



**OTVORENI PARLAMENT**.rs

*O vama se radi.*



## KA BOLJIM ZAKONIMA

**Unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije**



Maj, 2016.

*Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Britanske ambasade u Beogradu. Za sadržaj ove publikacije odgovoran je Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) i sadržaj ne mora nužno odražavati stavove USAID-a, Vlade Sjedinjenih Američkih Država ili Britanske ambasade u Beogradu.*

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) u okviru inicijative Otvoreni parlament u saradnji sa istraživačima Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, a uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) i Britanske ambasade u Beogradu, sproveo je istraživanje «Ka boljim zakonima – Unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije»

Centralna tema istraživanja jeste analiza načina funkcionisanja odbora u Narodnoj skupštini, njihovog političkog uticaja i ograničenja sa kojima se suočavaju u svom radu. Ciljevi istraživanja su da istraži uticaj koji odbori imaju na konačan tekst zakona kroz analizu načina na koji odbori razmatraju predloge zakona i da se analizira kontrolni proces koji se odvija u odborima. Važan element ovog istraživanja jeste i analiza mehanizama kojima se omogućava učešće građana<sup>1</sup> u radu odbora Narodne skupštine Republike Srbije, kao i evaluacija uticaja koji građani imaju na ukupni zakonodavni i nadzorni proces.

Krajnji cilj ovog istraživanja jeste traženje načina da se odborima u Narodnoj skupštini Republike Srbije udahne dodatna politička snaga i omogući da se ostvari bar deo potencijala ovih radnih tela.

Takođe, ovo istraživanje, kao i sve druge aktivnosti inicijative Otvoreni parlament, jeste pokušaj da se građanima, predstavnicima organizacija civilnog društva, medijima, istraživačima i ostalim zainteresovanim stranama približi rad parlamenta i naglasi značaj otvorenosti i transparentnosti institucija.

---

<sup>1</sup> Svi pojmovi koji se u ovom istraživanju koriste u muškom rodu obuhvataju iste pojmove u ženskom rodu

## 1. Uvod

Skupštinski odbori su koncipirani kao osnovna i najvažnija radna tela koja okupljaju stručne i zainteresovane narodne poslanike i omogućavaju im da se tokom svog mandata studiozno i kontinuirano bave uređivanjem određene oblasti javnih politika. Odbori su pozicionirani kao pokretači parlamentarne dinamike i procesa, ali i kao tela koja obezbeđuju stručnost, racionalnost i temeljnost u radu. Oni su istovremeno forum za kvalitetne rasprave o predlozima novih zakona, ali i forum u kojem će se razmatrati primena usvojenih zakona i problemi koji iz nje proizilaze. Njihova pozicija je u određenoj meri izgrađena u opoziciji prema plenarnom radu koji podrazumeva političku predstavu usmerenu ka biračima i javnosti. Odbori su, sa druge strane, tela koja od kojih se očekuje da svojom konkretnom i na temu usmerenom raspravom pripreme plenarne sednice i predloge o kojima će se raspravljati.

Parlamentarna praksa u Srbiji u poslednjih 25 godina nam pokazuje značajnu marginalizaciju rada u odborima. Premoć izvršne vlasti nad zakonodavnom granom se refletovala i na rad Narodne skupštine – plenarne sednice su, pre svega zbog direktnog televizijskog prenosa i političkog značaja, zadržale određeni uticaj, dok je rad u odborima ostao skriven od očiju javnosti i sa veoma umanjenim uticajem. Sve ono što utiče na kvalitet rada Narodne skupštine, počev od preteranog korišćenja procedure hitnog postupka i partijske discipline, reflektuje se na rad odbora jer ga dodatno marginalizuje naročito u poređenju sa bogatom praksom rada odbora u parlamentima razvijenih demokratija.

Zbog toga, u ovom istraživanju pokušavamo da saznamo na koji način funkcionišu odbori u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kakav je njihov politički uticaj, šta ih ograničava u njihovom radu i da li se u razlikama između rada pojedinih odbora kriju smernice za unapređenje postojećeg stanja.

Pored toga, ciljevi ovog istraživanja su: 1) da se istraži uticaj koji odbori imaju na konačan tekst zakona kroz analizu načina na koji odbori razmatraju predloge zakona i 2) da se analizira kontrolni proces koji se odvija u odborima.

Važan element ovog istraživanja je i analiza mehanizama kojima se omogućava učešće građana u radu odbora Narodne skupštine Republike Srbije, kao i evaluacija uticaja koji građani imaju na ukupni zakonodavni i nadzorni proces. Učešće građana se može razmatrati i kao cilj po sebi jer povećava transparentnost rada, približava građane institucijama i generalno doprinosi demokratizaciji društva. Zbog toga nas interesuje na koje načine možemo unaprediti učešće građana u radu odbora, kako u smislu kvantiteta (povećanje participacije), tako i u smislu kvaliteta odnosno povećanja uticaja na rad odbora.

U istraživanju učešće građana posebno razmatramo i kao mehanizam koji bi potencijalno mogao značajno da doprinese radu Parlamenta. Zbog toga je naša pažnja u značajnoj meri usmerena na dosadašnje primere uključivanja građana u rad odbora – javna slušanja, sednice van sedišta, predstavke građana i Zelenu stolicu pri Odboru za zaštitu životne sredine – kao i na efekte te participacije. Posebnu pažnju posvetićemo ključnim efektima učešća javnosti u radu odbora, odnosno da li učešće građana ili stručne javnosti doprinosi kvalitetu rasprave na odborima, da li njihovo prisustvo utiče na konačan tekst zakona, da li informacije koje građani skupljaju na terenu podstiču odbore da efikasnije vrše kontrolnu funkciju ili da zahtevaju neke promene u politikama od nadležnih ministarstava. Konačno, imajući u vidu nizak ugled parlamenta kod građana, da li njihovo veće učešće može da promeni sliku o parlamentu i da posledično poveća njegov politički značaj?

Na osnovu svega iznetog, krajnji cilj za sprovođenje ovog istraživanja jeste traženje načina da se odborima u Narodnoj skupštini Republike Srbije (NSRS) udahne dodatna politička snaga i omogući da se ostvari bar deo potencijala ovih radnih tela.

## 2. Metodologija istraživanja

Osnovno istraživačko pitanje tiče se stepena uticaja odbora na konačni zakonski predlog sa posebnim osvrtom na učešće građana u zakonodavnom procesu. Dosadašnje studije<sup>2</sup> sugerišu da je ovaj uticaj minimalan, ali da u nekim slučajevima ipak postoji. Ne postoji istraživanje koje na sistematičan način analizira ovaj aspekt rada odbora i koje pokušava da objasni velike razlike između odbora.

Istraživanje je zasnovano na metodologiji koja kombinuje kvalitativni, kvantitativni i komparativni pristup.

**Kvantitativna komponenta** istraživanja prvenstveno je zasnovana na analizi odgovora koji su sakupljeni putem upitnika na koje su odgovarali sekretari odbora Narodne skupštine. Ovi upitnici su nam omogućili detaljan uvid u prakse odbora Narodne skupštine u vezi sa redovnim radom, sa organizacijom javnih slušanja, sa uključivanjem predstavnika građana u rad odbora, sa sednicama van sedišta Narodne skupštine i sa predstavkama koje građani upućuju narodnim poslanicima. Osnovni istraživački cilj je bio da se ostvari jasan i pregledan uvid u raznoliku praksu rada parlamentarnih odbora, kako bi se evaluirao značaj postojećih mehanizama za uključivanje građana i kritičke javnosti u rad Parlamenta i njihov uticaj na konačni tekst zakona, ali i na kvalitet zakonodavnog procesa i rada u odborima u načelu. Kvalitativna komponentna dodatno je unapređena podacima o broju i strukturi javnih slušanja, sednica van odbora i drugom parlamentarnom praksom koja je relevantna za istraživanje, kao i analizom podzakonskih akata koji bliže određuju analizirane mehanizme.

Kvantitativna komponenta istraživanja služila nam je i kao putokaz za dizajniranje **kvalitativnog dela** koji je usmeren ka dobroj praksi u dosadašnjem radu Narodne skupštine. Imajući to u vidu, mora se naglasiti da je naš uzorak bio fokusiran ka boljim i aktivnijim skupštinskim odborima što je u ovom istraživanju opravdano jer je ono usmereno i ka dizajniranju preporuka za unapređenje rada i na primere dobre prakse koji već postoje u našem Parlamentu. Ipak, imajući u vidu usmerenje ka postojećim primerima dobre prakse bićemo posebno oprezni prilikom formulisanja zaključaka koji se odnose na rad svih odbora i celokupnog Parlamenta. Osnovno istraživačko pitanje u kvalitativnom delu istraživanja je: Zbog čega isti ili sličan zakonodavni okvir daje različite prakse u radu različitih odbora? Kvalitativna komponentna istraživanja je sprovedena putem intervjua sa narodnim poslanicima visokog ranga u stranačkim i skupštinskim hijerarhijama i predstavnicima civilnog društva koji imaju višegodišnju saradnju sa Narodnom skupštinom<sup>3</sup>. Osnovni cilj intervjua je bio da saznamo na koji način najvažniji akteri razumeju

---

<sup>2</sup> Videti npr. *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije* (2012), Stojilković, Spasojević & Lončar (ur.) Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju: Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) ili *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore* (2012) Slaviša Orlović (priredio), Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore

<sup>3</sup> Radi očuvanja anonimnosti sagovornika, intervjue sa narodnim poslanicima ćemo označavati oznakom NP, a predstavnike civilnog društva OCD uz pripadajući redni broj.

odnos Narodne skupštine i građana, kako vrednuju pojedine mehanizme saradnje i na koji način oni utiču na rad skupštinskih odbora.

Takođe, period tokom koga smo sproveli istraživanje je u određenoj meri uticao na naše nalaze. Naime, nakon vanrednih parlamentarnih izbora 2014. godine konstituisan je 10. saziv Narodne skupštine u kome parlamentarna većina imala čak 210 poslanika što je u značajnoj meri oblikovalo rad kako u planumu, tako i u odborima jer je dodatno marginalizovalo ionako slabu parlamentarnu ulogu opozicije. Zbog toga se u formulisanju zaključaka i preporuka mora imati u vidu i ta disproporcija.

**Komparativna komponenta** istraživanja je bila fokusirana na primere dobre prakse u parlamentarnom radu zemalja iz okruženja. Ključni razlog za fokusiranje na parlamentarnu praksu zemalja iz okruženja je učestala primedba da se institucijama u Srbiji postavljaju previsoki kriterijumi prilikom poređenja sa institucijama starih i razvijenih demokratija i stepenom njihovog razvoja (npr. poređenje sa nemačkim ili britanskim parlamentom). Zbog toga smo pažnju pre svega usmerili na institut tzv. vanjskih članova koji se koristi u radu Hrvatskog sabora jer je to primer iz tranzicione, post-komunističke zemlje sa kojom Srbija deli političko i institucionalno iskustvo i nasleđe.

### 3. Rad skupštinskih odbora

Skupštinski odbori su stalna radna tela Narodne skupštine. Njihova ovlašćenja određena su članom 44. *Poslovnika o radu Narodne skupštine* prema kojem odbori 1) razmatraju predloge zakona i drugih akata, (2) prate sprovođenje politike koju vodi Vlada, (3) prate izvršavanje zakona i drugih akata, (4)

razmatraju plan rada i izveštaj nadležnog ministarstva i drugog državnog organa, organizacije i tela, (5) razmatraju godišnji program rada Narodne skupštine, (6) daju saglasnost na akte državnih organa, organizacija i tela koji ove akte, u skladu sa zakonom, podnose Narodnoj skupštini na saglasnost, (7) pokreću inicijative i podnosi predloge Narodnoj skupštini, u skladu sa zakonom i ovim poslovníkom, (8) razmatraju inicijative, peticije, predstavke i predloge iz svog delokruga i (9) razmatraju druga pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine.

#### Prilog 1: Odbori u 10. sazivu Narodne skupštine Republike Srbije:

- 1) Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo,
- 2) Odbor za odbranu i unutrašnje poslove,
- 3) Odbor za spoljne poslove,
- 4) Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu,
- 5) Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova,
- 6) Odbor za dijasporu i Srbe u regionu,
- 7) Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku,
- 8) Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava,
- 9) Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu,
- 10) Odbor za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije,
- 11) Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo,
- 12) Odbor za Kosovo i Metohiju,
- 13) Odbor za kulturu i informisanje,
- 14) Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva,
- 15) Odbor za zdravlje i porodicu,
- 16) Odbor za zaštitu životne sredine,
- 17) Odbor za evropske integracije,
- 18) Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja,
- 19) Odbor za kontrolu službi bezbednosti
- 20) Odbor za prava deteta

U 10. sazivu Narodne skupštine formirano je 19 odbora<sup>4</sup>, a njihove nadležnosti (u smislu polja i pitanja koje pokrivaju) precizno su određene članovima Poslovnika (od 47-67.). Takođe, kao 20 odbor formiran je Odbor za prava deteta radi kao posebno stalno radno telo u čijem članstvu su predsednik Narodne skupštine, potpredsednici Narodne skupštine, predstavnici poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini i predsednik Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva.

### 3.1. Kako poslanici biraju odbore?

Na osnovu izbornih rezultata, Sekretarijat Narodne skupštine dodeljuje kvote za svaki odbor po poslaničkim grupama, nakon čega se obavljaju konsultacije unutar poslaničkih grupa. Poslanici se prijavljuju za odbore prema ličnim interesovanjima, ali se „u praksi dešava da su neki odbori mnogo interesantniji poslanicima od drugih“<sup>5</sup>. *“To se reflektuje i na kvalitet rada jer su se poslanici koji nisu zainteresovani za oblast kojom se odbor bavi pokazali kao neaktivni. Ova nezainteresovanost se iskazuje i u problemu ispunjavanja kvoruma sa rad sa kojim se suočavaju neki odbori”*<sup>6</sup>. Prema Poslovniku, najveći deo odbora ima 17 članova, dok Odbor za kontrolu službi bezbednosti ima 9, a Odbor za prava deteta u 10. skupštinskom sazivu ima 20 članova (broj članova ovog odbora zavisi od broja poslaničkih grupa).

Za rad odbora je veoma važna pozicija njegovog predsednika. Prema Poslovniku NSRS, predsednik odbora *„saziva sednicu odbora i predsedava sednicom odbora; usklađuje rad odbora sa drugim odborima i radom Narodne skupštine; sarađuje sa predsednikom Narodne skupštine, predsednicima drugih odbora i predstavnicima državnih organa u vezi sa pitanjima iz delokruga odbora; stara se o tome da se svi primljeni materijali bez odlaganja dostave svim članovima odbora; predlaže odboru postupanje u vezi s inicijativama, peticijama, predstavkama i predlozima koji se odnose na pitanja iz delokruga odbora; stara se o sprovođenju zaključaka odbora”*<sup>7</sup>.

Raspodela pozicija predsednika odbora dogovara se na skupštinskom kolegijumu i određena je izbornim rezultatima, kao i sastav odbora uostalom. Značajan podatak za razumevanje rada odbora je i distribucija predsedničkih pozicija između skupštinske većine i manjine što se vidi u Tabeli 1. *“Nažalost, poslednja dva saziva pokazuju tendenciju smanjenja broja odbora kojima predsedavaju opozicioni poslanici”*<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Videti Prilog 1.

<sup>5</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 70.

<sup>8</sup> Ovde moramo podsetiti na načelnu napomenu da je u 10. sazivu broj opozicionih poslanika manji nego u većini dosadašnjih saziva.

Tabela 1: Skupštinski odbori kojima su predsedavali poslanici opozicije 2008-2016.

	8. saziv – 2008-2012.	9 saziv – 2012-2014	10. saziv – 2014-2016.
Odbori čiji su predsednici izabrani iz redova opozicionih partija	1. Odbor za finansije 2. Odbor za industriju 3. Odbor za KiM 4. Odbor za lokalnu samoupravu 5. Odbor za međunacionalne odnose 6. Odbor za odnose sa Srbima van Srbije 7. Odbor za prosvetu 8. Odbor za ravnopravnost polova 9. Odbor za saobraćaj i veze 10. Odbor za zaštitu životne sredine 11. Odbor za zdravlje i porodicu.	1. Odbor za evropske integracije 2. Odbor za kulturu i informisanje 3. Odbor za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj 4. Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu 5. Odbor za spoljne poslove 6. Odbor za zaštitu životne sredine 7. Odbor za zdravlje i porodicu	1. Odbor za dijasporu i Srbe u regionu 2. Odbor za evropske integracije 3. Odbor za kulturu i informisanje 4. Odbor za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj
Ukupan broj odbora po sazivu	30	20	20

Svaki odbor pored predsednika odbora, na konstitutivnoj sednici bira zamenika predsednika odbora. Zbog važnosti koju ima kontrolna funkcija parlamenta, takođe je značajan uvid u to kako se utvrđuje odnos opozicije i vladajuće većine po pitanju zamenika predsednika odbora. U 10. skupštinskom sazivu, opozicioni poslanici bili su zamenici predsednika u šest odbora<sup>9</sup>.

Ova podela je posebno važna kao mehanizam ojačavanja kontrolne funkcije parlamenta i njegovih odbora, jer se davanjem predsedničkog mesta opoziciji iskazuje jasna namera da se osnaži kontrolni kapacitet odbora. Takođe, davanje veće uloge opoziciji doprinosi većoj uključenosti opozicije, povećava mogućnost kompromisa i podstiče zajednički rad u parlamentu uprkos političkim i stranačkim podelama.

<sup>9</sup> Na kraju 10. skupštinskog saziva, tri odbora nisu imala zamenike predsednika odbora: Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku na čijem čelu su bili predsednici iz vladajuće većine. Izvor sajt Narodne skupštine Republike Srbije, <http://www.parlament.rs/narodna-skupstina-/organizacija-i-strucna-sluzba/radna-tela-narodne-skupstine.2871.html>, pristupljeno 15. maja 2016.



### 3.2. Zašto je bitan rad odbora?

Skupštinski odbori su koncipirani kao stručna i operativna tela, usmerana na jasno ograničene oblasti koja bi trebalo da omoguće vođenje fokusirane i konkretne rasprave. Ovo razumevanje odbora jasno pokazuju i stavovi naših sagovornika:

*„Odbori bi trebalo da su operativniji od plenuma i da su u njima poslanici koji su zainteresovani ili se bave temama, da budu bliži građanima i da budu vrsta selekcije šta dolaze do plenarne sednice i da saradnja poslanika bude usmerena na temu rada odbora a manje stranačka politika“.*<sup>10</sup>

ili

*„Odbor bi trebalo da bude najvažnije telo u skupštini, jer je to mesto gde bi trebalo da budu najkvalifikovaniji i najreferentniji [poslanici] da procenjuju oblast kojom se bave... da budu predvodnica i da rasterete plenarnu sednicu ... .. da pripreme stav koji će poštovati cela skupština, da bude zasnovan na kvalitetu“.*<sup>11</sup>

Ovi stavovi pokazuju jasnu percepciju uloge odbora, ali i ukazuju na potencijal odbora da ispravi ili umanjí probleme koji se javljaju u plenarnom radu Narodne skupštine, a koji su posledica partijske discipline i nedovoljne demokratske političke kulture i prakse.

Rad skupštinskih odbora se može razmatrati kroz dve osnovne uloge – zakonodavnu i kontrolnu. Zakonodavna funkcija primarno se obavlja kroz razmatranje predloga zakona, ali i podnošenje amandmana i organizovanje javnih slušanja.

*“Kada govorimo o razmatranju predloga zakona, prva rasprava se vodi u odborima. Svaki predlog zakona mora da prođe kroz nadležni odbor koji se bavi predlogom zakona iz ugla oblasti na koju se zakon odnosi. Pred ovim odborom se vodi kako načelna rasprava o predlogu zakona, tako i rasprava u pojedinostima“*<sup>12</sup>. *“Pored toga, svi predlozi zakona se razmatraju i u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo na kom se utvrđuje da li je predlog zakona u skladu sa Ustavom i zakonima. Pored toga, zakoni koji se tiču evropskih integracija prolaze obavezno i kroz Odbor za evropske integracije. Nakon rasprave o predlogu zakona, odbori dostavljaju izveštaj, odnosno mišljenje, u kom predlažu Narodnoj skupštini da prihvati predlog zakona u celini, da prihvati predlog zakona sa izmenama ili da ne prihvati predlog u načelu. Ukoliko nadležni odbor prihvati predlog zakona u načelu, ali sa izmenama, izmene se dostavljaju u formi amandmana“*<sup>13</sup>. U ovom procesu, nadležni odbori mogu da organizuju javna slušanja radi prikupljanja dodatnih informacija i stručnih mišljenja o predlogu zakona. Tek nakon što odbor dostavi Narodnoj skupštini mišljenje i amandmane, predlog zakona se upućuje na raspravu u plenumu.

---

<sup>10</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>11</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>12</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 156.

<sup>13</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 155.

“Ipak, imajući u vidu dominaciju egzekutive u procesu donošenja zakona”<sup>14</sup>, nije realno očekivati da odbori imaju posebnu snagu u zakonodavnom procesu. Najčešća prepreka da bi odbori mogli da adekvatno obave svoj posao je kratko vreme za raspravu koje proizilazi iz procedure hitnog postupka. U hitnom postupku, narodni poslanici imaju tek jedan dan da se upoznaju sa predlogom zakona pre početka rasprave pošto je rok za podnošenje predloga zakona koji se donosi u hitnom postupku skraćen na 24 časa pre početka sednice na kojoj se raspravlja o tom predlogu zakona. Pored toga, amandmani mogu da se podnose i do samog početka prve načelne rasprave, što otvara pitanje da li odbori imaju vremena za kvalitetnu raspravu kako bi dali adekvatno mišljenje o predloženom aktu<sup>15</sup>. To potvrđuju i narodni poslanici primećujući da „kada su zakoni u formi predloga zakona, onda nema vremena za raspravu. Baš kao što nama zakažu plenarnu sednicu u roku od 24 časa, toliko i mi imamo za raspravu unutar odbora da razmotrimo zakon u načelu“.<sup>16</sup> To je posebno značajno zbog velikog broja zakona koji se donose u hitnom postupku. “U 10. sazivu NSRS čak 207, odnosno 54% zakona od ukupno 383 zakona je usvojeno u hitnom postupku”<sup>17</sup>. Zbog ove brzine i učestalog korišćenja hitnog postupka neki poslanici porede rad u odborima sa „protočnim bojlerom za zakone”<sup>18</sup>, pa se u nekim odborima „poslanici ljute ako hoćemo da raspravljamo pojedinačno po amandmanima, pa se u paketu glasa o svim amandmanima – da odbor prihvati sve one amandmane koje je prihvatila vlada i da odbije sve one amandmane koje je odbila vlada.... što svodi odbor na formalnost”.<sup>19</sup>

“Zbog svega ovoga ne iznenađuje aktivnost niskog intenziteta kada su amandmani u pitanju i to nije karakteristika samo skupštinskog saziva i vlade u periodu 2014-2016.”<sup>20</sup>

Tabela 2: Podnosioci amandmana po godinama 2001-2014<sup>21</sup>

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Odbori	69	105	88	125	157	210	23	29	71	117	10	18	29	60
Vlada	3	32	41	62	59	70	19	12	39	118	3	112	110	60
Narodni poslanici	2634	2684	1045	4725	3874	11635	1372	1321	1200	3460	2326	2727	2587	2804
Ostali	11	4	14	15	6	8	0	0	51	39	1	45	140	50
Ukupno	2717	2825	1188	4927	4096	11923	1414	1362	1361	3734	2340	2902	2866	2974

<sup>14</sup> Lončar, Jelena, Spasojević, Dušan & Stojiljković, Zoran (2012), „Osnovne ocene i nalazi” u: Stojiljković, Zoran (ur.), Lončar, Jelena (ur.), Spasojević, Dušan (ur.). *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije : studija u okviru projekta Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju: Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP), str. 17-25.

<sup>15</sup> Otvoreni parlament (2015), „Ka boljim zakonima: Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak”. Beograd: USAID, CRTA i Britanska ambasada u Beogradu. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/ka-boljim-zakonima-unapredenje-zakonodavne-procedure-kroz-bolje-formulisanje-procedure-za-hitni-postupak/> (Pristupljeno 15.03.2016).

<sup>16</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>17</sup> Otvoreni parlament (2016), „Zakoni po hitnom postupku – aktuelni saziv”, Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/zakoni-po-hitnom-postupku-aktuelni-saziv/> (Pristupljeno 15.03.2016).

<sup>18</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>19</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>20</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.; Videti i Tabelu 2.

<sup>21</sup> Narodna skupština, Izveštaj o broju podnetih amandmana, <http://www.parlament.rs/narodna-skupstina-narodna-skupstina-u-brojama/broj-podnetih-amandmana.1956.html> (Pristupljeno 15.03.2016)

Ipak, moguće je uočiti dve vrste amandmana koji se podnose od strane odbora. **Prvu grupu** čine amandmani koje odbor formalno podnosi ali su zapravo to *“amandmani koje odbor podnosi nakon što je istekao rok za podnošenje amandmana od strane ostalih aktera, ali ne i odbora.”*<sup>22</sup> Naime, prema Poslovniku, *“ovlašćeni predlagači zakona i nadležni odbori imaju rok za podnošenje amandmana najkasnije tri dana pre načelnog razmatranja predloga zakona, dok se u hitnom postupku amandmani podnose do početka načelnog pretresa predloga zakona.”*<sup>23</sup> Međutim, *“nadležni odbori, predlagač zakona i Vlada mogu da podnose amandmane i u toku glasanja u pojedinostima, ali samo u slučaju ako je potreba za amandmanom nastala usled prethodnog prihvatanja nekog drugog amandmana.”*<sup>24</sup>

**Drugu grupu** amandmana odbora čine oni amandmani koji menjaju zakon, ali ne u suštinskom smislu čemu u prilog govori i podatak da su *“u 10. sazivu Parlamenta prihvaćeni apsolutno svi od ukupno 201 amandmana koje su odbori podneli na predloge zakona”*<sup>25</sup>. Oko druge grupe amandmana postoji očekivano nesaglasje među našim sagovornicima jer kritičniji među njima smatraju da ovi amandmani nemaju previše značaja jer iako *„nam prihvate izmene, zakon je i dalje katastrofalan”*<sup>26</sup>, dok poslanici vladajuće koalicije ističu da *„amandmani su najčešće tehničke prirode, ne mogu da budu suštinski... ne možemo mi da se dijametralno razlikujemo od onoga što je ministarstvo predložilo”*<sup>27</sup>, ali i da u nekim slučajevima *„zakoni prolaze kroz značajne promene na odboru”* i da je uprkos *„konceptualnim neslaganjima (sa ministarstvom oko zakona) na poslednjem odboru načinjen kvalitativni korak unapred u našem radu”*<sup>28</sup>. Ovde je važno podsetiti na napomenu o fokusiranju uzorka ka aktivnijim i politički jačim odborima, te da je u značajnom broju odbora aktivnost vezana za amandmane minimalna.

Kao važne ideje koje bi mogle da unaprede zakonodavni proces u odborima (pored podrazumevajućeg smanjenja broja zakona koji se razmatraju po hitnom procesu), naši sagovornici su ukazali na *“potrebu da se ministarstva prvo konsultuju sa odborom oko nacрта zakona pa onda da otvore konsultativni proces sa drugim ministarstvima”*<sup>29</sup>, kao i *“da se sa predlogom zakona po pravilu razmatraju i sva podzakonska akta kako bi se razmatratala celina, a ne parcijalna rešenja koja mogu da se izmene dodatnim aktima”*<sup>30</sup>.

Druga važna dimenzija rada skupštinskih odbora tiče se nadzorne funkcije, koja se prevashodno odnosi na kontrolu nadležnog ministarstva. U ovom kontekstu odbor se razume kao ključni akter koji *„bi trebalo da bude daleko veći kontrolor rada Skupštine nego cela Skupština”*<sup>31</sup> zbog toga što *„odbor se daleko više ceni jer se doživljava kao uže i stručno telo”*<sup>32</sup>.

---

<sup>22</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>23</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 161.

<sup>24</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 165.

<sup>25</sup> Izveštaj o radu radnih tela Narodne skupštine i zaposlenih u sektoru za zakonodavstvo Službe Narodne skupštine (<http://www.parlament.rs/aktivnosti.1217.html>) (Pristupljeno 24.05.2016).

<sup>26</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>27</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>28</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>29</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>30</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>31</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>32</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

Dosadašnja istraživanja pokazuju da je kontrolna funkcija odbora izuzetno važna: „čak jedna trećina poslanika, tačnije 34%, istaklo je da su sastanci odbora najefikasniji mehanizam kontrolne uloge Skupštine, zatim slede poslanička pitanja sa 25%, a potom javna slušanja sa 17% odgovora“<sup>33</sup>.

„Ključni mehanizam kontrole su izveštaji o radu koje ministarstva podnose odborima na svaka 3 meseca“<sup>34</sup>. Pored toga, odbor može tražiti određene izveštaje od ministarstva. Ranija istraživanja su pokazala „da ministarstva ne pridaju veliki značaj izveštajima i da ih pred odborima često brane službenici nižeg ranga“<sup>35</sup>. Narodni poslanici izveštajima zameraju previše administrativnu i formalnu prirodu:

„Ti izveštaji ne znače puno - uradili smo toliko i toliko rešenja, prijava... to je svakodnevni posao ministarstva i to nas ne treba da interesuje. Mene interesuje šta su oni uradili sa onim problemima na koje smo ukazivali, šta je sa planovima i strategijama, kako implementiramo zakone... dajte mi te izveštaje. Jer ovakve administrativne izveštaje niti ko čita, niti vam je išta jasno iz njih.“<sup>36</sup>

Važan preduslov kvalitetnog nadzornog procesa zapravo je uspostavljanje adekvatnog odnosa sa ministarstvom, što je ponekad teško imajući u vidu međustranačke odnose:

„Često na odboru poslanici znaju da budu neprijatni prema ministarstvu, naročito u ranijim sazivima i tu se stvara neprijateljstvo. To nije rešenje i to neće da donese ništa. Mi tražimo dijalog i raspravu, ne svađu. Nisam vas zvao na odbor da vas saslušavam, zvao sam vas na razgovor.“<sup>37</sup>

Druga nadzorna praksa, koja ima i određenu zakonodavnu komponentu, tiče se traženja autentičnog tumačenja zakona. Ove inicijative vezane su „za probleme u primeni zakona i nekada dolaze iz civilnog društva“<sup>38</sup>, a nekada su „incirane i od samog odbora“<sup>39</sup>.

Načelno gledano, rad skupštinskih odbora, kako su i naši sagovornici istakli, ne razlikuje se mnogo od rada celokupne Skupštine. Sasvim očekivano, „problemi Skupštine su i problemi odbora“<sup>40</sup>. Ipak, važna dimenzija za moguće unapređenje rada je stav poslanika da je „uprkos svemu saradnja na odboru bolja nego na nivou plenuma“<sup>41</sup>.

#### 4. Učešće javnosti u radu odbora

---

<sup>33</sup> Otvoreni parlament (2014), „Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?“, str. 4; dostupno na <http://www.otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2014/04/ovde1.pdf>

<sup>34</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 229.

<sup>35</sup> Spasojević Dušan (2012), „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije u Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore“ u Orlović (ur.), *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore* (2012). Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore (str. 135-147)

<sup>36</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>37</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>38</sup> OCD3, Intervju, 24.02.2016.

<sup>39</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>40</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>41</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

Rad Narodne skupštine, kao i njenih odbora je u načelu javan. Naravno, Poslovníkom o radu su "predviđene situacije kada sednica može biti zatvorena za javnost"<sup>42</sup>. Poslovníkom se načelno uređuje i javnost rada u odnosu na prisustvo medija i materijale koji su njima dostupni, kao i način njihovog korišćenja.

U ovom istraživanju nas posebno interesuju mehanizmi aktivnog uključivanja građana u radu skupštinskih odbora. To ne znači da smatramo da je, na primer, pasivno prisustvo građana na sednici odbora nevažno i bez ikakvog uticaja na rad narodnih poslanika ili na stepen informisanosti prisutnih građana, već da pažnju posebno treba usmeriti na oblike aktivnog učestvovanja.

Važeći Poslovník o radu Narodne skupštine članom 43. da „Predsednik Narodne skupštine, na predlog radnog tela, može da angažuje naučne ili stručne institucije, kao i naučnike i stručnjake, radi proučavanja pojedinih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine”. Ova norma se dalje ponavlja kada je reč o radu skupštinskih odbora u članu 74.: “U radu odbora mogu, po pozivu, da učestvuju i naučnici i stručnjaci”, ali i članom 79. koji na simboličkom nivou ističe značaj učešća stručnjaka ili naučnika prilikom određivanja redosleda dobijanja reči na sednici jer oni imaju prednost u odnosu na narodne poslanike:

Predsednik odbora daje reč učesnicima na sednici odbora, po sledećem redosledu:

- predlagač akta, odnosno ovlašćeni predstavnik predlagača, koji dobija reč kad je zatraži;
- naučnici, stručnjaci i druga lica pozvana na sednicu odbora, prema redosledu prijavljivanja za reč;
- članovi odbora, prema redosledu prijavljivanja za reč;
- narodni poslanici koji nisu članovi odbora.<sup>43</sup>

Dakle, iz perspektive pravne regulative, postoji jasno iskazana mogućnost da se u rad Skupštine i njenih odbora uključe predstavnici stručne javnosti. Dodatno se članom 65. Poslovníka definiše da je jedna od nadležnosti Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja da donosi akt o radnom angažovanju konsultanata u poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini i o naknadi troškova za angažovanje naučnika i stručnjaka u radu Narodne skupštine. S druge strane, učešće predstavnika civilnog društva eksplicitno se podstiče samo članom 63. koji se odnosi na Odbor za zaštitu životne sredine: „Odbor može da omogući prisustvo, odnosno učešće predstavnika građana i udruženja građana na sednici Odbora u raspravi o određenim pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine”.

Ove odredbe Poslovníka mogu se problematizovati na nekoliko nivoa: Prvo, na koji način određujemo status naučnika i stručnjaka? Kako su nam i sami narodni poslanici rekli, “uključivanje predstavnika civilnog društva značajno je zbog znanja koje se akumulira u civilnom sektoru”<sup>44</sup>, iako često nije reč o osobama sa formalnim naučnim ili akademskim kvalifikacijama. Drugo, na osnovu našeg istraživanja se može tvrditi da je učešće građana ili predstavnika nevladinih organizacija (NVO) u javnim slušanjima ili sednicama van sedišta veoma korisno, pa nema razloga da se ta mogućnost ne dozvoli i na sednicama

---

<sup>42</sup> Poslovník Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 255.

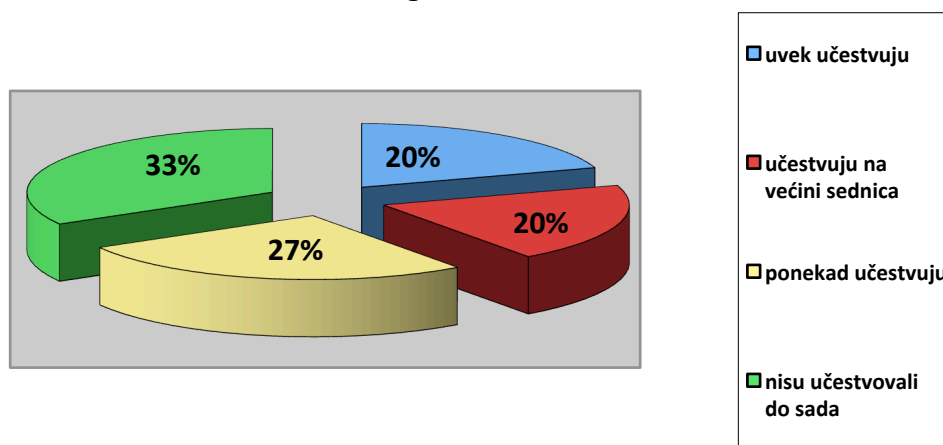
<sup>43</sup> Poslovník Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 79.

<sup>44</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.; NP 3, Intervju, 09.03.2016.; i OCD 5, Intervju, 11.03.2016.

odbora. Takođe, uvid u praksu nam pokazuje da neki odbori već pozivaju predstavnike građana koji nemaju karakter stručnjaka ili naučnika. Konačno, ne postoji nijedan razlog da Odbor za zaštitu životne sredine bude poseban slučaj u odnosu na učešće predstavnika građana. Naprotiv, većina poslanika sa kojima smo razgovarali smatraju "da se taj mehanizam može i mora koristiti i u radu drugih odbora"<sup>45</sup>. Zbog svega navedenog, smatramo da je potrebno uneti izmene u Poslovnik i omogućiti da se član 63. eksplicitno odnosi na sve odbore, kako bi se podstaklo učešće građana u radu svih odbora.

Ako analiziramo praksu koja se razvija unutar navedenih pravnih normi, načelni zaključak je "da predstavnici građana veoma često učestvuju u redovnom radu polovine skupštinskih odbora"<sup>46</sup>. Ipak, zabrinjavajuće je da predstavnici javnosti u toku poslednjeg mandata nisu učestvovali u radu čak pet skupštinskih odbora, ne računajući specifične odbore koji mogu imati razloga da ne uključuju građane (kao što je Odbor za kontrolu službi bezbednosti).

**Grafikon 1: Učešće građana u radu odbora**



Učešće građana najčešće se omogućuje pozivom predsednika odbora ili njegovim odobravanjem zahteva koje podnose građani, čime se stvara mogućnost da predsednik odbora određuje ili usmerava rad odbora u značajnoj meri. Iako u ovom sazivu postoje primeri predsednika odbora koji su zaista afirmativni prema učešću građana, verovatno je bolje umanjiti diskrecione elemente u procesu donošenja odluka.

Učešće građana je, sa druge strane, određeno i pritiskom koji sami građani vrše na Narodnu skupštinu. U našem slučaju, ovaj pritisak nije previše snažan jer su aktivisti iz redova civilnog društva podjednako

<sup>45</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.; NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>46</sup> Videti Grafikon 1.

svesni malog uticaja koji Narodna skupština ima na konačni tekst zakona. Zbog toga je najveći deo njihovih inicijativa usmeren ka izvršnoj vlasti i pokušaju da se preko njih izdejstvuje poželjno rešenje.

## **Prilog 2: Učešće javnosti u radu Narodne skupštine: Jugoslovensko nasleđe**

Učešće stručne javnosti u radu Narodne skupštine ima određenu tradiciju i nije nekakva "pomodna novotarija". U Poslovniku o zajedničkom radu veća Skupštine SFRJ, kojim je između ostalog bio uređen način rada komisija (zajednička radna tela veća za razmatranje pitanja od zajedničkog interesa oba veća – Saveznog veća i Veća republika i pokrajina), bilo je predviđeno da „komisija može za pripremanje akata ili radi proučavanja pojedinog pitanja iz svog delokruga angažovati naučne i druge institucije i pojedine stručnjake, ako je to u programu rada veća Skupštine SFRJ predviđeno“. Navedeni predstavnici, odnosno stručnjaci su bili pozivani da učestvuju i na sednici komisije kada su ta pitanja razmatrana.

Takođe, u Poslovniku Veća republika i pokrajina Skupštine SFRJ iz 1990. godine, postojala su slična rešenja:

*Radno telo Veća može na svoje sednice radi iznošenja mišljenja i predloga pozivati i predstavnike organa i organizacija u federaciji..., kao i naučne, javne i stručne radnike.*

ili

*Radno telo Veća može predložiti Veću da izradu analize ili drugog materijala za potrebe Veća, odnosno njegovog radnog tela, poveri Privrednoj komori Jugoslavije ..., kao i pojedinim naučnim, stručnim i javnim radnicima.*

U višedomnoj Narodnoj skupštini Socijalističke Republike Srbije sva veća su imala pravo da formiraju komisije kao pomoćne institucije, posebno kada se radilo o „važnim“ temama. Generalno, to je u delegatskom sistemu bio razrađen sistem rada. Praktično ništa nije dolazilo na odlučivanje u skupštine na svim nivoima dok nije prošlo raspravu u tim telima. Učešće stručne javnosti se ogledalo i u postojanju savatodavnih tela na republičkom i saveznom nivou, ali i kroz radna tela društveno-političkih organizacija koje sui male komisije po različitim oblastima koje su sastavljane od ljudi iz nauke. Posebno je u tome prednjačio Savez Socijalističkog Radnog Naroda i Savez Socijalističke Omladine Jugoslavije. Jugoslovensko nasleđe i parlamentarna praksa su omogućili kolegama iz Hrvatskog Sabora da od samog starta u rad odbora uključe stručnjake i javne radnike (detaljnije o tome u delu o tzv. vanjskim članovima).

## 4.1. Javna slušanja

Javna slušanja su jedan od najznačajnijih mehanizama uticaja javnosti na donošenje odluka u Parlamentu, informisanja narodnih poslanika o određenom društvenom pitanju ili oblasti javnih politika, unapređenja zakonskih predloga i nadzora i kontrole nad radom izvršne vlasti. *“Javna slušanja su uvedena u parlamentarnu praksu Srbije Zakonom o Narodnoj skupštini 2010. godine”<sup>47</sup>. “Organizovanje i procedura sprovođenja javnog slušanja detaljnije su uređeni Poslovníkom Narodne skupštine”<sup>48</sup>. U skladu sa Poslovníkom, odbori organizuju javna slušanja 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, odbori mogu da organizuju javna slušanja”<sup>49</sup>.*

U tom smislu možemo razlikovati zakonodavna javna slušanja koja se sprovode u cilju pribavljanja stručnih mišljenja o predlogu ili nacrtu zakona koji je u proceduri i nadzorna javna slušanja koja se organizuju radi praćenja sprovođenja i primene zakona.

Prema Poslovníku, *“pravo da organizuju javna slušanja imaju odbori Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS), a predlog za organizovanje može da podnese svaki član odbora”<sup>50</sup>. Međutim, sama inicijativa za organizaciju javnog slušanja može da bude pokrenuta i od strane udruženja građana i predstavnika različitih institucija i organizacija. Prema članu 84. stav 2. Poslovníka Narodne skupštine, predlog za održavanje javnog slušanja sadrži i spisak lica koja bi bila pozvana. Stavom 5. istog člana propisano je da predsednik Odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja.*

### 4.1.1. Javna slušanja u 10. sazivu NSRS: teme i učesnici

*“U 10. sazivu Narodne skupštine RS održana su ukupno 25 javnih slušanja”<sup>51</sup>. Sam broj javnih slušanja, kao i broj odbora koji organizuju javna slušanja ukazuju na velike razlike u radu odbora i otvorenosti*

---

<sup>47</sup> Zakon o Narodnoj skupštini. Službeni glasnik, br. RS 9/10, čl. 27.

<sup>48</sup> Poslovník Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine.

<sup>49</sup> Poslovník Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 83.

<sup>50</sup> Poslovník Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 84.

<sup>51</sup> Videti Tabela 3.



prema javnosti. Iz Tabele 3 vidimo da je tek 9 od ukupno 20 odbora organizovalo bar jedno javno slušanje, dok preostalih 11 odbora nije organizovalo nijedno slušanje u 10. sazivu NSRS.

Sudeći po broju javnih slušanja, najaktivniji je Odbor za zaštitu životne sredine. Ovaj odbor je organizovao čak 9 javnih slušanja od kojih je najveći broj organizovan sa ciljem vršenja kontrolne funkcije i nadzora nad radom Vlade.

Odbor	Broj	Teme
Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova	2	1. Rad i funkcionisanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina 2. Starenje - godine života: od privilegije do diskriminacije
Odbor za evropske integracije	3	1. Dostupnost i načini korišćenja sredstava iz IPARD fonda 2. Upravljanje sredstvima iz IPA-2 fondova 3. Informaciono društvo u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji
Odbor za zaštitu životne sredine	9	1. Metodologija procene stanja životne sredine i otklanjanja privremene i trajne štete u životnoj sredini prouzrokovane poplavama u Republici Srbiji 2. Upravljanje komunalnim otpadom u Republici Srbiji 3. Upravljanje industrijskim otpadom i tretman opasnog otpada u Republici Srbiji 4. Deponije u Republici Srbiji 5. Reciklaža u Republici Srbiji 6. Podizanje vetrozaštitnih pojaseva i zaštita od erozije 7. Klimatske promene kao realnost u Srbiji i EU – izazovi, odgovori, mogućnosti 8. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode 9. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom
Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo	3	1. Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o visokom obrazovanju 2. Nacrt zakona o udžbenicima 3. Nacionalni okvir kvalifikacija – povezivanje obrazovanja i tržišta rada u Srbiji
Odbor za odbranu i unutrašnje poslove	1	1. Sajber bezbednost u Republici Srbiji
Odbor za prava deteta	1	1. 25 godina od usvajanja Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta – rešavanje problema dece čiji se život i rad odvija na ulici
Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku	1	1. Mogućnosti za efikasnije korišćenje biomase u energetske svrhe u Republici Srbiji
Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva	3	1. Zaštita dece u Srbiji – od zakona do sprovođenja 2. Nacionalni okvir kvalifikacija – povezivanje obrazovanja i tržišta rada u Srbiji 3. Dualno obrazovanje u funkciji boljeg zapošljavanja, za i protiv
Odbor za kulturu i informisanje	2	1. Autorsko pravo i kolektivno ostvarivanje autorskog i

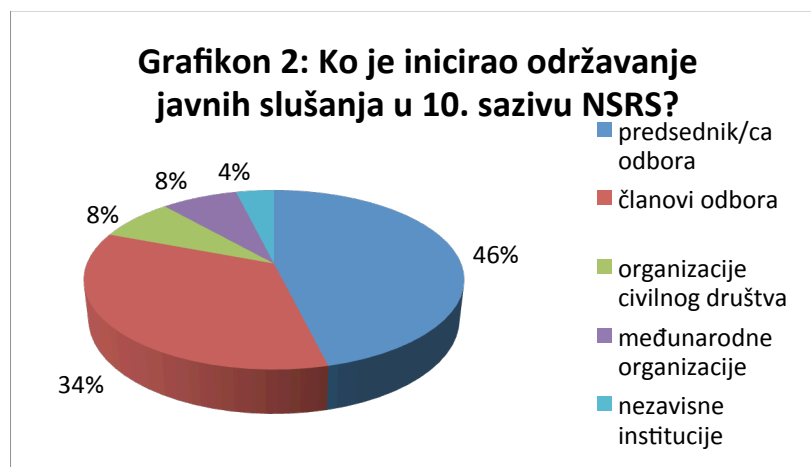
		srodnih prava dramskih, filmskih i televizijskih umetnika i interpretatora 2. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o kulturi
--	--	--

Prema odgovorima dobijenim od sekretara odbora, „*najveći broj ovih javnih slušanja inicirani su od strane predsednika ili članova odbora*“<sup>52</sup>. Međutim, inicijativa za javno slušanje može da bude pokrenuta i od strane zainteresovanih građana i predstavnika određenih institucija i organizacija. Predstavnici civilnog društva imaju utisak da se javna slušanja u najvećem broju slučajeva organizuju na inicijativu organizacija civilnog društva. Čak i kada formalno ne zatraže od odbora da organizuje javno slušanje, organizacije civilnog društva sugerišu teme potencijalnih javnih slušanja i predlažu eksperte koji bi mogli da se obrate učesnicima<sup>53</sup>.

Uprkos tome, podaci u Grafikonu 2 pokazuju da su u 10. skupštinskom sazivu, organizacije civilnog društva (OCD) inicirale održavanje tek dva javna slušanja i to u Odboru za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva. Javno slušanje na temu „Zaštita dece u Srbiji – od zakona do sprovođenja“ inicirano je od strane Mreže organizacija za decu Srbije, dok je Beogradski fond za političku izuzetnost inicirao održavanje javnog slušanja na temu „Nacionalni okvir kvalifikacija – povezivanje obrazovanja i tržišta rada u Srbiji“.

Pored toga, međunarodna fondacija Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) inicirala je javno slušanje „Sajber bezbednost u Republici Srbiji“ koje je organizovao Odbor za odbranu i unutrašnje poslove. Javno slušanje „Mogućnosti za efikasnije korišćenje biomase u energetske svrhe u Republici Srbiji“, organizovano od strane Odbora za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku je takođe inicirano od strane međunarodnih organizacija koje saraduju sa Narodnom skupštinom.

Konačno, tek jedno od 23 održana javna slušanja organizovano je na inicijativu nezavisnih institucija. Naime, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti inicirala je slušanje na temu „Starenje - godine života: od privilegije do diskriminacije“, organizovano od strane Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova.



<sup>52</sup> Videti Grafikon 2.

<sup>53</sup> OCD 2, Intervju, 18.02.2016.; OCD 3, Intervju, 24.02.2016.

Postavlja se pitanje zbog čega same OCD ne pokazuju više inicijative za organizaciju javnih slušanja. Pored toga i sama činjenica da više od 50% odbora nije organizovalo nijedno javno slušanje, ali i da su sem Odbora za zaštitu životne sredine ostali odbori organizovali tek po jedno do tri javna slušanja zahteva dodatno objašnjenje.

Naše istraživanje nudi nekoliko odgovora na ova pitanja. Prvo, *“u aktuelnom sazivu 54% zakona usvojeno je po hitnom postupku”*<sup>54</sup> što narodnim poslanicima ne ostavlja dovoljno vremena ni da se sami upoznaju sa predlogom zakona, a pogotovo da organizuju javno slušanje. Drugo, kako smo već ranije istakli, primetna je nezainteresovanost i nedovoljna motivisanost poslanika za sam rad u odborima pa tako i za dodatno angažovanje poput iniciranja i organizovanja javnih slušanja. Treće, pojedini odbori su još uvek zatvoreni prema javnosti i pružaju otpor prema saradnji sa civilnim društvom što u velikoj meri zavisi od ličnosti predsednika odbora. Četvrto, i odbori kao i OCD su najčešće sprečeni finansijskim razlozima. Organizacija javnog slušanja podrazumeva dodatne troškove poput troškova prevoza ili smeštaja što ni odbori ni većina OCD ne mogu lako da pokriju. Zbog toga OCD iniciraju javna slušanja tek kada kroz projekat, najčešće finansiran od strane međunarodnih donatora, dobiju sredstava isključivo za tu namenu. Peto, mnoge lokalne organizacije su više usmerene ka lokalnim vlastima nego odborima NSRS. Kako ističe jedna od naših sagovornica, *“mnoge OCD nisu dovoljno upoznate sa radom Narodne skupštine i mogućnostima uticaja na proces donošenja odluka ili kontrolu izvršne vlasti kroz javna slušanja ili saradnju sa odborima”*<sup>55</sup>.

Kada je reč o učesnicima javnih slušanja, dosadašnja praksa pokazuje da na javnim slušanjima obavezno učestvuju predsednik odbora koji organizuje javno slušanje i bar nekoliko članova odbora. U najvećem broju do sada održanih javnih slušanja učestvovali su predstavnici resornih ministarstava, nevladinih organizacija, predstavnici univerziteta ili istraživačkih institucija, predstavnici stručne javnosti, a neretko i građani zainteresovani za pojedinačna pitanja.

Ukoliko se javno slušanje organizuje na inicijativu predsednika ili članova odbora, u najvećem broju slučajeva pozivaju se samo organizacije i institucije sa kojima odbor već ima uspostavljenu saradnju. Pojedini odbori utvrđuju listu pozvanih učesnika nakon konsultacija sa drugim odborima ili resornim ministarstvom od kojih dobijaju informacije o učesnicima javnih rasprava ili procesa izrade nacrtu zakona, kao i predloge potencijalnih učesnika na osnovu njihovih iskustava i ranije saradnje.

Ukoliko OCD, nezavisna institucija ili međunarodna organizacija iniciraju javno slušanje, one takođe daju odboru predlog učesnika i izlagača. Iskustvo intervjuisanih narodnih poslanika i OCD je takvo da odbori gotovo uvek usvajaju predloge učesnika i uvodničara koje daju inicijatori javnog slušanja.

Pored toga, OCD daju i uvodna izlaganja na samom javnom slušanju i aktivno učestvuju u raspravi. Od učesnika javnog slušanja često se traži da svoje izlaganje o temi pošalju i pre održavanja javnog slušanja

---

<sup>54</sup> Otvoreni parlament (2016), „Zakoni po hitnom postupku – aktuelni saziv“. Dostupno na: <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/zakoni-po-hitnom-postupku-aktuelni-saziv/> (Pristupljeno 15.03.2016).

<sup>55</sup> OCD 3, Intervju, 24.02.2016.

u pisanom obliku, kako bi se članovi Odbora upoznali sa tim pre održavanja javnog slušanja, a da bi na samom javnom slušanju postavljali konkretna pitanja o temi učesnicima.

Organizacije civilnog društva pokazuju veliko interesovanje za učešće u javnim slušanjima. Uprkos tome, mnoge organizacije, pogotovo one van Beograda nisu u mogućnosti da učestvuju iz finansijskih razloga, odnosno zbog visine putnih troškova i eventualnog smeštaja.

Dok je interesovanje OCD za javna slušanja izuzetno veliko, narodni poslanici učestvuju samo onda kada je tema izuzetno aktuelna ili ih posebno interesuje. Prema podacima sakupljenim tokom istraživanja, na najvećem broju javnih slušanja učestvuju predsednik odbora i tek nekoliko poslanika. Utisak intervjuisanog narodnog poslanika opozicije je da *„zbog nedovoljnog interesovanja narodnih poslanika javna slušanja često izgledaju kao jednosmerna komunikacija zainteresovane javnosti prema odboru i ministarstvima“*<sup>56</sup>. Narodni poslanici su mnogo više usmereni na plenarne sednice zbog televizijskog prenosa, ali su iz istog razloga rasprave na plenumu mnogo manje fokusirane i argumentovane pa se *„dešava da počnemo temu o prirodnoj sredini, a završimo na Kosovu“, dok ste na javnim slušanjima „vezani za temu i nema marketinga i promocije“*<sup>57</sup>.

Kako bi se obezbedilo veće učešće narodnih poslanika, javna slušanja se gotovo po pravilu organizuju u Narodnoj skupštini u vreme skupštinskog zasedanja. Jedna od intervjuisanih predstavnica civilnog društva sugerise da *„najveći broj narodnih poslanika uzima učešće na javnim slušanjima koja se organizuju u vreme sednice Narodne skupštine i to neposredno nakon početka sednica i usvajanja dnevnog reda“*<sup>58</sup>.

#### 4.1.2. Informisanje javnosti

Izuzetno je značajno da se odluka o održavanju i datum javnog slušanja najave što ranije kako bi zainteresovana javnost mogla da se informiše i pripremi za učešće na javnom slušanju. Poslovnikom nije utvrđeno koliko unapred javnost mora da bude obaveštena o održavanju javnog slušanja pa odbori samostalno odlučuju u kom roku će organizovati javno slušanje i kada će obavestiti javnost. Praksa, većine odbora u Srbiji, je da se javnost obaveštava o odluci da se održi javno slušanje 7 do 10 dana pre zakazanog datuma. Prema informacijama dobijenim ovim istraživanjem, jedino Odbor za evropske integracije i Odbor za prava deteta imaju dobru praksu zakazivanja javnih slušanja mesec dana unapred.

Ukoliko nisu direktno pozvane od strane odbora, organizacije civilnog društva se najčešće informišu o javnom slušanju preko drugih organizacija sa kojima imaju dobru saradnju. Poziv za javno slušanje odbori najčešće dostavljaju pojedinim organizacijama koje onda prosleđuju poziv ostalim organizacijama unutar svoje mreže. Primer je Odbor za evropske integracije koji *„poziv dostavlja koordinatorima Evropskog pokreta u Srbiji (EPUS) kako bi poziv prosledili zainteresovanim organizacijama unutar Konventa“*<sup>59</sup>. Veliku ulogu u informisanju civilnog društva o javnom slušanju imaju OCD koje su inicirale javno slušanje ili pomažu odboru u njegovom organizovanju. Njima je u interesu da što veći broj OCD uzme učešće u

---

<sup>56</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>57</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>58</sup> OCD 3, Intervju, 24.02.2016.

<sup>59</sup> OCD 5, Intervju, 11.03.2016.

javnom slušanju zbog čega najavljuju događaj kroz različite kanale poput mailing lista, NVO biltena i mreža OCD.

Dok su OCD relativno dobro informisane o zakazanim javnim slušanjima, šira javnost može biti upoznata sa održavanjem javnog slušanja jedino preko sajta Narodne skupštine nakon što se utvrdi program javnog slušanja. Ovako utvrđen program javnog slušanja uvršćuje se u kalendar aktivnosti na sajtu Narodne skupštine, kako bi se zainteresovana javnost upoznala sa datumom i vremenom održavanja javnog slušanja, kao i sa temom i učesnicima javnog slušanja. Mali broj građana, međutim, redovno prati informacije na sajtu Narodne skupštine, a kako se javna slušanja ne najavljuju kroz medije veoma mali broj građana je unapred informisan o zakazanim javnim slušanjima i mogućnostima učešća.

Nakon održanog javnog slušanja, zainteresovani građani mogu da se informišu o zaključcima i rezultatima javnog slušanja ili preko sajta NSRS ili preko medija. Na sajt Narodne skupštine se nakon javnog slušanja postavljaju informacija o javnom slušanju, mada se odbori ne pridržavaju ove prakse u svim situacijama. Takođe, snimci javnih slušanja se mogu naći u arhivi snimaka na sajtu NSRS.

Iako na sajtu NSRS postoji kratka informaciju o svim održanim javnim slušanjima u vidu vesti, bilo bi korisno da se na sajt postave i zapisnici sa svih javnih slušanja u vidu zvanične detaljne informacije koju priprema Služba NSRS. Za sada se ovo dešava sporadično. Pored toga, pred javno slušanje, Odeljenje za odnose sa javnošću Narodne skupštine po pravilu poziva medije da akredituju svoje predstavnike zainteresovane da prisustvuju javnom slušanju. Zabrinjava, međutim, to što uprkos tome što su uvek pozvani, *“mediji dolaze na javna slušanja samo kad je tema izuzetno aktuelna ili kad se očekuje konfliktna atmosfera”*<sup>60</sup>. Zbog toga je izuzetno teško očekivati da su građani adekvatno upoznati kako sa praksom održavanja javnih slušanja, tako i sa njihovim rezultatima i mogućnostima da i sami učestvuju.

#### 4.1.3. Ciljevi i efekti javnih slušanja

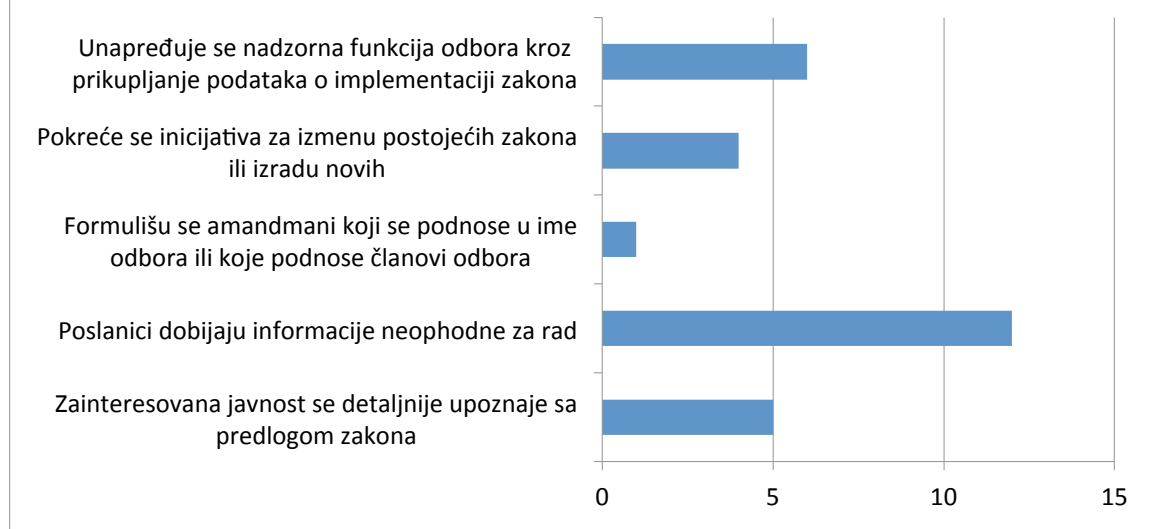
Najveći broj javnih slušanja organizovanih u 10. Sazivu Narodne skupštine imali su za cilj *“ili informisanje narodnih poslanika ili praćenje primene zakona”*<sup>61</sup>. Narodnim poslanicima javna slušanja služe pre svega kao izvor informacija o društvenim problemima, stavovima javnosti i priprema za skupštinske sednice. Pored toga, javna slušanja doprinose jačanju i vršenju kontrolne funkcije parlamenta. S obzirom na to da su na većini javnih slušanja prisutni predstavnici resornih ministarstava, članovi odbora kao i predstavnici OCD mogu da postave pitanja predstavnicima izvršne vlasti, ukažu na probleme u sprovođenju zakona ili sugerišu na nedostatke postojećih propisa.

---

<sup>60</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>61</sup> Videti Grafikon 3.

### Grafikon 3: Najvažniji efekti javnih slušanja



Odbori retko organizuju zakonodavna javna slušanja kada predlog zakona dođe u skupštinsku proceduru. Razlog za to je što se većina zakona usvaja po hitnoj proceduri i odbori nemaju vremena da organizuju javno slušanje. Pored toga, sami narodni poslanici ističu da se *“u skupštini dešavaju tek kozmetičke promene kako zbog nedostatka vremena, tako i zbog stroge partijske discipline”*<sup>62</sup>. Odbori nemaju ustaljenu praksu podnošenja zajedničkih amandmana zbog čega nakon javnog slušanja retko dolazi do konkretnih koraka u pravcu izmene ili poboljšanja predloga zakona. Ukoliko se nakon javnog slušanja podnose amandmani, to najčešće čine narodni poslanici pojedinačno i to pre svega poslanici opozicije, ali parlamentarna većina retko usvaja amandmane opozicije koji suštinski menjaju predlog zakona.

Zbog ustaljene prakse usvajanja zakona po hitnom postupku, odbori sve češće organizuju javna slušanja u procesu kreiranja nacrt zakona. Na taj način se narodni poslanici upoznaju sa nacrtom zakona pre nego što zakon uđe u skupštinsku proceduru što im daje više vremena da se pripreme za skupštinsku raspravu, pripreme amandmane i, što je važnije, uz pritisak javnosti utiču na izmene nacrt zakona pre nego što zvanično stigne pred Parlament. Narodni poslanici ističu da sami ne mogu *„ništa dobro uraditi ako se ne uključi civilno društvo, udruženja građana i stručnjaci”*<sup>63</sup>. Ovakva praksa ukazuje na dominaciju izvršne vlasti i nemoć Parlamenta koji, iako nosilac zakonodavne vlasti, mora da koristi zaobilazne kanale kako bi se narodni poslanici na vreme upoznali sa predlogom zakona. Takođe, i najveći broj OCD pokušava da utiče na zakonodavni proces u procesu izrade zakona bilo kroz javne rasprave ili direktnu komunikaciju sa ministarstvom. Kako sami ističu, nacrt zakona je „generalno mnogo lakše izmeniti dok je on još u ministarstvu jer dok on dođe kao predlog u skupštinu, onda tu ne može puno da se učini, tu su samo amandmani, a nešto ako nije konceptualno dobro u zakonu, vi ga amandmanima ne možete popraviti”<sup>64</sup>. Zbog toga su i njima korisna javna slušanja koja se organizuju van zakonodavne procedure.

<sup>62</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>63</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

<sup>64</sup> OCD 3, Intervju, 24.02.2016.

Konačno, OCD preko javnih slušanja pokušavaju da utiču na kreiranje budućih zakona u ministarstvima. Sugestije i predlozi javnosti izneti na javnim slušanjima mogu da utiču na predstavnike ministarstava i narodne poslanike da oblikuju ili promene mišljenje o nekom pitanju kao i da kasnije pokrenu inicijativu za donošenje određenog zakona, strategije ili akcionog plana. Na primer, prema navodima narodnih poslanika, *“javna slušanja na temu klimatskih promena podstakla su kasnije donošenje strategije adaptacije na klimatske promene”*<sup>65</sup>. Takođe, Odbor za prava deteta je na osnovu predloga i sugestija predstavnika civilnog društva kasnije pokrenuo inicijativu za izmenu člana 108. Krivičnog zakonika, čijom izmenom se ukinulo zastarevanje gonjenja za krivična dela seksualnog delikta prema maloletnim licima. Ova inicijativa je usvojena donošenjem Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima (tzv. „Marijin zakon“).

## 4.2. Sednice van sedišta

Prema Poslovniku NSRS, *“sednice odbora mogu da se održe i van sedišta Narodne skupštine”*<sup>66</sup>. Sednice van sedišta omogućavaju članovima odbora da se detaljnije upoznaju sa lokalnim problemima i radom lokalnih samouprava. Pošto najveći broj lokalnih udruženja građana zbog visokih troškova puta i smeštaja nema mogućnosti da učestvuje na sednicama odbora ili javnim slušanjima u sedištu NSRS, sednice van sedišta imaju potencijal da budu jedan od ključnih mehanizama uključivanja javnosti u rad parlamenta i približavanja parlamenta građanima.

Uprkos tome, u 10. sazivu Parlamenta samo šest odbora održalo je sednice van sedišta NSRS i to: Odbor za ljudska i manjinska prava; Odbor za evropske integracije; Odbor za odbranu i unutrašnje poslove; Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu; i Odbor za prava deteta. Kako pokazuju podaci u Tabelama 4-10, ovi odbori su održali ukupno 17 sednica van sedišta, a najaktivniji je bio Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu koji je održao 7 sednica van sedišta.

Tokom našeg istraživanja, ovi odbori su upravo istakli da je najveći značaj sednica van sedišta informisanje narodnih poslanika o lokalnim problemima i poboljšanje komunikacije sa građanima. Kako ističe jedan od intervjuisanih narodnih poslanika, *„približavate se ljudima na lokalnu, lokalnoj samoupravi i ljudima koji rade u aparatu i lokalnim organizacijama koji hoće da iskažu mišljenje, da se požale ili da postavite pitanje. Ili na kraju krajeva, [sednice van sedišta su] prilika da razgovarate sa građanima”*<sup>67</sup>. Predstavnici civilnog društva se slažu sa ovom konstatacijom ističući da je najveći značaj sednica van sedišta demistifikacija rada skupštine, ali i podizanje ugleda Narodne skupštine:

*„Kad odbori drže te sastanke van Beograda, na neki način ljudi se približe, dobijete utisak da to stvarno jesu neki živi ljudi, napravite kontakt sa njima, vidite da možete nekako da utičete, da možete da im se obratite i neki drugi put za nešto, a i članovi odbora dođu u kontakt. Ako već nisu lično ili profesionalno za neke teme zainteresovani, dođu u kontakt sa ljudima iz lokala, iz tih lokalnih zajednica, organizacija i mogu bolje da sagledaju koji su problemi, šta je*

---

<sup>65</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>66</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 42.

<sup>67</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

*to što ljude muči, što bi trebalo da im pomogne da bolje sagledaju predloge zakona, eventualno amandmane koji treba da se donesu, šta treba da se popravi*<sup>68</sup>.

Sem Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, pet odbora su do sada uključivali predstavnike javnosti u rad sednica van sedišta. Predstavnici javnosti su na ovim sednicama imali aktivnu ulogu kroz postavljanje pitanja i učestovanje u diskusiji. Na sednice van sedišta se najčešće pozivaju one organizacije sa kojima odbori od ranije imaju ostvarenu saradnju, ali pošto se sednice van sedišta organizuju u saradnji sa lokalnom samoupravom, lokalne samouprave takođe pozivaju učesnike.

Tabela 4: Broj sednica van sedišta po odborima održanih u 10. sazivu NSRS			
Odbor	2014.	2015.	Ukupno
Odbor za ljudska i manjinska prava	1	4	5
Odbor za evropske integracije	1	0	1
Odbor za odbranu i unutrašnje poslove	2	0	2
Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	2	5	7
Odbor za prava deteta	1	0	1
Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava	0	1	1

Direktna komunikacija sa udruženjima građana i predstavnicima lokalnih samouprava bi, poput mehanizma javnih slušanja, mogla da koristi narodnim poslanicima u vršenju zakonodavne i kontrolne funkcije parlamenta. U ovom istraživanju nas je interesovalo da li i u kojoj meri odbori koriste ove mogućnosti. Istraživanje, međutim, pokazuje, da sednice van sedišta retko služe kao direktan podsticaj narodnim poslanicima da iniciraju izmene zakona ili za unapređenje kontrolne funkcije kroz prikupljanje informacija o implementaciji zakona. Pored toga, narodni poslanici izuzetno retko koriste informacije dobijene tokom sednica van sedišta za pripremanje amandmana.

S druge strane, četrnaest od dvadeset, odnosno 70% odbora u 10. sazivu NSRS nije organizovalo sednice van sedišta. Prema našim podacima, razlozi za to su dvostruki. Prvo, pojedini odbori ističu da sednice van sedišta „ne donose puno jer ne utiču na donošenje odluka”<sup>69</sup>. Prema ovim poslanicima, mnogo je efikasnije odlaziti u posete lokalnim samoupravama na njihov poziv. Kada odbor organizuje sednicu van sedišta, fokus je usmeren na sam odbor i pitanja na dnevnom redu odbora, dok posete članova odbora lokalnim sredinama na njihov poziv omogućavaju da „domaćini [budu] dominantni faktor, da mi njih slušamo ... da oni vode sastanak i da daju rec”<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> OCD 3, Intervju, 24.02.2016.

<sup>69</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>70</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.



Drugo, finansijski razlozi takođe utiču na pojedine odbore da ne organizuju sednice van sedišta. Organizovanje sednica van sedišta NSRS podrazumeva dodatne troškove poput plaćanja dnevnica i putnih troškova članovima odbora. Zbog toga se sednice van sedišta najčešće organizuju na inicijativu i uz finansijsku podršku međunarodnih organizacija. U 10. sazivu Narodne skupštine Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) su pokrili većinu troškova održanih sednica van sedišta. Tako je, recimo, UNDP podržao Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu sa 611.592,00 dinara za korišćenje sopstvenog vozila za dolazak na sednice odbora van sedišta skupštine. Narodna skupština je snosila samo troškove dnevnica u iznosu od 16.524,00 dinara. UNDP je pružio finansijsku podršku i ostalim odborima u održavanju sednica van sedišta izuzev Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova čije sednice je podržala misija OEBS-a. Narodna skupština je samostalno organizovala tek jednu sednicu van sedišta i to sednicu Odbora za odbranu i unutrašnje poslove. Međutim, ta sednica je upravo zbog visine putnih troškova održana u Beogradu u Palati Saveznog izvršnog veća.

Datum	Mesto	Finansijska podrška	Tema
18.11.2014	Vrnjačka Banja	OEBS	Uloga mehanizama za rodnu ravnopravnost i postupanje nadležnih organa u skladu sa protokolima o postupanju u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima
23.04.2015.	Sjenica	OEBS	Ekonomsko osnaživanje žena na lokalnom nivou
19.06.2015.	Dimitrovgrad	OEBS	Uloga nacionalnih saveta nacionalnih manjina i lokalnih zajednica u ostvarivanju prava nacionalnih manjina i ostvarivanje prava na informisanje na jeziku nacionalnih manjina
27.11.2015.	Zrenjanin	OEBS	“Zrenjaninski model” u borbi protiv nasilja u porodici
10.12.2015.	Novi Sad	/	Obeležavanje Međunarodnog dana ljudskih prava

Datum	Mesto	Finansijska podrška	Tema
15. i 16.11.2014	Topola, Arandjelovac	UNDP	Proces pristupanja EU: Pregovaračko poglavlje 11 (poljoprivreda i ruralni razvoj) i 12 (bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika)

Datum	Mesto	Finansijska podrška	Tema
21.10.2014.	Novi Sad	UNDP	Stanje javne bezbednosti u Republici Srbiji nakon incidenta na fudbalskoj utakmici Srbija-Albanija 14.10.2014.
26.11.2014.	Beograd	/	Informacija o radu Ministarstva unutrašnjih poslova u periodu od jula do septembra 2014. godine

Datum	Mesto	Finansijska podrška	Tema
12.09.2014.	Ivanjica	UNDP	Stanje poljoprivrede u regionima zapadne, centralne i južne Srbije
17.11.2014.	Bajina	UNDP	Predlog zakona o finansiranju i obezbeđenju finansiranja

	Bašta		poljoprivredne proizvodnje; Poljoprivredna politika posvećena razvoju malih i srednjih gazdinstava kroz razvoj stočarstva, voćarstva i povrtarstva
03.02.2015.	Kruševac	UNDP	Proizvodnja i spoljnotrgovinska razmena u oblasti stočarstva, aktuelna situacija u oblasti bezbednosti hrane i uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda
13.03.2015.	Novi Pazar	UNDP	Informacija o stanju i perspektivi poljoprivredne proizvodnje, prerade, plasmana i proizvodnje organske hrane
24.04.2015.	Knić	UNDP	/
18.09.2015.	Bačka Topola	UNDP	Informacija o radu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine za period jul-septembar 2014. godine i Informacija o Nacrtu pravilnika o malim proizviđačima kao subjektima u poslovanju hranom životinjskog i biljnog porekla
08.10.2015.	Leskovac	UNDP	Informacija o radu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine za period oktobra-decembar 2014. godine i problemi u poljoprivrednoj proizvodnji na teritoriji Jablaničkog okruga

Tabela 9: Sednice van sedišta Odbora za prava deteta 2014-2016.

Datum	Mesto	Finansijska podrška	Tema
12.12.2014.	Sremski Karlovci	UNDP	Problemi dece čiji se život i rad odvija na ulici

Tabela 10: Sednice van sedišta Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava 2014-2016.

Datum	Mesto	Finansijska podrška	Tema
17.09.2015.	Beograd	UNDP	Rad i aktivnosti Republičke komisije a zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

#### 4.3. Predstavke građana

Predstavke građana predstavljaju značajan mehanizam uključivanja građana i mogućeg uticaja javnosti na rad Narodne skupštine. Ono što predstavke izdvaja od drugih mehanizama koje razmatramo u ovom istraživanju je to što su one mehanizam koji je na raspolaganju svim građanima i koji najčešće koriste građani koji nisu uključeni u organizacije, udruženja ili nevladine organizacije što ga čini vrlo demokratskim i participativnim. Sa druge strane, korišćenje mehanizma od strane građana sa veoma malo političkog ili zagovaračkog iskustva i znanja čini predstavke dosta personalizovanim i ograničava njihov načelni uticaj na zakone ili njihovu primenu.

Procedura podnošenja predstavki određena je *Uputstvom za postupanje sa inicijativama, peticijama, predstavkama i predlozima upućenim Narodnoj skupštini*. Građani svoje predstavke mogu uputiti na više načina: pismeno ili putem elektronske pošte (popunjavanjem obrasca koji sadrži osnovne podatke podnosioca i predlog stranke za rešenje navedenog problema i mehanizme koji su do sada korišćeni), ali i telefonom ili neposredno (organizovano je i dežurstvo tokom kojeg Narodne skupština prima podneske – ponedeljkom, sredom i petkom od 10 do 14h). U slučaju da se predstavke upućuju na dva poslednja načina, zaposleni u službi Narodne skupštine prave belešku o podnesci koja sadrži sve bitne podatke u upućuju je nadležnom odboru.

U praksi građani podneske upućuju odborima, predsjednicima odbora, ali i narodnim poslanicima direktno. Takođe, unutar odbora se organizuju manje radne grupe za podneske građana koje čini 3 do 5 poslanika. Ove grupe pregledaju podneske i u zavisnosti od prakse konkretnog odbora dalje organizuju raspravu o njima. Neki odbori (npr. Odbor za zdravlje i porodicu) razmatraju na sednici sve predstavke koje su dobili, dok drugi (npr. Odbor za prava deteta ili Odbor za zaštitu životne sredine) razmatraju samo one koje imaju sistemski ili načelan karakter i zbog toga predstavljaju politički relevantan problem. Takođe, ima odbora kod kojih su svi poslanici upoznati sa sadržajem predstavki, ali se o njima obično ne raspravlja na sednicama (npr. Odbor za poljoprivredu).

Ipak, utisak je da nema suštinske razlike između ovih postupaka i da je osnovni razlog za male razlike u praksi određen brojem podnesaka: neki odbori dobijaju mali broj podnesaka (npr. Odbor za kontrolu službi bezbednosti je u toku 2014. i 2105. dobio ukupno 20-ak), dok se drugim odborima u toku godine obraćaju stotine građana (primer ovakvog odbora bi bio Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo ili Odbor za zaštitu životne sredine).

U svim slučajevima odbori se trude da građani dobiju odgovore na svoje podneske u najkraćem mogućem roku. Uputstvo određuje rok od 30 dana, ali je on praksi obično kraći. Vrlo često se dešava da podnesci ne spadaju pod nadležnost skupštinskog odbora, već nadležnog ministarstva, pa se podnesci prosleđuju na dalje postupanje organima izvršne vlasti (uz istovremeno obaveštavanje podnosioca). U ovakvim slučajevima neki odbori zahtevaju od ministarstva da ih obavesti na koji način su reagovali na podnesak, čime se ostvaruje i kontrolna funkcija odbora, ali i zaštita interesa građana koji su se obratili Narodnoj skupštini. Takođe, na anonimne predstavke se po pravilu ne odgovara.

Narodni poslanici sa kojima smo razgovarali tokom ovog istraživanja su istakli da se predstavke najčešće bave konkretnim problemima koji nemaju sistemski karakter i značaj. Ipak, i kao takvi predstavljaju mehanizam rešavanja problema građana i način na koji parlament može da im pomogne i da istovremeno unapredi svoj ugled i uticaj.

Ipak, postoje i primeri kada predstavke dovode do izmene zakona ili podnošenja amandmana, kao u slučaju donošenja tzv. Aleksinog zakona (zakon koji se bavi vršnjačkim nasiljem) ili izmene odredaba članova 64. i 65. Zakona o zdravstvenom osiguranju na osnovu inicijative Saveza bubrežnih invalida (omogućavanje da osigurano lice na hroničnom hemodijaliznom programu, za vreme privatnog boravka u inostranstvu, ima pravo na korišćenje usluga stranih dijaliznih centara na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja u punom iznosu). Takođe, naši sagovornici su istakli da su na sednici odbora pojedini ministri obećali rešavanje problema o kojima se raspravljalo na osnovu podnesaka tokom prve naredne izmene relevantnih zakona<sup>71</sup>.

Podnesci građana imaju najveći uticaj na rad skupštine kao mehanizam prikupljanja informacija sa terena i zbog toga su veoma značajne za narodne poslanike: „*to nam mnogo znači jer nam oni šalju informacije koje su nama bitne. Te informacije možda postoje u ministarstvu, ali nama nisu dostupne*“<sup>72</sup>. Ovde se mora naglasiti da, kao i kod javnih slušanja, poslanici koriste mehanizme uključivanja javnosti da bi rešili problem svoje nedovoljne informisanosti i nedovoljne dostupnosti informacija koje sakuplja izvršna vlast.

---

<sup>71</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

<sup>72</sup> NP 3, Intervju, 09.03.2016.

Konačno, podnesci građana su u Odboru za zaštitu životne sredine dobili još jednu neobičnu funkciju: na osnovu njih je narodni poslanik Ivan Karić postavio veliki broj poslaničkih pitanja i time kroz korišćenje drugih skupštinskih mehanizama osnažio uticaj koje podnesci građana mogu da imaju.

## 5. Primeri dobrih praksi

U ovom delu istraživanja detaljno analiziramo dva primera dobre prakse.

Prvi primer se odnosi na *Zelenu stolicu pri Odboru za zaštitu životne sredine* koja omogućava kontinuirano i koordinisano učešće predstavnika civilnog društva u radu ovog odbora.

Drugi primer se odnosi na tzv. *vanjske članove koji postoje u Saboru Republike Hrvatske* i koji omogućavaju ravnopravno učešće velikog broja stručnjaka, naučnika i javnih radnika u radu svih odbora hrvatskog parlamenta.

Prilikom analize u oba slučaja obratićemo posebnu pažnju na istorijski razvoj ovih instituta, na načine na koji oni funkcionišu i utiču na rad odbora, ali i na moguće probleme i kontroverze koji se vezuju za njih. Osnovni cilj je da na osnovu detaljnog uvida u ova iskustva razmotrimo mogućnost da se ovi mehanizmi u većoj meri primene u radu Narodne skupštine Republike Srbije.

### 5.1. Zelena stolica

Zelena stolica je jedan od najvažnijih mehanizama uključivanja građana u rad skupštinskih odbora koji se koriste u Narodnoj skupštini.

Arhusku konvenciju je Republika Srbija ratifikovala 12. maja 2009. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Na osnovu toga u Poslovnik Narodne skupštine uneta je odredba, na osnovu koje Odbor za zaštitu životne sredine može da omogući prisustvo, odnosno učešće predstavnika građana i udruženja građana na sednici Odbora u raspravi o određenim pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine.

Zelena stolica je ustanovljena 2013. godine na osnovu člana 63. Poslovnika o radu Narodne skupštine koji se odnosi na rad Odbora za zaštitu životne sredine: „*Odbor može da omogući prisustvo, odnosno učešće predstavnika građana i udruženja građana na sednici Odbora u raspravi o određenim pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine*”<sup>73</sup>.

*Način na koji je došlo do formiranja Zelene stolice nam govori o preduslovima za uspostavljanje ovakvog mehanizma i u drugim odborima.*

Uspostavljanje Zelene stolice je rezultat četvorogodišnjeg rada i saradnje između Narodne skupštine i predstavnika civilnog društva. Sve je započelo 2009. kada je grupa nevladinih organizacija u okviru

---

<sup>73</sup> Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine, čl. 63.

programa koji je bio posvećen zagovaranju izmena javnih politika u oblasti zaštite životne sredine osnovala mrežu ekoloških organizacija. Iz ove mreže su potekle tri inicijative.

Prva inicijativa je bila za osnivanje tzv. zelene poslaničke grupe – grupe parlamantaraca koji su posebno zainteresovani za zaštitu životne sredine. Ova neformalna parlamentarna grupa se obnavlja sa svakim novim parlamentarnim sazivom. Postojanje neformalnih tematskih grupa u parlamentu može biti od velikog značaja jer promoviše saradnju između poslanika iz različitih partija, što je naročito bitno u zemljama sa izraženom partijskom disciplinom poput Srbije.

Druga inicijativa mreže ekoloških organizacija bila je usmerena na uspostavljanje saradnje sa nadležnim ministarstvom. Ova inicijativa je dovela do potpisivanja Memoranduma o saradnji, ali je saradnja nakon toga bila nestabilna i zavisila je od mnogo faktora, ali primarno od zainteresovanosti ministarstva da sarađuje sa organizacijama civilnog društva.

Treća inicijativa je bila vezana za uvođenje Zelene stolice pri Odboru za zaštitu životne sredine i ona je realizovana nakon što je mreža organizacija dobila podršku od tadašnje predsednice odbora Milice Vojić Marković. Važno je istaći da je institut Zelene stolice uspešno nastavio rad i pod novim predsednikom odbora dr Branislavom Blažićem, kao i da je došlo do promene stranke kojoj pripada predsednik odbora što u „feudalizovanom“ sistemu politike (koji podrazumeva kompletnu kontrolu nad resorom od strane samo jedne partije) u Srbiji često zna da označi kraj inicijativa započetih za vreme druge stranke ili vlade. Naši sagovornici iz redova civilnog društva posebno ističu „*značaj sekretara odbora za kontinuitet rada Zelene stolice*“<sup>74</sup>.

### 5.1.1. Kako radi Zelena stolica?

Formalno, reč je o dve braon stolice u sali u kojoj Odbor za zaštitu životne sredine održava sastanke. Na ove dve stolice tokom sastanka sede predstavnici organizacija koji nemaju pravo glasa, ali imaju pravo učešća u radu.

Kada se zakaže sednica odbora, sekretar odbora informaciju prosleđuje organizaciji koja u tom trenutku koordinira rad mreže – Centru modernih veština, Mladim istraživačima ili Beogradskom fondu za političku izuzetnost – koji prosleđuju poziv ostalim organizacijama unutar mreže. „*Na osnovu kapaciteta, stručnosti i afiniteta*“<sup>75</sup> se vrši odabir predstavnika za predstojeću sednicu odbora. Nažalost, pošto se u praksi sednice odbora zakazuju u veoma kratkom roku, često se dešava da organizacije van Beograda nisu u stanju da pošalju svoje predstavnike na vreme. Takođe, u takvim situacijama nema vremena za neku ozbiljniju pripremu za sastanke i tada do istražaja dolazi stručnost i znanje organizacija koje čine mrežu.

Predstavnici Zelene stolice smatraju da je mreža ili koalicija organizacija posebno važna kao organizacioni mehanizam i zbog toga što decentralizuje pristup parlamentu i onemogućava vezivanje jedne organizacije ili jedne osobe za poziciju moći. Nažalost, nezavidna finansijska situacija u kojoj se

---

<sup>74</sup> OCD 1, Intervju, 10.02.2016.; OCD 2, Intervju, 18.02.2016.

<sup>75</sup> Sve organizacije u mreži su odgovorile na upitnik prilikom pristupanja i iskazale tematske preference i stepen ekspertize.

nalaze brojne organizacije civilnog društva u realnosti ograničava broj mogućih učesnika u radu odbora i sužava krug na veće, nacionalne organizacije iz Beograda.

### 5.1.2. Kakav je uticaj ovog mehanizma?

Formalni uticaj Zelene stolice na odluke Odbora nije veliki, što nije iznenađenje imajući u vidu da istraživanja nedvosmisleno pokazuju da uticaj parlamenta na konačni sadržaj zakona nije previše izražen. Sa druge strane, uticaj na rad Odbora je očigledan.

Predsednica odbora u prvom mandatu kada je uvedena Zelena stolica (2012-2014.) Milica Vojić Marković smatra da je učešće zelene stolice bilo od velikog značaja: „Čini mi se da je najveći kvalitet rada Odbora dolazio od toga što su se na zajedničkim sednicama nalazili i razgovarali narodni poslanici, ministri i administracija, predstavnici lokalnih samouprava i javnih preduzeća i civilni sektor”<sup>76</sup>. Poslanici sa kojima smo razgovarali vide predstavnike civilnog društva kao „ozbiljne organizacije koje postoje godinama i koje su ukorenjene u društvu“ i kao takve predstavljaju „ozbiljnog sagovornika“ članovima odbora<sup>77</sup>.

Predstavnici Zelene stolice smatraju da njihovo učešće doprinosi boljem informisanju narodnih poslanika. Pored toga, deo predloga iznetih na sastancima odbora poslanici koriste kao osnovu za podnošenje amandmana ili kao dodatnu argumentaciju za već podnete amandmane. Iznete kritike i sugestije preko odbora stižu i do nadležnog ministarstva koje daje konkretne i detaljne odgovore.

Iz perspektive civilnog društva, Zelena stolica predstavlja „strašan napredak”<sup>78</sup> jer pre njenog formiranja nije postojala mogućnost da se uopšte obrate Narodnoj skupštini. Na primer, prilikom usvajanja Zakona o zaštiti prirode 2010. godine predstavnici ekoloških organizacija nisu uspeali ni da dobiju odobrenje da samo prisustvuju sednici odbora. Predstavnici civilnog društva smatraju da su danas mnogo bolje informisani jer imaju uvid u dokumenta i na sednicama odbora mogu direktno da komuniciraju sa nadležnim ministarstvom, kao i da se mehanizmom Zelene stolice „skida fama sa skupštinskog rada, povećava otvorenost i pristupačnost”<sup>79</sup>.

### 5.1.3. Problem koordinacije?

Često se kao argument protiv uključivanja predstavnika civilnog društva koristi problem njihove koordinacije i zastupanje različitih stavova unutar civilnog društva. Naši sagovornici kažu da su se u početku javljali određeni problemi, ali da se vremenom uspostavilo poverenje između organizacija unutar mreže. Takođe, vrlo često organizacije pripadaju različitim oblastima jer je polje zaštite životne sredine

---

<sup>76</sup> Milica Vojić Marković (2015), „Životna sredina i Narodna skupština Republike Srbije“ u *Priručnik za narodne poslanike i poslanice – Životna sredina u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, str.56. Dostupno na <http://www.zelenidijalog.rs/wp-content/uploads/2015/08/Prirucnik-ZPG.pdf> (pristupljeno 12.3.2016)

<sup>77</sup> NP 1, Intervju, 24.02.2016.

<sup>78</sup> OCD 1, Intervju, 10.02.2016.

<sup>79</sup> OCD 1, Intervju, 10.02.2016.

dosta široko, pa ne dolazi do preklapanja oblasti i različitih stavova. Konačno, ukoliko je potrebno usaglašavanje stavova, a do njega ne može da dođe onda organizacije na sednici odbora naglase da govore u ime svojih organizacija i da postoji određeno neslaganje.

Ipak, imajući u vidu ulogu predstavnika civilnog društva ili stručne javnosti u radu odbora, ovaj problem nije nepremostiv: konačnu odluku donose narodni poslanici jer je njihova funkcija da predstavljaju građane i da formulišu njihovu političku volju. Sa druge strane, uloga zastupnika civilnog društva nije predstavnička, već da učešćem i argumentacijom unaprede dijalog, ukažu na moguće probleme ili da dodatno informišu poslanike.

#### 5.1.4. Zašto baš Zelena stolica?

Iskustvo Zelene stolice može biti veoma važno za dalji razvoj parlamentarne prakse u Srbiji. Jedno od pitanja koje smo postavili tokom ovog istraživanja je i zbog čega je baš u oblasti zaštite životne sredine došlo do institucionalizovanja saradnje. Naši sagovornici na ovu temu su dali veoma slične odgovore – istakli su nekoliko važnih preduslova koji su olakšali ovaj proces: (1) uspostavljanje zelene parlamentarne grupe koja je profilisala značaj ekoloških tema i njihovu posebnost; (2) uspostavljanje prethodne saradnje i poverenja između civilnog društva, narodnih poslanika i Narodne skupštine; i (3) snaga, iskustvo i ekspertiza civilnog sektora u oblasti zaštite životne sredine. Ipak, kao ključni element za uspeh procesa istakli su zainteresovanost narodnih poslanika koji čine Odbor za zaštitu životne sredine za oblast kojom se bave i spremnost predsednika odbora u dva poslednja mandata da podrže ovu inicijativu i da joj daju puni smisao, a ne samo protokolarni karakter.

Takođe, kvalitet ovoga mehanizma se implicitno potvrđuje i u radu nekih drugih odbora koji na sličan način uključuju predstavnike građana. Tako se može tvrditi da Odbor za evropske integracije ima neformalnu „evropsku stolicu“ u kojoj sede predstavnici Evropskog pokreta u Srbiji koji na sličan način koordinišu rad civilnog sektora zainteresovanog za evropske integracije<sup>80</sup>. Ovaj odbor pre razmatranja predloga pregovaračke pozicije „*obavezno razmatra predloge, priloge i preporuke predstavnika civilnog društva, odnosno Nacionalnog konventa o evropskoj integraciji Srbije*“<sup>81</sup>. Odbor za prava deteta ima aktivnu saradnju sa predstavnicima UNICEF, koji nisu deo civilnog društva u užem smislu, ali predstavljaju stručnjake u oblasti i time doprinose radu odbora. Takođe, „*slični mehanizmi su inicirani na nivou lokalne vlasti (kancelarije pri lokalnoj samoupravi), ali se u praksi često pokazivalo da organizacije nemaju kapaciteta da održe dugoročni rad ovakvih kancelarija*“<sup>82</sup>.

Sa druge strane, neki narodni poslanici smatraju da se ideja Zelene stolice ne može primeniti da druge odbore jer se oni bave previše različitim temama pa bi kontinuirano uključivanje građana bilo previše komplikovano ili organizaciono zahtevno, kao i da u drugim oblastima „*postoje sukobljene OCD koje bi se veoma teško složile oko koordinacije i predstavnika*“<sup>83</sup>. Važno je da istaknemo da poslanici koji su kritički

---

<sup>80</sup> OCD 5, Intervju, 11.3.2016.

<sup>81</sup> Odluka Odbora za evropske integracije od 4. juna 2014. godine. Dostupno na <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/08/Odluka.pdf> (Pristupljeno 8.3.2016).

<sup>82</sup> OCD 3, Intervju, 24.02.2016.

<sup>83</sup> NP 2, Intervju, 08.03.2016.

nastrojeni prema modelu zelene stolice snažno podržavaju učešće građana u odborima u kojima su članovi, tj. da nije reč o načelnom protivljenju.

## 5.2. Regionalna iskustva – Vanjski članovi odbora u Saboru Republike Hrvatske

Kao što smo u uvodnom metodološkom delu najavili, komparativna komponenta ovog istraživanja usmerena je na primer tzv. vanjskih članova koji učestvuju u radu hrvatskog Sabora što je bez dileme najrazvijeniji primer učešća stručne javnosti u radu skupštinskih odbora u zemljama koje se po stepenu demokratizacije mogu porediti sa Srbijom.

Vanjski članovi su najčešće predstavnici univerziteta, stručnih i profesionalnih organizacija, nevladinih organizacija, sindikata i crkava koji svojom ekspertizom doprinose radu Sabora Republike Hrvatske. Ovaj institut uveden je od početka parlamentarne prakse u višepartijskom sistemu, ali se naslanja na tradiciju razvijenu u vreme SFRJ. Ovakva stručna tela koja pružaju podršku predstavnicima naroda postojala su i u praksi Narodne skupštine Socijalističke Republike Srbije.

Pravni osnov za učešće predstavnika javnosti se nalazi u članu 52. Poslovnika Hrvatskog sabora: „*Radno tijelo Sabora može uključiti znanstvene i druge organizacije i pojedine stručnjake u pripremanje akata ili razmatranje pojedinog pitanja iz njegova djelokruga, ako su za to osigurana financijska sredstva, a može predložiti Vladi da se ti poslovi povjere ministarstvima ili drugim tijelima državne uprave*“<sup>84</sup>.

U praksi, većina saborskih odbora ima vanjske članove. Izuzeci od ovog pravila su odbori koji imaju specifične teme poput Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost ili su usmereni na rad sabora, a ne na javne politike kao što je Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove. U ostalim odborima, broj vanjskih članova se kreće od 3 do maksimalnih 6 i oni su najčešće definisani kao „*javni, znanstveni i stručni djelatnici*“<sup>85</sup>. Može se primetiti da se u određenju pojavljuje kategorija „javni djelatnici“ koja se se koristila i u vreme SFRJ, a koja razrešava problem stručnosti o kome smo ranije govorili i omogućuje uključivanje građana bez formalnog obrazovanja, ali sa iskustvom iz građanskog društva.

Jedan deo odbora ima nešto precizniju strukturu vanjskih članova. Na primer, Odbor za finansije i državni proračun ima 3 predstavnika konkretnih organizacija ili institucija: po jedan predstavnik sindikata više razine, udruge poslodavaca i Hrvatske gospodarske komore, dok su tri preostala člana predstavnici naučnih i stručnih institucija. Na sličan način Odbor za zdravstvo i socijalnu politiku predviđa predstavnike Hrvatske lekarske komore i Hrvatske komore medicinskih sestara.

Ima i odbora koji sve vanjske članove preciznije određuju. Tako na primer Odbor za veterane sve vanjske članove bira iz redova braniteljskih i veteranskih organizacija, dok Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u svoje članstvo želi da uključi dva predstavnika verskih zajednica (od kojih je jedan predstavnik katoličke crkve) i dva predstavnika organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

---

<sup>84</sup> Poslovnik Hrvatskog sabora, 2013, član 52. Dostupno na <http://www.sabor.hr/font-size3poslovnik-hrvatskoga-sabora-radna-tijela> (pristupljeno 1.3.2016)

<sup>85</sup> Poslovnik Hrvatskog sabora, 2013, član 57. Dostupno na <http://www.sabor.hr/font-size3poslovnik-hrvatskoga-sabora-radna-tijela> (pristupljeno 1.3.2016)



Posebno je zanimljiv slučaj Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koji pored poslanika predviđa još devet članova koji se imenuju na predlog predstavničkog tela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, i to: jedan iz Zagreba, Osijeka, Splita i Rijeke, dva iz jedinica područne (regionalne) samouprave, dva iz jedinica lokalne samouprave - općine (jedan iz kontinentalnog, a jedan iz priobalnog dela Hrvatske) i jedan iz reda pravnika. Iako ovi predstavnici nisu po svom karakteru i ulozi identični vanjskim predstavnicima, oni prate logiku povećavanja transparentosti rada parlamenta i pokušavaju da integrišu parlament sa lokalnim nivoima samouprave i da ga približe građanima.

Sama procedura izbora vanjskih članova se menjala i unapređivala. Nakon početnog modela koji je podrazumevao da se članovi biraju dogovorom parlamentarnih stranaka, u poslednjih nekoliko saziva (od 2008.) je uveden model javnih konkursa na koje se mogu prijaviti svi zainteresovani: „*Postupak imenovanja članova radnog tijela započinje objavljivanjem javnog poziva za predlaganje kandidata. Kandidati mogu predložiti stručne institucije, stručne udruge, udruge civilnog društva, kao i pojedinci*“<sup>86</sup>. Ovaj konkurs obično traje dve nedelje, ali se nažalost raspisuje sa zakašnjenjem u odnosu na konstituisanje skupštine. Na primer, iako je aktuelni Sabor konstituisan 28. decembra 2015, u trenutku pisanja ovog izveštaja (mart 2016.) konkurs još uvek nije raspisan, „*dok su kašnjenja u naimenovanju u prethodna dva slučaja*“<sup>87</sup> trajala i čitavih godinu dana.

Procedura prijavljivanja i kriterijumi nisu ograničavajući, pa se mogu prijaviti i pojedinci. Nakon završene procedure ulazi se u proces međustranačkog pregovaranja, a odluka se formalno donosi na plenumu glasanjem za predložene liste za svaki odbor pojedinačno.

Vanjski članovi imaju pravo da učestvuju u radu odbora bez ograničenja, sa izuzetkom prava glasa. Vanjski članovi ne primaju nadoknadu za svoj rad u mesecima kada zaseda Parlament.

Naši sagovornici iz civilnog društva koji su preko mehanizma vanjskog člana učestvovali u radu Sabora smatraju da je ovo izuzetno korisna platforma za zagovaračke organizacije jer se ostvaruje pristup Parlamentu što omogućava (1) komunikaciju i lobiranje poslanika, (2) pristup informacijama i dokumentima koja su na raspolaganju članovima odbora i (3) pristup medijima koji izveštavaju sa sednica odbora i kojima je vrlo često potrebno dodatno mišljenje ili stručno tumačenje onoga o čemu se raspravljalo na odboru<sup>88</sup>. Dodatna vrednost je u odborima koji učestvuju u procesu izbora na javne pozicije kao što su zaštitnik građana, poverenik za informacije ili sudije ustavnog suda (što je u ingerenciji Odbora za ustav, Poslovnik i politički sustav). U tom slučaju kandidati za ove pozicije dolaze na saslušanje u odbor, pa vanjski članovi mogu, ravnopravno sa poslanicima, da postavljaju pitanja kandidatima.

Prema našim sagovornicima i narodni poslanici smatraju da je prisustvo vanjskih članova korisno za raspravu jer oni unose drugačiju perspektivu i dodatnu stručnost, pa se često dešava da poslanici koriste argumentaciju i podatke koje su dobili od vanjskih članova.

Uprkos ovom razvijenom mehanizmu učešća stručne i zagovaračke javnosti u radu odbora, ni hrvatski Sabor se ne može pohvaliti visokim uticajem na konačni tekst zakona. Kao i u drugim državama, i u

---

<sup>86</sup> Poslovnik Hrvatskog sabora, 2013, član 57. Dostupno na <http://www.sabor.hr/font-size3poslovnik-hrvatskoga-sabora-radna-tijela> (pristupljeno 1.3.2016.).

<sup>87</sup> Obrisi- obrana i sigurnost (2012), Političkom trgovinom do vanjskih članova saborskih odbora, dostupno na: <http://obrisi.org/hrvatska/politickom-trgovinom-do-vanjskih-clanova-saborskih-odbora/>, (Pristupljeno 4.3.2016)

<sup>88</sup> OCD 4, Intervju, 7.3.2016.

Hrvatskoj se javlja prevlast izvršne vlasti u zakonodavnom procesu, "pa je najveća mogućnost da se na zakone utiče ukoliko se uključite u rad radnih grupa koje pripremaju nacrt zakona"<sup>89</sup>. Sa druge strane, razmatranje zakona u odborima ipak može uticati na izmenu zakona, ali u manjoj meri. Kako vanjski članovi nemaju pravo da predlažu amandmane, najefikasniji mehanizam je da se neko od poslanika zainteresuje za ideju i da je predloži kao svoj amandman. Na takav način su unete neke važne izmene u predloge zakona, poput odredbe o načinu prikupljanja potpisa za referendum (omogućeno je prikupljanje potpisa na javnim mestima).

Vanjski članovi izazivaju i određene kontroverze. Osnovna zamerka je da se "ove pozicije koriste kao dodatni plen koje partije dele nakon izbora i na koje postavljaju sebi bliske ljude"<sup>90</sup>, kao i da sam proces odabira vanjskih članova nije dovoljno transparentan, to jest da kriterijumi odabira često nisu najjasniji. Ovi problemi podsećaju na situacije koje se u Srbiji javljaju prilikom finansiranja nevladinih organizacija kada se pomoć usmerava ka organizacijama koje su bliske partijama na vlasti ili čak osnovane od strane njihovih članova za potrebe konkursa.

Ipak, problemi koji se javljaju u primeni ne bi trebalo da zasene očiglednu korist koja proizilazi iz učešća javnosti u procesu donošenja odluka. Konačno, kako i naši sagovornici ističu, „cilj vanjskog člana nije da predstavlja građane, zbog toga nema ni pravo glasa, ni izborni legitimitet. Cilj je da svojim znanjem i stručnošću doprinese raspravi i pronalasku boljih rešenja i da pomogne zastupnicima"<sup>91</sup>.

## 6. Preporuke za unapređenje rada

U uvodnom delu smo podvukli da istraživanje ima jasnu orijentaciju ka unapređenju rada odbora Narodne skupštine. Na osnovu naših empirijskih nalaza, razgovora sa velikim brojem kvalifikovanih sagovornika i na osnovu uvida u dobru domaću i regionalnu praksu formulisali smo preporuke koje se odnose na tri ključne celine: na načelni rad odbora, na učešće javnosti u radu odbora i na povećanje transparentnosti rada odbora.

### 6.1. Rad odbora

- 1) Potrebno je dodatno edukovati narodne poslanike o značaju odbora i mogućnostima uticaja odbora na proces donošenja odluka i nadzor nad radom izvršne vlasti kako bi se narodni poslanici motivisali da aktivnije učestvuju u radu odbora.

*Ova edukacija mora biti posebno usmerena na nove poslanike koji će biti izabrani u 11. skupštinski saziv. U ovoj edukaciji (putem treninga, seminara, radionica...) podršku u procesu treninga mogu pružiti i međunarodne i domaće nevladine organizacije koje imaju dugogodišnju saradnju sa Narodnom skupštinom.*

---

<sup>89</sup> OCD 4, Intervju, 7.3.2016.

<sup>90</sup> Obrisi - obrana i sigurnost (2012), Političkom trgovinom do vanjskih članova saborskih odbora, dostupno na: <http://obris.org/hrvatska/politicnom-trgovinom-do-vanjskih-clanova-saborskih-odbora/>, (Pristupljeno 4.3.2016)

<sup>91</sup> OCD 4, Intervju, 7.3.2016.

- 2) Unaprediti zakonodavnu proceduru kroz smanjenje korišćenja procedure hitnog postupka i kroz redovno dostavljanje godišnjeg Plana rada Vlade Parlamentu.

*Ukoliko bi u svakom trenutku poslanici znali koji predlog zakona ulazi u skupštinsku proceduru to bi omogućilo da se obezbedi adekvatna priprema poslanika za debatu, što bi doprinelo boljem kvalitetu zakona.*

- 3) Zahtevati od ministarstva da se, pre otvaranja konsultativnog procesa sa drugim ministarstvima i pre nego što Vlada podnese predloga zakona Narodnoj skupštini, informiše resorni odbor o nacrtu zakona.
- 4) Uvesti praksu da Vlada, kada je predlagač zakona, uz predlog zakona Narodnoj skupštini dostavi i podzakonska akta radi informisanja o predviđenim rešenjima u ovim aktima (ako već u tom trenutku postoje nacrti podzakonskih akata). Na ovaj način bi se i odbori upoznali sa celinom zakonskih rešenja.
- 5) Kako bi se povećao kvalitet tromesečnih izveštaja koje ministarstva podnose odborima, potrebno je zahtevati od ministarstava da u izveštaje obavezno uključe planove i strategije, stepen i kvalitet implementacije zakona, kao i odgovore na ranije podnete primedbe i sugestije odbora.
- 6) Izmenama Poslovnika i uvođenjem sistema kvota podsticati praksu imenovanja opozicionih narodnih poslanika na mesto predsednika odbora, pošto istraživanje pokazuje da odbori efikasnije vrše nadzor nad radom izvršne vlasti kada predsednik odbora dolazi iz redova opozicije.

## **6.2. Učešće javnosti**

- 1) Institucionalizovati učešće organizacija civilnog društva u radu odbora kroz izmene Poslovnika. Poslovnik trenutno u članovima 43. i 74. eksplicitno pominje samo učešće naučnika i stručnjaka na sednicama odbora, dok član 63. predviđa učešće predstavnika civilnog društva na sednicama Odbora za zaštitu životne sredine. Poželjno je eksplicitno omogućiti uključivanje organizacije civilnog društva i u rad drugih odbora

*Podsticati mehanizme uključivanja građana poput Zelene stolice i u drugim odborima. Za početak, formalizovati status Evropskog pokreta u Srbiji kao koordinatora „evropske stolice“ pri Odboru za Evropske intergracije, a zatim uvesti sličan mehanizam u nekoliko odbora koji bi služili kao probni slučajevi u 11. sazivu Narodne skupštine.*

- 2) Razmotriti uvođenje mehanizam spoljnih članova odbora iz redova univerziteta, stručnih i profesionalnih organizacija, nevladinih organizacija i sindikata i istaknutih stručnjaka po uzoru na vanjske članove u hrvatskom Saboru. Najpre, bi ovaj mehanizam mogao da se primeni u tri odbora u novom sazivu Narodne skupštine kako bi se uvideli mogući efekti nakon čega bi se ovo pitanje moglo urediti i Poslovníkom.

- 3) Unaprediti organizaciju javnih slušanja kroz izmene Poslovnika po kojima bi se javna slušanja zakazivala minimum **15 dana** pre njihovog održavanja. To bi omogućilo zainteresovanoj javnosti da se bolje informiše i pripremi za učešće na javnom slušanju.
- 4) Iako je Poslovníkom definisano da se javno slušanje održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora, dodatnim informisanjem poslanika o značaju javnih slušanja za podizanje kvaliteta debata na plenarnim sednicama, podsticati ih da više učestvuju na javnim slušanjima.
- 5) Podsticati povećanje broja sednica van sedišta kao jednog od ključnih mehanizama uključivanja lokalnih organizacija i građana na lokalnu u rad odbora i predvideti i sredstava u skupštinskom budžetu za ove sednice
- 6) Edukovati lokalne OCD o značaju odbora i mogućnostima uticaja na donošenje odluka kroz iniciranje i učešće u javnim slušanjima i sednicama odbora. Ovu edukaciju može biti sprovedena od strane Narodne skupštine i nevladinih organizacija koje imaju saradnju sa Skupštinom.

### **6.3 Povećanje transparentnosti rada odbora**

- 1) Povećati transparentnost rada svih odbora kroz postavljanje izveštaja/zapisnika i rezultata glasanja sa svih sednica odbora i zvaničnih zapisnika/informacija sa svih javnih slušanja na sajt Skupštine.

*Iako na sajtu Skupštine Srbije u sekciji odbori, postoje objavljene kratke vesti sa održanih javnih slušanja, tek sporadično postoje i zvanične informacije sa tih javnih slušanja koje priprema Služba NSRS. Takođe, postoje i objavljeni izveštaji/zapisnici sa sednica odbora za pojedine odbore, ali ovo nije ujednačena praksa za sve odbore. Rezultati glasanja članova odbora sa sednica odbora ne objavljuju se na sajtu Narodne skupštine.*

- 2) Imajući u vidu da su odbori najvažnija mesta za kontrolu i nadzor nad izvršnom vlašću, potreban je transparentniji rad odbora koji pored već uspostavljene korisne prakse postavljanja prenosa sednica na sajtu NSRS pre svega podrazumeva veće prisustvo odbora u medijima kroz aktivniji pristup skupštinske Službe za saradnju sa medijima i kroz aktivniji pristup samih narodnih poslanika.
- 3) Omogućiti uvid javnosti u zahteve, primedbe i pitanja koje odbor ili narodni poslanici postavljaju ministarstvima u okviru kontrolne funkcije.

## **7. Zaključne napomene**

Istraživanje o radu odbora nedvosmisleno je pokazalo da se odbori suočavaju sa svim problemima sa kojima se suočava i Skupština u plenarnom radu. Partijska disciplina i usvajanje zakona po hitnom postupku onemogućava odbore da ispune svoj značajan demokratski potencijal, pre svega kada govorimo o uticaju na zakonodavni proces i kontrolnu funkciju odbora. Ipak, budući da su odbori manja i stručnija tela okupljena oko konkretnih tema i problema, u njihovom radu se uočavaju određene razlike u odnosu na plenarni rad i neki pozitivni trendovi.

Pozitivni trendovi se uočavaju u radu nekoliko odbora koji se ističu svojim aktivnostima i korišćenjem raspoloživih mehanizama koje omogućava Poslovnik, odnosom prema nadležnim ministarstvima i saradnjom sa civilnim društvom. Primeri dobre prakse su naročito uočljivi kod odbora koji uključuju organizacije civilnog društva u svoj rad, bilo kroz institut javnih slušanja (koja pored ispunjavanja svoje osnovne funkcije, omogućavaju poslanicima da se upoznaju sa nacrtom zakona pre nego što do njih stigne redovnom procedurom i obezbeđuju forum za debatu između narodnih poslanika, nadležnog ministarstva i predstavnika civilnog društva), tako i kroz omogućavanje učešća predstavnika nevladinih organizacija na sednicama odbora (primer Zelene stolice). Uključivanje civilnog društva se pokazalo kao veoma korisno jer doprinosi kvalitetu rada u odborima i približava Narodnu skupštinu građanima.

Naš osnovni istraživački nalaz je da aktivnost odbora u najvećoj meri zavisi od predsednika odbora, političke snage i iskustva poslanika koji čine odbor i od snage civilnog društva u polju nadležnosti odbora i njihove usmerenosti na saradnju sa Narodnom skupštinom. Sinergija ova tri elementa proizvodi rezultate koji nam pokazuju da je unutar postojećih institucionalnih i političkih okolnosti moguće značajno unaprediti rad skupštinskih odbora.

## LITERATURA

1. Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije (2012), Stojiljković, Spasojević & Lončar (ur.) Beograd: Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju: Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) ili *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore* (2012) Slaviša Orlović (priređio), Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore;
2. Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), Službeni glasnik RS, br. 20, 16. mart 2012. godine;
3. „Osnovne ocene i nalazi”, Lončar, Jelena, Spasojević, Dušan & Stojiljković, Zoran (2012), u Stojiljković, Zoran (ur.), Lončar, Jelena (ur.), Spasojević, Dušan (ur.). Političke stranke i

zakonodavna aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije: studija u okviru projekta "Jačanje odgovornosti Narodne skupštine Republike Srbije", Beograd, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju: Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP);

4. „Ka boljim zakonima: Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak“, Otvoreni parlament, Beograd, USAID, CRTA i Britanska ambasada u Beogradu;
5. Narodna skupština, Izveštaj o broju podnetih amandmana, <http://www.parlament.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-podnetih-amandmana.1956.html> ;
6. Izveštaj o radu radnih tela Narodne skupštine i zaposlenih u sektoru za zakonodavstvo Službe Narodne skupštine <http://www.parlament.rs/aktivnosti.1217.html> ;
7. "Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?" Otvoreni parlament (2014), dostupno na <http://www.otvoreniiparlament.rs/wp-content/uploads/2014/04/ovde1.pdf>
8. „Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije u Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore“ ,Spasojević Dušan (2012), u Orlović (ur.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore (2012). Beograd, Sarajevo, Podgorica: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore;
9. Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije, Službeni glasnik, br. RS 9/10;
10. „Životna sredina i Narodna skupština Republike Srbije“, Milica Vojić Marković (2015), u Priručnik za narodne poslanike i poslanice – Životna sredina u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, str.56. Dostupno na <http://www.zelenidijalog.rs/wp-content/uploads/2015/08/Prirucnik-ZPG.pdf>;
11. Poslovník Hrvatskog sabora, 2013;
12. Obris - obrana i sigurnost (2012), Političkom trgovinom do vanjskih članova saborskih odbora, dostupno na: <http://obris.org/hrvatska/politickom-trgovinom-do-vanjskih-clanova-saborskih-odbora/>