao takve svedena na servisiranje odluka koje donosi jedna figura. Aktualni saziv parlamenta je pružio doprinos premeštanju i centralizaciji moći, često normalizujući prakse koje ne bi smele da se dešavaju i koje su marginalizovale i samu Skupštinu. Paralelno sa tim, plenum je poslužio i za kontinuirano građenje kulta ličnosti. Kontrolna funkcija parlamenta je svedena na čistu formu, kao što je i sama uloga Vlade u praksi ograničena dominantnim položajem predsednika Republike, koji svakodnevno zauzima prostor koji značajno prevazilazi njegova ovlašćenja.

*Ovo istraživanje sprovedeno je u okviru projekta “Open Parliament - Bridging the Gap between Citizens and the Parliament” finansiranog od strane Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu. Za sadržinu nalaza isključivo je odgovorna Crta i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu*

**Autorka analize: Milena Manojlović, Otvoreni parlament**

---

<sup>21</sup> Crta, Analiza narativa o društveno-političkim akterima u Narodnoj skupštini, dostupno na: [https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/07/Analiza-narativa-o-drustveno-politickim-akterima-u-Narodnoj-skupstini-Srbije\\_jul-2021.godine.pdf](https://crta.rs/wp-content/uploads/2021/07/Analiza-narativa-o-drustveno-politickim-akterima-u-Narodnoj-skupstini-Srbije_jul-2021.godine.pdf)

## **O Otvorenom parlamentu**

Inicijativa Otvoreni parlament svakodnevno prati rad Narodne skupštine Republike Srbije od 2012. godine. Otvoreni parlament prikuplja i objavljuje podatke o aktivnostima narodnih poslanica i poslanika, radu i rezultatima rada Narodne skupštine, kao i analize različitih procesa iz perspektive transparentnosti, odgovornosti i participativnosti.

Osnovni cilj inicijative Otvoreni parlament je povećanje javnosti rada parlamenta, informisanje građana o radu parlamenta i uspostavljanje redovne komunikacije između građana i njihovih izabranih predstavnika. Svoj rad baziramo na vrednostima koje su sadržane u međunarodnoj Deklaraciji o otvorenosti parlamenata, u čijem razvoju je učestvovao i Otvoreni parlament.



# OTVORENI PARLAMENT

---

Inicijativa Otvoreni parlament svakodnevno prati rad Narodne skupštine Republike Srbije od 2012. godine. Otvoreni parlament prikuplja i objavljuje podatke o aktivnostima narodnih poslanika i poslanica, radu i rezultatima rada Narodne skupštine, i bavi se analizom različitih procesa iz perspektive transparentnosti, odgovornosti i participativnosti. Osnovni cilj inicijative Otvoreni parlament je povećanje javnosti rada parlamenta, informisanje građana o radu parlamenta i uspostavljanje redovne komunikacije između građana i njihovih izabраниh predstavnika. Svoj rad baziramo na vrednostima koje su sadržane u međunarodnoj Deklaraciji o otvorenosti parlamenata, u čijem razvoju je učestvovao i Otvoreni parlament.



**OTVORENI PARLAMENT**.rs

---

*O vama se radi.*