

Studija

Uloga i rad

Narodne skupštine Republike Srbije

u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji

dr Vladimir Međak



OTVORENI PARLAMENT.rs

O vama se radi.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Beograd, 3. avgust 2020.

Uloga i rad

Narodne skupštine Republike Srbije

u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji

dr Vladimir Međak

Izradu studije omogućila je Vlada Švajcarske. Ova studija ne predstavlja nužno zvanični stav Vlade Švajcarske.

Sadržaj

| | |
|--|-----------|
| Rezime | 3 |
| Uvod | 4 |
| Zakonodavna funkcija | 5 |
| Nadzorna funkcija | 11 |
| Informativno-obrazovna funkcija | 14 |
| Zaključci i preporuke | 16 |

Rezime

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji (član 98. Ustava). Stoga **proces harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije** leži u njenoj nadležnosti. Ukupni nadzor nad radom izvršne vlasti koji vrši Narodna skupština uključuje i **nadzor nad radom Vlade u pristupnim pregovorima** i celokupnom procesu evropskih integracija Srbije, budući da je Vlada odgovorna za vođenje politike, uključujući i pregovore. Narodna skupština ima i **informativno-obrazovnu funkciju**, koja podrazumeva informisanje građana o temama od značaja za društvo, pa samim tim i o procesu pristupanja EU, prvenstveno organizovanjem javnih slušanja i tematskih sednica na značajne teme.

U ovoj studiji ćemo kroz primere pokazati kako je došlo do **urušavanja ove tri funkcije** Narodne skupštine (zakonodavne, nadzorne i informativno-obrazovne) i kako se takav način funkcionisanja Narodne skupštine odražava na proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Zakonodavna funkcija je ograničena nepostojanjem zakonodavnog plana Narodne skupštine i na nju značajno utiču prekomerno korišćenje hitnih postupaka i kršenje Poslovnika Narodne skupštine, što se odražava i na kvalitet usvojenih zakona. Nadzorna funkcija se sprovodi formalno, ali izostaje suštinski nadzor nad radom izvršne vlasti. Informativno-obrazovna funkcija je sužena manjim brojem javnih slušanja i neodržavanjem rasprava u plenumu o napretku u procesu pristupanja EU, koje je Skupština predvidela svojom *Rezolucijom o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji* iz 2013. godine.

Uvod

Proces pristupanja Evropskoj uniji (EU) u svom najbitnijem delu predstavlja nadležnost Vlade Srbije. Vlada je nadležna da utvrđuje i vodi politiku (član 123. Ustava), uključujući i politiku pristupanja međunarodnim organizacijama poput EU. Međutim, Narodna skupština je, po članu 98. Ustava, najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Ona donosi zakone kojima se vrši usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa propisima EU, što je ključni segment pristupnih pregovora sa EU. Narodna skupština je takođe kontrolor rada izvršne vlasti u svim poslovima, pa i u poslovima evropskih integracija i pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji.

Kad posmatramo rad i funkcionisanje Narodne skupštine Republike Srbije tokom ovog saziva koji je predmet analize¹, možemo videti jasnu razliku u funkcionisanju Skupštine pre juna 2019. godine i nakon juna 2019. godine, ali i kako primedbe Evropske unije utiču na njen rad. Jun 2019. godine predstavlja bitan momenat u funkcionisanju Narodne skupštine, jer je tada objavljen Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije na putu ka članstvu EU. Budući da je u fokusu ove analize uloga Skupštine u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, praćenje zakonodavne aktivnosti se prvenstveno odnosi na period nakon 2018. godine, budući da za taj period postoje izveštaji Vlade o napretku u procesu harmonizacije zakonodavstva. Za period 2016–2017. godine takvi izveštaji ne postoje, iako je Vlada u obavezi da ih priprema i objavljuje, što samo po sebi dovoljno govori o posvećenosti procesu.

U Godišnjem izveštaju za 2019. godinu² Evropska komisija je u rezimeu izveštaja, u delu koji se tiče rada Narodne skupštine, izvestila:

„Parlamentarne prakse vladajuće koalicije dovele su do urušavanja zakonodavne debate i kontrole i značajno su oslabile nadzor parlamenta nad izvršnom vlašću. Postoji hitna potreba da se stvori više prostora za istinsku međustranačku debatu i uslovi za smisleno učešće opozicije u skupštini. Potrebno je hitno garantovati i podržati ostvarenje uloge nezavisnih regulatornih tela.”

Ovaj izveštaj je samo potvrdio tendencije u funkcionisanju Narodne skupštine iz prethodnih godina, koje su našle mesta i u Godišnjem izveštaju za 2018. godinu. Međutim, 2018. godine izveštaj očigledno nije bio shvaćen ozbiljno, pa se sa svim negativnim praksama koje su tada uočene nastavilo istim tempom sve do juna 2019. godine.

Evropska komisija je u februaru 2020. godine predstavila novu metodologiju za vođenje pregovora o pristupanju, koju je Savet ministara EU, bez veće rasprave, jednoglasno³ usvojio u martu 2020. godine.⁴ Imajući u vidu stanje na Zapadnom Balkanu i tendencije pada demokratije, uključujući i države koje već vode pristupne pregovore (Crnu Goru i Srbiju), nova metodologija posebno naglašava da države kandidati moraju da ispune obaveze vezane za funkcionisanje demokratskih institucija:

„*It means the Western Balkans leaders must deliver more credibly on their commitment to implement the fundamental reforms required, whether on rule of law, fighting corruption, the economy or ensuring the proper functioning of democratic institutions⁵ and public administration, and foreign policy alignment.*”⁶

Zbog toga se predviđa da će države kandidati izrađivati posebne mape puta za izgradnju demokratskih institucija.⁷ Prema slovu metodologije, ovi zahtevi se odnose samo na Albaniju i Severnu Makedoniju. Kriterijum „funkcionisanje demokratskih institucija” će biti posebno praćen u okviru klastera (skupa) poglavlja Osnove (*Fundamentals*), u čijem sklopu su i poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava i 24 –

1 Konstitutivna sednica ovog saziva Narodne skupštine održana je 3. juna 2016. godine.

2 Izveštaj o napretku Srbije za 2019. godinu, dostupan na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

3 Pokazujući postojanje konsenzusa o proširenju nezabeleženog u poslednjih 10 godina.

4 Nova Metodologija za vođenje pregovora o pristupanju: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, potvrđena zaključcima Saveta ministara EU.

5 Podebljana slova su autorovo isticanje.

6 Saopštenje Evropske komisije: *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brisel, februar 2020, strana 3.

7 *Ibidem*, strana 4.

Pravda, sloboda i bezbednost.⁸ Ovaj klaster će prvi biti otvoren i poslednji zatvoren. Iako se nova metodologija ne može u potpunosti primeniti na Srbiju, jer je ona već otvorila 18 od 35 poglavlja, jasno je da će pažnja EU biti usmerena na rad demokratskih institucija, gde Narodna skupština zauzima glavno mesto, kao zakonodavno telo izabrano na opštim izborima, koje predstavlja sve građane Srbije. Iz ovakvog pregleda dokumenata EU u poslednje tri godine jasno se vidi u kom pravcu EU pomera svoj fokus. Jasno se vidi i razlika u odnosu na proširenje iz 2004. godine, kad ovakav fokus EU nije bio potreban. Zbog toga će opšti kvalitet rada Narodne skupštine, čak i kad nije neposredno vezan za proces pristupanja EU kao u slučaju usvajanja zakona sa „evropske agende” i rasprave o pregovaračkim pozicijama, biti jedan od ključnih parametara po kom će EU meriti napredak Srbije ka članstvu u EU.

Narodna skupština ima četiri ključne funkcije: predstavničku, zakonodavnu, nadzornu i informativno-obrazovnu. Budući da predstavnička funkcija nije direktno vezana za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, ova studija analizira rad Narodne skupštine u pogledu ostale tri ključne funkcije:

- zakonodavne,
- nadzorne i
- informativno-obrazovne.

Zakonodavna funkcija

Funkcionisanje Narodne skupštine u ovom sazivu (ali i u prethodnim sazivima) pre juna 2019. godine obeležili su, pre svega, **učestalost hitnih postupaka i odsustvo zakonodavnog plana.**

Jedan od osnovnih problema sa kojima se Narodna skupština suočava jeste nepostojanje zakonodavnog plana rada. Ovaj nedostatak znatno umanjuje predvidivost rada Narodne skupštine. Međutim, mora se priznati da ovaj nedostatak nije „zasluga” samo Skupštine, već prvenstveno Vlade, koja svake godine dostavlja Godišnji plan rada da bi tokom godine Skupštini predlagala zakone koje nije navela u planu rada, ne dostavljajući pri tome one predloge koji su planirani u Godišnjem planu⁹. Zbog manjka statistike o ukupnoj ispunjenosti programa rada Vlade, kao parametar smo uzeli sprovođenje Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA), gde su izveštaji dostupni za 2018. i tri kvartala 2019. godine (ali ne i za 2016. i 2017. godinu, kao što ni izveštaj za IV kvartal 2019. nije dostupan ni u junu 2020. godine)¹⁰. Ispunjenost NPAA od svega 41% na nivou zakona za period koji obuhvata 2018. godinu i tri kvartala 2019. godine govori u prilog ovoj tezi, budući da **59% zakona sa „evropske agende”, planiranih u NPAA, Vlada nije pripremila i predložila Narodnoj skupštini** (o samom NPAA će više reći biti kasnije). U takvoj situaciji, svaki plan rada Skupštine je unapred osuđen na neuspeh. Ipak, Skupština je izabrala Vladu i njen zadatak je da kontroliše koliko Vlada ispunjava svoje planove i obaveze.

Upotreba hitnih postupaka bila je osnovna karakteristika rada Narodne skupštine tokom ovog saziva do juna 2019. godine. Redovan zakonodavni postupak je utvrđen članom 154. Poslovnika Narodne skupštine¹¹, koji propisuje da „predlog zakona, pripremljen u skladu s odredbama ovog poslovnika, može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine u roku ne kraćem od 15 dana od dana njegovog podnošenja”. Hitan postupak je definisan članom 167. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine, koji predviđa da „po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled

⁸ *Ibidem*, tehnički aneks uz Saopštenje Evropske komisije.

⁹ Autor nije bio u mogućnosti da pronađe sveobuhvatne podatke o ispunjenosti Godišnjeg programa rada Vlade za 2019. godinu. Izveštaj Vlade za 2018. godinu ima 1804 strane i predstavlja kompilaciju pojedinačnih izveštaja institucija bez rezimea ili ukupne statistike, a dostupan je na: http://www.gs.gov.rs/doc/IZVESTAJ_O_RADU_VLADE_ZA_2018.pdf.

¹⁰ NPAA je ključni dokument Vlade za planiranje i praćenje ispunjavanja obaveza u toku pregovora, u kome se nalaze sve zakonodavne obaveze koje je Srbija preuzela podnošenjem pregovaračkih pozicija Evropskoj uniji u pojedinačnim pregovaračkim poglavljima. Prvi NPAA je usvojen 2008. godine. NPAA priprema i usvaja Vlada prateći strukturu pristupnih pregovora koji su organizovani oko 35 pregovaračkih poglavlja. O NPAA se izveštava na kvartalnom nivou. Po pravilu, izveštaj se priprema tri do četiri nedelje nakon završetka kvartala o kom se izveštava. Ocena ispunjenosti se određuje prema tome da li je akt objavljen u Službenom glasniku ili nije. Akti koji se pripremaju smatraju se neusvojenim dok ne budu objavljeni. Izveštaji se generišu automatski iz baze podataka koja prati NPAA. Izveštaj se dostavlja Narodnoj skupštini, koja o njemu raspravlja na Odboru za evropske integracije. NPAA usvojen 2018. godine pokriva period do kraja 2021. godine. NPAA i izveštaji su dostupni na: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>.

¹¹ Poslovnik Narodne skupštine dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Poslovnik%20Narodne%20skupstine%20-%20precisceni%20tekst%20Sluzbeni%20g.pdf>.

okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije”, pri čemu se zaobilazi rok od 15 dana predviđen članom 154. Poslovnika. Međutim, praksa je pokazala da se ovako postavljeni izuzeci često zloupotrebljavaju kako bi se prikriji loše planiranje u zakonodavnom procesu, kao i kašnjenja u radu Vlade. Stoga je potrebno dodatno precizirati i ograničiti ove kriterijume i obezbediti suštinski i temeljan nadzor nad obrazloženjima za hitnost koje podnosi Vlada.

Prema izveštaju Evropske komisije, **od februara 2018. godine do februara 2019. godine, 44% zakona je doneto po hitnom postupku**. U periodu od februara 2019. godine do juna 2019. godine ovaj trend je i pojačan – u tom periodu je 48% zakona doneto po hitnom postupku. Na nekim sednicama tokom prolećnog zasedanja 2019. godine skoro svi zakoni na sednici su doneti po hitnom postupku: devet od 11 zakona (14 od 16 ako računamo i zakone o potvrđivanju međunarodnih sporazuma) doneto je po hitnom postupku na četvrtoj sednici, a četiri od pet zakona (12 od 13 ako se računaju i zakoni o potvrđivanju) na Petoj sednici prolećnog zasedanja 2019. godine. Ovakva česta upotreba hitnih postupaka, a ako se ima u vidu da razloge za hitno usvajanje Poslovnik uslovljava postojanjem „okolnosti koje nisu mogle da se predvide”, ukazuje ili na postojanje ozbiljnih vanrednih okolnosti, ili na nesposobnost planera, ili na odsustvo želje da se planiranje uradi valjano i da se plan kasnije poštuje kako bi se poštovala postojeća zakonodavna pravila.

Ipak vrhunac hitnosti i kršenja pravila postupka, ali i predvidivosti na kojoj počiva pravna, demokratska država, predstavlja usvajanje izmena Krivičnog zakonika 21. maja 2019. godine („Službeni glasnik RS”, broj 35/19). Tada je Krivični zakonik izmenjen uvođenjem nove najstrože kazne doživotnog zatvora, a u roku od svega 11 dana nakon što je Vlada uputila predlog zakona Narodnoj skupštini (predlog upućen 10. maja)¹². Pri tome treba imati u vidu da je 2015. godine vođena javna rasprava na temu uvođenja ove krivične sankcije i da je Ministarstvo pravde tada zaključilo da „nije moguće dati konačni sud o tome, jer je stručna javnost po ovom pitanju podeljena”¹³. Dakle, jedno ovako ozbiljno pitanje je u roku od 11 dana od predloga postalo važeće pravo, i pored sve podelje među stručnjacima, pri čemu je, što se vidi iz Obrazloženja Predloga zakona koje je Vlada dostavila Narodnoj skupštini, Skupština kao i Vlada bila svesna problematičnosti ovog rešenja sa stanovišta pravne struke.

Treba imati u vidu da se **hitnost postupka usvajanja zakona direktno odražava na kvalitet zakona** koji se donose. Hitan postupak sprečava temeljnu pripremu poslanika za raspravu, budući da je kvalitet pripreme direktno proporcionalan raspoloživom vremenu i saznanju o tome koji zakoni će biti predmet rasprave.

Takođe, postupak usvajanja zakona predviđa samo jedno tzv. „čitanje”, gde zakon odmah dolazi na sednicu Skupštine i biva usvojen u roku od nekoliko dana od dana podnošenja predloga, ukoliko postoji politička većina. Gorepomenuti primer izmene Krivičnog zakonika, koji je jedan od stubova pravnog poretka, u roku od 11 dana predstavlja negaciju predvidivosti jednog sistema. Predvidivost je ključni element pravne sigurnosti, jer građani i privreda moraju znati u kakvom sistemu se kreću i moraju se prema tome upravljati. Česte i hitne izmene, pogotovo one oko kojih postoji otvorena polemika i podela, u ovom slučaju među stručnjacima, dovode do nesigurnosti i nepoverenja u poredak, pokazujući da se sistem može preko noći promeniti i da se jednog dana možemo bukvalno probuditi u državi drugačijoj od one u kojoj smo otišli na spavanje prethodne noći. Krivični zakonik (zbog čega se i zove *zakonik* – kako bi se naglasila njegova posebnost) predstavlja jedan od stubova svake države i društva.

Krivični zakonik je izmenjen po hitnom postupku uz obrazloženje da se usvaja „kako bi se sprečio nastanak štetnih posledica po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje, rad državnih organa, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza proisteklih iz izveštaja komiteta Saveta Evrope MANIVAL i usaglašavanja Krivičnog zakonika sa preporukama FATF – međuvladinog tela koje postavlja globalne standarde u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma”. Budući da je ovo skoro doslovno prepisan član 167. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine i da nikakva bliža objašnjenja nisu pružena, jasno je da je obrazloženje napisano forme radi, pri čemu se podrazumevalo da Skupština neće dovesti u pitanje ovakvo jedno obrazloženje, iako ono ne nudi suštinsko objašnjenje razloga za hitnost. Pogotovo je

12 Dnevni red sednice dostupan na: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2019/5.sednica%201.redovno%20zasedanje%20NS%20u%202019.godini.pdf>

13 Obrazloženje Predloga zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika: https://otvoreniparlament.rs/uploads/akta/1_Predlog%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20Krivi%C4%8Dnog%20zakonika.pdf

neutemeljeno obrazloženje da se zakon po hitnom postupku donosi kako bi se ispunile međunarodne obaveze proistekle iz izveštaja komiteta Saveta Evrope MANIVAL, budući da u samom obrazloženju Predloga zakona stoji da su te preporuke date Srbiji još 2016. godine. Jasno je da tri godine nakon dobijanja preporuka možemo pričati samo o ozbiljnom kašnjenju Srbije u ispunjavanju međunarodnih obaveza, ali nikako i o opravdanosti hitnog usvajanja zakona, jer su svi razumni rokovi odavno istekli.

Takvi nagli koraci u promeni zakonodavstva se moraju izbeći. **Uvođenje drugog čitanja, koje bi bilo najmanje 15 dana nakon prvog čitanja**, sa izuzetkom samo iz razloga „bezbednosti zemlje i sprečavanja štetnih posledica po život i zdravlje ljudi”¹⁴ bio bi korak u pravom smeru. Naravno, bez postojanja političke volje da se ovaj problem reši i zakoni ne menjaju preko noći, svako normativno rešenje može biti dezavuisano. Ušteda u vremenu se najbolje pravi dobrim i pametnim planiranjem i pravovremenim i predanim radom, da se npr. preporuke iz 2016. godine ne bi usvajale 2019. godine kao u gorepomenutom slučaju ili da se npr. Zakon o igrama na sreću ne bi menjao 2018. godine po hitnom postupku kako bi se usvojile preporuke FATF-a¹⁵ iz 2012. godine ne bi li Srbija bila skinuta sa „crne liste” FATF-a. Kad govorimo o kvalitetu zakona, na ovom slučaju možemo postaviti pitanje da li je potrebno da FATF stavi Srbiju na „crnu listu” zemalja koje se ne bore dovoljno protiv pranja novca i finansiranja terorizma kako bi se unela odredba da „osnivač, odnosno vlasnik, kao i član organa upravljanja pravnog lica koje je organizator igara na sreću, ne može biti pravno lice koje je osuđeno pravosnažnom presudom za krivično delo u smislu zakona kojim se uređuje odgovornost pravnih lica za krivična dela, odnosno fizičko lice koje je pravosnažno osuđeno za krivična dela protiv prava po osnovu rada, privrede, imovine, pravosuđa, pranja novca, finansiranja terorizma, javnog reda i mira, pravnog saobraćaja i službene dužnosti”, budući da je to izmena koje je po hitnom postupku uneta 2018. godine kako bi se ispunila preporuka FATF-a iz 2012. godine.

Hitnost u radu Narodne skupštine ogleda se i u **hitnosti sazivanja sednica Narodne skupštine**. Poslovnik Skupštine¹⁶ predviđa da se u redovnom postupku sednica zakazuje najmanje sedam dana pre dana određenog za početak sednice, čime se poslanicima ostavlja dovoljno vremena da se pripreme za raspravu. Pošto Narodna skupština nema plan rada, agendu rada i dinamiku sednica utvrđuje Vlada svojim zahtevima za održavanje sednica Skupštine. Skupština pri tome ne preduzima nikakve korake da bi zaštitila svoj integritet od ovakve prakse Vlade. Tako je tokom redovnog jesenjeg zasedanja 2018. godine i redovnog prolećnog zasedanja 2019. godine (oktobar 2018. – maj 2019), sedam od ukupno 10 sednica sazvano u periodu kraćem od osam dana, najčešće u periodu od tri-četiri dana, a nekad i dan za danom (poput Četvrte sednice prolećnog zasedanja 2019. godine, na kojoj je usvojeno 16 predloga zakona¹⁷). Manjak plana i manjak koordinacije u samoj Vladi, ne samo u vezi sa predlaganjem zakona Narodnoj skupštini, dovodi do situacija da npr. 16. vanredna sednica bude sazvana 23. avgusta za 9. septembar¹⁸ (uz poštovanje pravila o roku od osam dana, iako ono ne važi za vanredne sednice koje podrazumeju vanredne okolnosti) da bi samo četiri dana kasnije, 27. avgusta, bila sazvana 17. vanredna sednica za 4. septembar¹⁹, dakle pet dana pre održavanja 16. vanredne sednice.

Jasno je da kad se ušteda u vremenu pravi nauštrb vremena za raspravu u Skupštini i vremena potrošenog odnosno nepotrošenog na javnu raspravu, onda se hitnost postupka neminovno odražava na kvalitet zakona, što onda dovodi do kasnijeg ponavljanja zakonodavnog postupka kako bi se ispravile učinjene greške. Brzina dovodi do ozbiljnih manjkavosti u kvalitetu zakona, pa se svega nekoliko meseci kasnije ti zakoni menjaju, a ponekad se izmene usvajaju i sa retroaktivnim dejstvom. Takav primer je viđen u slučaju Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti („Službeni glasnik RS”, broj 95/18), koji je usvojen 7. decembra 2018. godine. Zakon je usvojen na Četvrtoj sednici jesenjeg zasedanja, na kojoj je kao jedna od tačaka dnevnog reda bio i Zakon o budžetu za 2019. godinu, zajedno sa još 61 tačkom dnevnog reda. Navedeni Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti je po hitnom postupku izmenjen dva meseca kasnije, na sednici 14. februara 2019. godine²⁰. Zakon je usvojen

14 Izuzeci bi morali biti ozbiljno i podrobno obrazloženi, umesto da se daju tautološka objašnjenja kakva se usvajaju danas.

15 *Financial Action Task Force (FATF)*, <http://www.fatf-gafi.org/about/>.

16 Član 86. stav 1. Poslovnika.

17 Dnevni red dostupan na: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2019/saziv%204.sednica%201.redovno%20zasedanje%20NS.pdf>.

18 Dnevni red dostupan na: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2019/Saziv%2016.vanredno%20zasedanje%20NS.pdf>.

19 Dnevni red dostupan na: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2019/SAZIV%2017%20vanredno%202019.pdf>.

20 Transkripti dostupni na: http://www.parlament.rs/Jedanaesto_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.35749.941.html.

sa retroaktivnom primenom kako bi se otklonili propusti ugrađeni u tekst usvojen u decembru 2019. godine. Ti propusti bi bili uočeni da je rasprava u Narodnoj skupštini bila kvalitetna i suštinska. Budući da je glavna tačka dnevnog reda sednice u decembru bio Zakon o budžetu i da su poslanici vladajuće većine tada još uvek koristili praksu podnošenja 300 amandmana kako bi onemogućili raspravu, o ovom predlogu zakona debate skoro da nije ni bilo.

O kvalitetu zakona govore i česta **autentična tumačenja** koja donosi Narodna skupština. Tako je Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Službeni glasnik RS”, br. 106/15, 106/16 – autentično tumačenje, 113/17 – autentično tumačenje, 54/19 i 9/20 – autentično tumačenje) doživeo čak tri autentična tumačenja Narodne skupštine. Poslednji primer je usvajanje autentičnog tumačenja Zakona o lokalnim izborima („Službenik glasnik RS”, br. 129/07, 34/10 – odluka US, 54/11, 12/20 i 16/20 – autentično tumačenje), gde je dato autentično tumačenje izmene Zakona nakon svega 19 dana od dana usvajanja izmene Zakona.

Na kvalitet rasprave su uticali i kršenje odnosno zloupotreba člana 157. stav 2. Poslovnika, koji predviđa da Narodna skupština može odlučiti da obavi **zajednički načelni pretres o više predloga zakona** koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno. Ovim putem su često grupisani predlozi zakona koji nemaju nikakve dodirne tačke i obavljena je objedinjena rasprava o njima. Eklatantan primer je Četvrta sednica jesenjeg zasedanja 2018. godine kada su 62 tačke dnevnog reda objedinjene i o njima je obavljen zajednički načelni pretres. Tu su se, pored Zakona o budžetu (i seta zakona koji prate Zakon o budžetu), našli i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o inspekcijском nadzoru, ranije pomenuti Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti, Zakon o izmenama i dopunama zakona o privrednim društvima, nekoliko zakona o ratifikacijama ugovora o zajmovima, Zakon o Fondu za nauku Republike Srbije i mnogi drugi. Objedinjavanjem rasprave napravljena je potpuno heterogena grupa tačaka za raspravu. Na ovaj način se eliminiše suštinska rasprava u Narodnoj skupštini, jer poslanici moraju da biraju o kojim zakonima će debatovati, budući da ograničeno vreme sprečava suštinsku debatu o svim predlozima. Spajanjem rasprave o 62 tačke dnevnog reda, poslanici je, umesto pet sati diskusije u načelu, po svakoj tački dnevnog reda zapravo ostavljeno pet minuta.²¹ Kada bi predstavnik poslaničke grupe, koji po Poslovniku ima na raspolaganju 20 minuta²², želeo da se posveti svakoj tački na dnevnom redu ove sednice, imao bi 19,4 sekunde za svaku od tačaka.

Ovaj trend **ograničavanja mogućnosti debate** je doveo na kraju i do *de facto* ukidanja debate o zakonima u pojedinostima (amandmanima), praksom vladajuće većine koja se sastoji u podnošenju 300 amandmana na prvi predlog zakona na agendi. Uz prethodno opisano objedinjavanje rasprave, ovo je praktično ukinulo mogućnost vođenja rasprave po amandmanima usled nedostatka vremena. Član 158. stav 4. predviđa da „svaki podnosilac amandmana ima pravo da obrazloži svoj amandman, u trajanju do dva minuta, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset časova”. Budući da je ukupno vreme rasprave po amandmanima ograničeno na 10 časova (600 minuta), podnošenjem 300 amandmana na član 1. predloga zakona, vladajuća većina je (u periodu decembar 2017. – decembar 2018) uspevala da potroši sve vreme za raspravu po amandmanima, a da rasprava o predlogu zakona dosta često ne stigne dalje od člana 3. ili 4. Budući da se o svim tačkama dnevnog reda vodi zajednički načelni pretres, ukupno vreme za raspravu po amandmanima za sve tačke dnevnog reda je 10 časova. Na kraju rasprave, vladajuća većina jednostavno ne bi glasala za predloge amandmana koje su njeni poslanici podnosili i obrazlagali tokom rasprave. Poslovnik ne predviđa ovakvu praksu, pa je samim tim i ne zabranjuje. Takođe, bitno je istaći da Poslovnik ne može i **ne sme** ograničavati pravo poslanika da podnose i obrazlažu amandmane, jer bi to otvorilo druge pravce mogućih zloupotreba i sužavanja prava poslanika. Ipak, ovde je jasno da se radi o opstrukciji, jer je iz uvida u sadržaj amandmana jasno da su oni besmisleni, pisani šablonski i da se samo menjaju određene reči kako bi formalno bili različiti da bi svaki predlagač dobijao svoja dva minuta za raspravu. Jedan od primera jesu amandmani podneti na član 1. Predloga zakona o ratnim memorijalima²³, kojim je predloženo da se u članu 1. doda stav 2. koji glasi „Zakonom o ratnim memorijalima obezbeđuje se sveukupni razvoj Republike Srbije s posebnim osvrtom na povećanje ulaganja”. Drugi predloženi amandman na isti član ima istu formulaciju samo „s posebnim osvrtom na industrijalizaciju”, a treći

21 Saopštenje CRTE, 7 decembar 2018. godine, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/56>.

22 Član 96. Poslovnika.

23 Tekst člana 1. Zakona glasi: „Ovim zakonom uređuju se pitanja od značaja za zaštitu, redovno održavanje, investiciono održavanje, uređenje, uklanjanje i finansiranje održavanja i uređenja ratnih memorijala, uspostavljanje i vođenje propisanih evidencija, kao i druga pitanja od značaja za ratne memorijale u Republici Srbiji i inostranstvu.”

„s posebnim osvrtom na korišćenje privrednih potencijala”. Može se argumentovano raspravljati da li je trebalo da ovi amandmani budu odbačeni kao uvredljivi, jer ne poštuju pijetet prema ratnim memorijalima, stavljaju ratne memorijale, a i samim tim sve žrtve koje je Srbija u ratovima podnela, u krajnjeneprimereni „biznis” kontekst. Poslovnik predviđa mogućnost odbacivanja uvredljivih amandmana.²⁴ Amandmani su, ipak, odobreni i o njima se raspravljalo. Sa ovom praksom se prestalo nakon decembra 2018. godine, nakon što je deo opozicije napustio Narodnu skupštinu.

Bitno je istaći da je Peta sednica jesenjeg zasedanja 2017. godine, kada je usvojen Zakon o budžetu za 2018. godinu, bila prvi slučaj kad je ova praksa podnošenja 300 amandmana primenjena. Ta peta sednica jesenjeg zasedanja 2017. godine je eklatantan primer kršenja Poslovnika i Zakona o budžetskom sistemu. Zakon o budžetskom sistemu²⁵ u članu 31. utvrđuje budžetski kalendar za usvajanje budžeta, koji predviđa da Vlada usvaja Predlog zakona o budžetu i dostavlja ga Narodnoj skupštini 1. novembra 2017. godine. Vlada je Predlog usvojila i dostavila ga Narodnoj skupštini 30. novembra 2017. godine²⁶. Sednica je zakazana 4. decembra za 6. decembar, uz kršenje člana 86. stav 1. Poslovnika, koji zahteva najmanje sedam dana za zakazivanje sednice. Sednica je takođe zakazana šest dana od dana prijema predloga, iako Poslovnik u članu 172. izričito propisuje da „pretres predloga budžeta na sednici Narodne skupštine može da počne najranije 15 dana od dana prijema predloga budžeta u Narodnoj skupštini”. Vođena je objedinjena rasprava o svim tačkama dnevnog reda (31 tačka), iako tačke dnevnog reda nisu bile međusobno uslovljene, niti su rešenja u svim tačkama bila međusobno povezana (neka jesu, ali značajan deo njih nije bio), čime se kršio član 157. stav 2. Poslovnika. Podneto je 300 amandmana na prvu tačku dnevnog reda (što nije kršenje Poslovnika), što ne bi dovelo do onemogućavanja rasprave o amandmanima na Predlog zakona o budžetu da je poštovan član 157. stav 4. Poslovnika, koji predviđa da se „pretres predloga zakona o budžetu Republike Srbije vodi tako što se po završenom načelnom pretresu odmah prelazi na pretres u pojedinostima”. Pošto ovaj član Poslovnika nije poštovan, rasprava po amandmanima na predloge zakona je vođena uz praćenje redosleda tačaka na dnevnom redu. Budući da je Predlog zakona o budžetu bio šesta tačka dnevnog reda, za raspravu o amandmanima nije ostalo vremena. Manje-više ista praksa je primenjena i prilikom usvajanja Zakona o budžetu za 2019. godinu na Četvrtoj sednici jesenjeg zasedanja 2018. godine. Tada je Predlog zakona o budžetu za 2019. godinu podnet Narodnoj skupštini 23. novembra, sednica je zakazana 24. novembra za 27. novembar, a na prvu tačku dnevnog reda je podneto preko 500 amandmana.²⁷

Praksa podnošenja 300 amandmana kako bi se eliminisala rasprava nastavljena je tokom cele 2018. godine, uključujući i usvajanje Zakona o budžetu za 2019. godinu. Prilikom rasprave o Zakonu o budžetu za 2019. godinu, deo opozicije je napustio zasedanje i započeo bojkot rada Narodne skupštine.

Nakon što je deo opozicije napustio rad Narodne skupštine u decembru 2018. godine, praksa podnošenja 300 amandmana je prekinuta. Za usvajanje Zakona o budžetu za 2020. godinu, u uslovima bojkota jednog dela opozicije, bila je organizovana zasebna sednica (Šesta sednica jesenjeg zasedanja, 20. novembar 2019. godine), sa samo jednom tačkom dnevnog reda, uz dvostruko vreme raspoloživo za raspravu, koja je trajala šest dana. Ovo se može shvatiti kao direktna posledica otvorene kritike na rad Narodne skupštine iznete u Godišnjem izveštaju Evropske komisije.

Međutim, usvajanjem Zakona o potvrđivanju uredba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja, gde je jedna od 44 uredbi u sastavu tog Zakona bila i Uredba o izmeni opštih prihoda i primanja, rashoda i izdataka budžeta Republike Srbije za 2020. godinu radi otklanjanja štetnih posledica usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 („Službeni glasnik RS”, broj 60/20), a koja suštinski predstavlja rebalans budžeta za 2020. godinu, predstavlja nastavak prakse usvajanja budžeta bez rasprave.

Proces evropskih integracija se prvenstveno odvija usklađivanjem zakonodavstva i, posledično, politika koje Republika Srbija sprovodi. Iako se, brojačano gledano, glavnina usklađivanja vrši na nivou podzakonskih akata (pre svega uredba Vlade i pravilnika koje usvajaju organi državne uprave), usvajanje

24 Član 163. Poslovnika: „Amandmane, koji su blagovremeno podneti, predsednik Narodne skupštine upućuje predlagачu zakona, narodnim poslanicima, nadležnom odboru i Vladi. Nadležni odbor će nepotpune i amandmane s uvredljivom sadržinom odbaciti, o čemu će Narodnoj skupštini podneti izveštaj”.

25 „Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispr., 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 i 72/19.

26 Dostupno na: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2017/5.sednica%2020redovno%20zasedanje.pdf>.

27 Dostupno na: http://www.parlament.rs/%C4%8Cetvrta_sednica_Drugog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2018._godini_.35365.941.html.

zakona je prvi i najbitniji korak u tom procesu, koji je u isto vreme i pravni osnov za usklađivanje na nivou podzakonskih akata. **Zakoni sa tzv. „evropske agende” čine u proseku oko 18,1% ukupnog broja usvojenih zakona** (ratifikacije i garancije nisu obuhvaćene računicom ukupnog broja usvojenih zakona) u Narodnoj skupštini, ako se posmatra period od marta 2018. godine do raspisivanja izbora 2020. godine (293 ukupno usvojena zakona, od čega su 53 zakoni sa „evropske agende”)²⁸.

Za usklađivanje propisa sa pravnim tekovinama EU i nadzor nad tim usklađivanjem usvaja se i primenjuje Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Drugi revidirani NPAA je usvojen 17. novembra 2016. za period 2016–2018. Međutim, za ovaj period izveštaji nikad nisu objavljeni, iako je to obaveza prema zaključku Vlade o usvajanju NPAA. Izveštaji se usvajaju na kvartalnom nivou. Nakon usvajanja izveštaja od strane Vlade, izveštaj se dostavlja Narodnoj skupštini i o njemu se raspravlja na Odboru za evropske integracije. Vlada ovu obavezu nije ispunila tokom 2016. i 2017. godine. Treća revizija NPAA je usvojena 1. marta 2018. godine²⁹ i pokriva period do kraja 2021. godine, sa ciljem dostizanja potpune usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. Vlada redovno usvaja izveštaje o primeni NPAA nakon marta 2018. godine. U februaru 2020. godine se na Odboru za evropske integracije raspravljalo o izveštaju za III kvartal 2019. godine i taj izveštaj je i usvojen (pet meseci nakon završetka izveštajnog perioda). Međutim, i dalje (do sredine juna 2020. godine), Vlada nije usvojila izveštaj za četvrti kvartal 2019. godine, kao ni za prvi kvartal 2020. godine, čime bi se dobio uvid u konačni uspeh primene NPAA u 2019. godini³⁰. Samim tim izveštaj nije dostavljen Narodnoj skupštini. Zbog parlamentarnih izbora i njihovog odlaganja usled epidemije bolesti COVID-19, rasprava i usvajanje konačnog izveštaja o ispunjenosti NPAA za 2019. godinu će sačekati jesen 2020. godine i novi saziv Skupštine. Možemo zaključiti da su za ceo mandat Vlade (2016–2020), izveštaji o usklađivanju zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU dostupni samo za period od 1. januara 2018. do 30. septembra 2019. godine, što ne dolikuje državi koja pretenduje da pristupi EU.

Ispunjavanje NPAA za 2018. godinu i tri kvartala 2019. godine je na nivou od 49%, budući da je od 440 ukupno planiranih mera (zakona i podzakonskih akata) usvojeno njih 215. Na nivou usvajanja zakona, NPAA je ispunjen 41% jer je usvojeno svega 44 od 108 planiranih zakona³¹. U uslovima postojanja stabilne većine od 150 narodnih poslanika, ovaj rezultat se može oceniti kao vrlo loš. Poređenja radi, u periodu 2008–2012. godine Nacionalni program integracije – NPI (preteča NPAA) bio je ispunjen 88 odsto, budući da je usvojeno ukupno 1030 zakona i podzakonskih akata od planiranih 1172³². Na nivou zakona ispunjenost je bila 83% jer je, od 243 planirana zakona, usvojen 201 zakon. Metodologija merenja ispunjenosti plana je nepromenjena od 2008. godine.

Valja istaći da je **Narodna skupština usvojila skoro sve predloge zakona koje je Vlada uputila pre raspisivanja izbora 2020. godine.** Od ukupnog broja predloga koje je dostavila Vlada, svega 20 predloga zakona nije usvojeno, od čega je većina predložena u februaru 2020. godine. Svega šest od 20 neusvojenih predloga je sa „evropske agende”³³. Tako da je **kašnjenje u ispunjenju plana posledica kašnjenja Vlade u predlaganju zakona Narodnoj skupštini.** Međutim, može se primetiti da su neki zakoni sa „evropske agende” **stajali i po nekoliko godina u Narodnoj skupštini čekajući da budu usvojeni.** Duže od godinu dana su čekali na usvajanje Zakon o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda, predložen 26. septembra 2017. godine, usvojen 30. oktobra 2019. godine („Službeni glasnik RS”, broj 77/19) i Zakon o poštanskim uslugama, predložen 29. novembra 2017. godine, a usvojen 30. oktobra 2019. godine („Službeni glasnik RS”, broj 77/19). Oba zakona su bitna za poglavlje 1 – Slobodan protok robe i poglavlje 3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, a nijedno od ova dva poglavlja još nije otvoreno. Oba zakona su usvojena posle objavljivanja kritičkog Godišnjeg izveštaja

28 Ovaj period je uzet kao referentan jer u tom periodu postoji Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) usvojen u martu 2018. godine i Vlada o njegovoj primeni redovno izveštava, što nije slučaj sa periodom 2016–2017. godine, za koji izveštaji o primeni NPAA nisu dostupni. Pošto je poslednji objavljeni izveštaj za III kvartal, broj zakona usvojen od oktobra 2019. godine do marta 2020. godine je dobijen uvidom u agende sednica Narodne skupštine.

29 NPAA i svi izveštaji dostupni su na sajtu Ministarstva za evropske integracije: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>.

30 Dinamika izveštavanja o ispunjavanju NPAA zahteva da sredinom juna 2020. bude dostupan i izveštaj za I kvartal 2020. godine tako da se sada kasni već šest meseci sa izveštavanjem.

31 Brojevi usvojenih zakona iz NPAA i broj koji smo ranije izneli za period 2018–2020. se razlikuju budući da nemamo izveštaje za četvrti kvartal 2019. godine i da je računica za period posle 30. septembra 2019. godine dobijena uvidom u materijale sednica Narodne skupštine.

32 Podaci dostupni na sajtu Ministarstva za evropske integracije: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>.

33 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o železnici, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju, Predlog zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o akreditaciji i Predlog zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti.

Evropske komisije u maju 2019. godine. Međutim, i pored toga, neki zakoni vrlo bitni za pregovore nisu usvojeni do kraja mandata, poput Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o akreditaciji, predloženog 17. aprila 2019. godine i Predloga zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti, predloženog 26. januara 2018. godine. Oba zakona su bitna za pregovore u poglavlju 1 – Slobodan protok robe, za koje Srbija još nije ispunila merila za otvaranje, koja su utvrđena još juna 2015. godine. Pri tome, treba imati u vidu da se dešavalo da zakoni budu usvojeni po hitnom postupku, pod izgovorom da su relevantni za proces pristupanja EU, iako sa njim nikakve veze nisu imali, poput Zakona o detektivskoj delatnosti („Službeni glasnik RS”, broj 87/18).

Krajem maja 2019. godine, **Evropska komisija** objavila je Godišnji izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja EU i vrlo oštro kritikovala rad Narodne skupštine.

Nakon toga dolazi do promene u ponašanju vladajuće većine kad je reč o poštovanju Poslovnika Narodne skupštine. Tako je osam od deset sednica tokom jesenjeg zasedanja 2019. godine sazvano u redovnom postupku, a ne hitno. Nijedan zakon na jesenjem zasedanju nije usvojen po hitnom postupku, a (kao što smo rekli) održana je i sednica sa Zakonom o budžetu kao jedinom tačkom dnevnog reda. Bitno je istaći i da je Vlada podnela samo jedan predlog po hitnom postupku. Ipak, kad pogledamo vanredne sednice u 2020. godini (sve od 19. do 27. sednice) za koje ne važi pravilo o roku od sedam dana za zakazivanje sednice, vidimo da su sve one zakazane u roku od jednog do šest dana.

Takođe sednice su organizovane tematski tako da nije bilo potrebe za grupisanjem nepovezanih tačaka u jednu objedinjavanjem rasprave. Međutim, u nekoliko navrata je to ipak urađeno (4. sednica jesenjeg zasedanja 2019. godine i 19, 20. i 26. vanredna sednica 2020. godine).

Ono što se nije promenilo ni nakon godišnjeg izveštaja jesu uvredljiv i neprimeren rečnik koji se koristi u Narodnoj skupštini, kao i kampanja vređanja opozicije i pojedinaca.

Nadzorna funkcija

U Godišnjem izveštaju za 2019. godinu Evropska komisija je ocenila nadzornu funkciju Skupštine nad izvršnom vlašću kao slabu, i navela da „kao i prethodnih godina, Skupština nije podržala ulogu nezavisnih institucija. Od 2014. godine, Skupština na svojim plenarnim sednicama nije razmatrala nijedan od godišnjih izveštaja nezavisnih tela, ilustrujući tako nedostatak spremnosti da obezbedi delotvorni nadzor nad radom Vlade”.

Kao neposredna posledica ovakve ocene u Godišnjem izveštaju, Narodna skupština je, na vanrednim sednicama u junu i julu 2019. godine (24.³⁴ i 25.³⁵ posebna sednica) i na 1. sednici jesenjeg zasedanja³⁶, oktobra 2019. godine, debatovala i usvojila izveštaje nezavisnih institucija za 2018. godinu. Nažalost, izveštaji za period 2014–2017. nisu razmatrani i ostaje otvoreno pitanje da li će se to i desiti, jer je rasprava o njima i dalje zakonska obaveza Narodne skupštine, koja će i dalje biti praćena tokom pristupnih pregovora.

Akcionni plan za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava³⁷ predvideo je donošenje izmena Ustava do kraja 2017. godine s ciljem da se obezbedi nezavisnost pravosuđa, koju Ustav iz 2006. godine ne garantuje. Akcionim planom je predviđeno da Narodna skupština bude noseća institucija pri izradi izmena Ustava, u skladu sa ustavnim nadležnostima. Međutim, tokom 2017. i 2018. godine Vlada, tj. Ministarstvo pravde pristupilo je izradi izmena Ustava (bez formiranja radne grupe predviđene akcionim planom). Vlada je vodila seriju debata na tu temu, pripremila tekst izmena i poslala ga Venecijanskoj

34 Izveštaji dostupni na: http://www.parlament.rs/Dvadeset_%C4%8Detvrta_posebna_sednica_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu_36731.941.html.

35 Izveštaji dostupni na: http://www.parlament.rs/Dvadeset_peta_posebna_sednica_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.36964.941.html.

36 Izveštaji dostupni na: http://www.parlament.rs/Prva_sednica_Drugog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019._godini.37437.941.html.

37 Dostupan na sajtu Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>.

komisiji Saveta Evrope na mišljenje³⁸. Kad je u junu 2019. godine Vlada, u skladu sa članom 203. stav 1. Ustava, podnela predlog za izmenu Ustava, nije Skupštini dostavila i tekst izmena o kom je vođena rasprava i na koji je Venecijanska komisija dala mišljenje. Kad je na 111. sednici Odbora za Ustavna i zakonodavna pitanja predsednik Odbora zatražio da Vlada Skupštini dostavi i tekst izmena koji je pripremila, Vlada (koju je predstavljala ministarka pravde) izjasnila se da nije nadležna da pripremi tekst izmena već da je to u nadležnosti Skupštine.³⁹ Time je ceo proces vraćen na početak, tj. na poziciju iz 2016. godine pre javne rasprave i pre dobijanja mišljenja Venecijanske komisije, pri čemu Srbija danas kasni više od tri godine u odnosu na obaveze preuzete u pristupnim pregovorima. Nova metodologija Evropske unije za vođenje pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom, usvojena u martu 2020. godine, predviđa da nijedno poglavlje u pregovorima neće biti zatvoreno dok prelazna merila za poglavlja 23 i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) ne budu ispunjena. Usvajanje navedenih izmena Ustava je za Srbiju najbitnije prelazno merilo u poglavlju 23, koje je Srbija preuzela da ispuni do kraja 2017. godine.

Ostavljajući po strani vanustavni pristup Vlade pokazan u procesu izmene Ustava i, sledstveno tome, u pregovorima o pristupanju EU, Narodna skupština je propustila da zatraži obrazloženje zašto je Vlada, kao nenadležni organ, obavljala posao iz nadležnosti Narodne skupštine i da pozove na odgovornost one koji su doveli do takvog zadiranja izvršne vlasti u ustavne nadležnosti zakonodavne vlasti i kršenja ustavnih okvira, kao i odgovorne za gubitak vremena u pregovorima o pristupanju i kašnjenje od tri godine u odnosu na plan. U uslovima kad Skupština čak i ne pokušava da odbrani svoja ustavna ovlašćenja, jasno je da nadzorna funkcija Skupštine ne može biti snažna niti efikasna.

Kad se posmatra održavanje sednica na kojima poslanici postavljaju pitanja Vladi, poslednjeg četvrtka u mesecu, predviđenih članovima 204–208. Poslovnika, može se reći da je došlo do izvesnog napretka u pogledu broja održanih sednica. Za četiri godine ovog saziva Narodne skupštine održano je ukupno 14 ovakvih sednica. Tokom 2016. godine održana je samo jedna sednica, 2017. godine takođe samo jedna sednica, 2018. i 2019. je održano po pet sednica, a 2020. godine, do raspisivanja izbora, održane su dve ovakve sednice. Ipak, može se primetiti da je ovaj institut pretvoren u promotivnu kampanju Vlade umesto da predstavlja razgovor sa poslanicima i odgovaranje na pitanja. Obično bi pet do šest poslanika uspelo da postavi pitanja, dok bi Vlada potrošila najveći deo vremena. Primera radi, na sednici održanoj oktobra 2019. godine svega pet poslanika je uspelo da postavi pitanja. Pri tome, oni su potrošili 34 minuta na postavljanje pitanja, dok je Vlade potrošila 134 minuta da na njih odgovori⁴⁰, za tri sata koliko sednica po Poslovniku traje. Ovo je posledica činjenice da Poslovnik ne ograničava vreme za odgovore Vlade. Evropske integracije se vrlo retko pojavljuju kao tema o kojoj poslanici ispituju Vladu i to se dešava jedino kad se u procesu desi nešto značajno, kao što je to bilo objavljivanje Godišnjeg izveštaja 2019. godine. Promena Poslovnika kojom bi se ograničilo vreme za odgovore Vlade bila bi korisna jer bi poslanici imali više vremena za ispitivanje Vlade.

Narodna skupština je decembra 2019. godine, na Devetoj sednici redovnog jesenjeg zasedanja usvojila sve završne račune za period 2002–2018. godine. Neusvajanje ovih izveštaja bila je stalna tačka kritike rada Narodne skupštine u domenu nadzora nad radom Vlade Srbije.

Kada govorimo o nadzoru nad procesom pristupanja EU, uočava se da izveštaj o sprovođenju NPAA (od usvajanja u martu 2018. godine) Narodnoj skupštini nijednom nije predstavljao ministar za evropske integracije, već je na Odboru za evropske integracije izveštaj predstavljao pomoćnik ministra za evropske integracije, a poslednji izveštaj (u februaru 2020. godine) predstavili su savetnici ministra. Inače, od 20 odbora, koliko ima Narodna skupština, Odbor za evropske integracije je jedini odbor Narodne skupštine čiji je predsednik predstavnik stranke koja ne čini vladajuću većinu⁴¹. Bez dovođenja u pitanje stručnosti službi Ministarstva za evropske integracije, izveštaj prvenstveno treba da predstavlja ministar kao funkcioner koga je Narodna skupština izabrala. Takođe, pomoćnik ministra (kao državni službenik na položaju) ne može da vodi političku debatu sa narodnim poslanicima, a što je osnovna funkcija rasprave u Odboru. Na ovaj način je značajno smanjena nadzorna funkcija Narodne skupštine, koja prvenstveno mora da komunicira sa Vladom, a ne sa državnim službenicima.

38 Kvalitet same debate i mišljenje Venecijanske komisije (prvo, a posebno drugo mišljenje) jesu tema za posebnu raspravu, koja nije tema ove studije.

39 Izveštaj sa 111. sednice Odbora dostupan na: http://www.parlament.rs/111_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.36702_941.html.

40 <https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf>.

41 Predsednik Odbora je Nenad Čanak iz Lige socijaldemokrata Vojvodine.

Narodna skupština je 16. decembra 2013. godine u sklopu priprema za otvaranje pregovora sa Evropskom unijom donela **Rezoluciju o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji**⁴². Ovom rezolucijom je predviđeno da Vlada, pre podnošenja pregovaračke pozicije Evropskoj uniji, dostavi predlog pozicije Narodnoj skupštini, čiji će Odbor za evropske integracije razmotriti predlog i dati komentare i sugestije⁴³. Prema Rezoluciji, tokom pregovora *Narodna skupština nastoji da jača društveni i politički konsenzus o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Narodna skupština saraduje sa civilnim društvom, stručnom javnošću i drugim zainteresovanim činiocima, kako bi se postigla njihova uključenost u svim fazama procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji* (tačka 24. Rezolucije). Sa tim ciljem, pre donošenja stava na Odboru za evropske integracije, pregovaračka pozicija će biti predstavljena predstavnicima organizacija civilnog društva okupljenim u okviru Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU). Odbor će, pre zauzimanja svog stava, razmotriti predloge, priloge i preporuke NKEU. Do sada je tokom pristupnih pregovora Odbor za evropske integracije razmotrio svih 17 predloga pregovaračkih pozicija (od toga 11 u ovom sazivu) koje je pripremila Vlada i organizovao sastanke sa NKEU tim povodom svaki put kad je bilo potrebno. NKEU svake godine organizuje plenarnu sednicu svih članica. Ta sednica se održava u zgradi Narodne skupštine, uz prisustvo ministra za evropske integracije i šefa Pregovaračkog tima (do podnošenja ostavke). Sednici održanoj juna 2019. godine je prisustvovao i predsednik Republike. Ovo je primer dobre prakse učešća Narodne skupštine u procesu pristupanja. Međutim, upitno je da li su i koliko predlozi pregovaračkih pozicija koje je Vlada upućivala Narodnoj skupštini pretrpeli izmene nakon rasprave u resornim odborima ili ih je vladajuća većina samo potvrdila, jer nije moguće vršiti upoređivanje predloga pregovaračke pozicije dostavljene Narodnoj skupštini (u koju javnost nema uvid) i konačne verzije koja je podneta Evropskoj uniji, koja postaje javni dokument nakon otvaranja pregovaračkog poglavlja.

Ipak, Odbor za evropske integracije je odlučio da se ne uključuje u pitanje izmena Ustava kojima bi se obezbedila nezavisnost pravosuđa, kao jedno od ključnih merila u poglavlju 23, od kog zavisi dinamika celih pregovora. Na 33. sednici Odbora, održanoj marta 2018. godine, poslanici opozicije su predložili da Odbor organizuje javno slušanje na temu izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Vladajuća većina je odbila ovaj predlog uz obrazloženje da će javno slušanje biti održano kad se dobije mišljenje Venecijanske komisije na tekst izmena⁴⁴. Stav da javno slušanje nije potrebno održati zauzeo je i Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, na 57. sednici održanoj istog dana⁴⁵. Iako je Venecijanska komisija dostavila mišljenja u dva navrata (u junu i oktobru 2018. godine), javno slušanje nikad nije održano, a Vlada se oglasila nenadležnom da pripremi izmene Ustava juna 2019. godine.

Ranije pomenutom Rezolucijom (tačka 23) Skupština je obavezala Vladu da podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o toku pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji dva puta godišnje, odnosno po završetku šestomesečnog ciklusa predsedavanja Savetu Evropske unije. Skupština se takođe obavezala da će taj izveštaj razmatrati na sednici Narodne skupštine. Iako je od otvaranja pregovora 2014. godine prošlo više od 12 šestomesečnih ciklusa predsedavanja Savetu Evropske unije, i pored toga što Vlada redovno podnosi izveštaje koje sastavlja Pregovarački tim, Skupština o tome nikad nije raspravljala u plenumu. Takva rasprava bi bila veoma značajna za informisanje javnosti o toku i temama pregovora i razvejala bi predrasude i strahove koji se na ovu temu šire u javnosti. Izveštaje redovno usvaja Odbor za evropske integracije, nakon rasprave na kojoj ih predstavlja šef Pregovaračkog tima za vođenje pristupnih pregovora sa EU.

Uvođenje vanrednog stanja 2020. godine tokom pandemije bolesti COVID-19 dodatno je dovelo u pitanje kapacitet Narodne skupštine da nadzire rad izvršne vlasti i da sprovodi svoja ustavna ovlašćenja i zadatke.

Ustav Srbije predviđa, u članu 200. st. 1–4, da vanredno stanje uvodi Narodna skupština, kao i da Skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava. Međutim, vanredno stanje je proglašeno na osnovu člana 200. stav 5. Ustava, koji predviđa da, u slučaju kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, vanredno stanje mogu zajedno uvesti predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. Član 200. stav 6. predviđa da, kad

42 Dokument dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/evropske-integracije/dokumenta.2188.html>.

43 Odbor je tokom 11. saziva održao 75 sednica.

44 Snimak sa sednice je dostupan na: http://www.parlament.rs/33_sednica_Odbora_za_evropske_integracije.33378.941.html.

45 Snimak sa sednice je dostupan na: http://www.parlament.rs/57_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.33371.941.html.

Skupština ne može da se sastane, Vlada može uredbom, uz supotpis predsednika Republike, propisati mere kojima se odstupa od Ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava.

Razlog za nemogućnost Skupštine da se sastane pronađen je u Odluci Vlade⁴⁶ od 11 marta 2020. godine, praćenom Naredbom ministra zdravlja⁴⁷, kojom se zabranjuje okupljanje na javnim mestima u zatvorenom prostoru više od 100 ljudi radi sprečavanja širenja zaraze.⁴⁸ Vanredno stanje je proglašeno četiri dana kasnije, 15. marta⁴⁹, kad su tek zatvorene škole i vrtići (u kojima sigurno preko 100 ljudi boravi ili učestvuje u nastavi u svakom trenutku).

U ovom slučaju imamo situaciju da je odlukom izvršne vlasti (o zabrani okupljanja) onemogućen rad zakonodavne vlasti. Iako se, po slovu Ustava, tokom vanrednog stanja Narodna skupština sastaje bez poziva (član 200. stav 3), Narodna skupština se prvi put sastala 28. aprila kako bi potvrdila sve uredbe koje je Vlada, uz supotpis predsednika Republike, donela tokom vanrednog stanja. Nesazivanje Skupštine radi proglašenja vanrednog stanja je usamljen primer u Evropi i regionu.

Informativno-obrazovna funkcija

Kad je o informisanju javnosti o procesu pristupanja EU reč, indikativna je činjenica da je poslednje javno slušanje na temu evropskih integracija Srbije održano davne 2011. godine. Predviđeno je da plenarne sednice, koje bi trebalo da se održavaju na svakih šest meseci, daju jasnu sliku građanima gde se Srbija nalazi i koji su glavni izazovi na tom putu. Time bi se razvejale mnoge nedoumice i strahovi građana, koji su prvenstveno posledica manjka pravih i proverenih podataka. Međutim, i pored toga što je Skupština donela Rezoluciju kojom je sama utvrdila svoje obaveze, do sada nije održana nijedna tematska sednica otkako su otvoreni pregovori 2014. godine. Ove sednice bi bile od posebnog značaja budući da će Srbija do ulaska u EU morati dva puta da menja Ustav kako bi ga uskladila sa obavezama koje proizlaze iz članstva u EU i kako bi sprečila moguće probleme u primeni pravila EU nakon ulaska u članstvo. Obe izmene zahtevaju referendum na kojem bi se građani izjasnili o predloženim izmenama, u skladu sa članom 203. Ustava. Vlada Srbije se na prvoj međuvladinoj konferenciji na kojoj su otvoreni pristupni pregovori, 21. januara 2014. godine, izjasnila, i samim tim obavezala, da će na kraju pregovora održati referendum o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

Na 9. sednici Odbora za evropske integracije, održanoj 10 novembra 2016. godine, čak se dogodio i nezapamćeni incident, kad je šef Delegacije Evropske unije u Beogradu sprečen da poslanicima predstavi Godišnji izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja, što je bila uobičajena praksa svake godine.⁵⁰ Nakon toga, izveštaj više nije predstavljan Narodnoj skupštini na Odboru za evropske integracije, već je uručivan predsednici Narodne skupštine.⁵¹

Nova metodologija EU za vođenje pregovora predviđa **održavanje posebne međuvladine konferencije** (država članica Evropske unije i Srbije) nakon objavljivanja Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije. Smatramo da je potrebno da se o Godišnjem izveštaju raspravlja na plenarnoj sednici Narodne skupštine, umesto što se on samo predstavlja Odboru za evropske integracije, mada ni to ne prolazi uvek bez incidenata poput onih viđenih 2016. godine.⁵² Ovakva tematska sednica, uz poštovanje Rezolucije o ulozi Narodne skupštine u procesu pristupanja, koja predviđa raspravu u plenumu o napretku u pregovorima nakon svakih šest meseci, bila bi odlična prilika da se stvarno razgovara o toku pregovora, a građani upoznaju sa onim što se zaista dešava u pregovorima.

Samo građani koji prate pregovore i koji raspolažu potrebnim informacijama mogu da donesu utemeljenu odluku o glasanju na tom referendumu. Jasno je da intenzivna kampanja na kraju pregovora

46 <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/451794>.

47 Naredba broj 512-02-9/1/2020-01.

48 Propisi doneti tokom vanrednog stanja dostupni su na: <https://www.propisi.net/propisi-doneti-povodom-vanrednog-stanja-covid-19/>.

49 Odluka o uvođenju vanrednog stanja: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>.

50 <https://www.danas.rs/politika/radikali-nisu-dozvolili-davenportu-da-predstavi-izvestaj/>.

51 <https://europeanwesternbalkans.rs/fabrici-predao-izvestaj-evropske-komisije-predsednici-skupstine-srbije/>.

52 <https://www.slobodnaevropa.org/a/devenport-skupstina-srbije/28108442.html>.

može ubediti građane da je dobro da podrže ulazak Srbije u EU, budući da za to postoji zaista veliki broj argumenata, ali je mnogo efikasnije da građani zapravo i znaju šta ulazak u EU znači i koje koristi i obaveze oni i država Srbija dobijaju i preuzimaju u tom procesu, kao i da te mnogobrojne argumente slušaju tokom celog toka pregovora. Narodna skupština je, kao predstavnik izborne volje građana, idealno mesto za informisanje građana. Međutim, do sada Narodna skupština nije obavljala ovu funkciju, a sa govornice u Skupštini se mnogo glasnije od proverenih informacija o odnosima Srbije i EU ili promotivnih poruka čuju pokude na račun Evropske unije, koje su retko kada činjenično potkrepljene. Takav odnos se već odražava na evropski put Srbije i stavove građana. Neprimerene izjave državnih funkcionera usmerene protiv EU već su postale tema u odnosima Srbije i EU. Na taj način, umesto da zatvara otvorena pitanja na putu ka članstvu u EU, Srbija dodaje nove teme na agendu za razgovore.

Ovako opisano okruženje i atmosfera u Narodnoj skupštini nisu nimalo povoljni za proces evropskih integracija Srbije i vođenje pristupnih pregovora sa Evropskom unijom. Za uspešno vođenje pristupnih pregovora, pitanje izgradnje nacionalnog konsenzusa je od suštinskog značaja i Skupština tu treba da odigra značajnu, ako ne i ključnu, ulogu. Međutim, ona postaje izvor podele među građanima Srbije. Najveći deo pristupnih pregovora se uopšte ne vodi u Briselu, niti sa državama članicama EU. Najveći deo pregovora zapravo obuhvata pregovore među različitim društvenim grupama i akterima u Srbiji, kao i proces sprovođenja reformi. Potrebno je donositi teške i dugoročne odluke kako transformisati celo društvo i zajednički ući u EU, jer u EU ulazi cela zemlja, a ne samo Vlada, Skupština ili vladajuća stranka. Potrebno je doneti odluke koje sa sobom nose duboke promene u ustaljenom načinu rada, otvaranje određenih monopola za konkurenciju, gubitak izvesnih privilegija za određene grupe, uvođenje određenih izdataka koje će građani morati da podnesu, promene koje povlače dugoročne posledice ne samo za današnju populaciju, već i za buduće generacije građana Srbije. Takve odluke se moraju donositi konsenzusom, uz pregovore i razgovore, a ne nametanjem. Nametnuta rešenja, makar i bila najbolja za državu i društvo, neće dovesti do prihvatanja, već do sumnje u prave namere koje stoje iza takvih rešenja, što neminovno dovodi do otpora i odbijanja. Mere koje se moraju uvesti moraju biti prihvaćene i shvaćene. Razlozi za njihovo donošenje moraju biti iskreno i jasno objašnjeni. Ulazak u EU je generacijsko pitanje jednog društva, i tako ga treba i tretirati. Olako i suviše često korišćenje objašnjenja određene aktivnosti frazom „zato što tako traži Evropska unija” dugoročno nije dobro. Na taj način se kod građana stvara animozitet prema Evropskoj uniji, a odaje i utisak da se organi države Srbije ništa ne pitaju, što uopšte nije tačno. Rezultat toga je dalji porast „anti-EU” osećanja kod građana i dalji gubitak poverenja u nacionalne institucije, koje je danas ionako već na niskim granama. Sa druge strane, ovakvo objašnjavanje donosi kratkoročne koristi vladajućoj većini, jer joj omogućava da se različite odluke prikažu kao neophodne zbog ulaska u EU, iako su čiste odluke donete u kontekstu vođenja javne politike, pri čemu se negativni poeni za njih prebacuju na EU, koja nije u poziciji da se brani.

Uvođenje akcize za struju 2015. godine pod izgovorom usklađivanja sa propisima EU jeste primer ponašanja koje treba izbegavati. Prema Zakonu o budžetu za 2019. godinu, planirani prihod budžeta od akcize za struju bio je 17 milijardi dinara. Istina je da se od države kandidata očekuje da uvede akcizu za struju, ali se ta obaveza mora ispuniti do momenta ulaska u članstvo u EU. Srbija u najboljem slučaju ima nekoliko godina do ulaska u članstvo EU, a od dana uvođenja akcize 2015. godine imala je više od jedne decenije do tog ulaska. Sa druge strane, Srbija još nije ni otvorila poglavlje 16 – Oporezivanje, u kom se ova obaveza formacijski nalazi, budući da nije ispunjeno merilo za otvaranje tog poglavlja. U poređenju sa Hrvatskom i Crnom Gorom, kao jednim državama iz regiona koje su kroz proces stabilizacije i pridruživanja došle do pristupnih pregovora, jedino je Srbija dobila merilo za otvaranje u poglavlju 16. Merilo za otvaranje zahteva ispunjavanje obaveze koju je Srbija preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, još davne 2008. godine, a koji zabranjuje fiskalnu diskriminaciju robe poreklom iz EU u odnosu na robu iz Srbije (član 37. SSP). U ovom slučaju se radi o akciznoj diskriminaciji alkoholnih pića i kafe poreklom iz EU. Dakle, Srbija nije ispunila obavezu iz procesa pridruživanja EU iz 2008. godine, ali je unapred ispunila obavezu koja proističe iz članstva u EU. Da je ova odluka doneta pred kraj pristupnih pregovora sa EU, mogla bi se braniti pravilima EU i zahtevima proisteklim iz članstva u EU. Međutim, u ovom slučaju, odluka je čist politički izbor Vlade Srbije da se podignu porezi, ali izbor koji se brani pravilima EU, koja su dakle „kriva” za skok računa za struju građana. Ovakav pristup može samo izazvati animozitet građana prema Evropskoj uniji. Vlada koja dugoročno planira mora uvek imati u vidu referendum koji Srbiju čeka na kraju pregovora o pristupanju. Kad bi na svakih šest meseci bile održavane redovne sednice Narodne skupštine posvećene pristupanju EU, ovakve stvari bi bile razjašnjene građanima.

Zaključci i preporuke

Možemo zaključiti da je uloga Narodne skupštine značajno ograničena ponašanjem vladajuće većine i same Vlade. Kvalitet zakonodavne i nadzorne funkcije je značajno snižen. Za nadzornu funkciju možemo postaviti pitanje da li ona, osim formalno posmatrano, uopšte i postoji. Debata u Skupštini je značajno ograničena i prostor za delovanje opozicije, čak i kad je ona konstruktivna, značajno je sužen. Nivo agresije i neprimerenog govora, usmerenog kako prema opoziciji u Skupštini tako i prema onoj koja bojkotuje Skupštinu, ali i prema istaknutim pojedincima i građanima Srbije koji ne misle isto kao vladajuća većina, dostiže nivo neprimeren za 21. vek i državu koja sebe smatra demokratskom i pluralističkom. Od države koja ima status kandidata i pretenduje da postane članica EU zahteva se znatno viši nivo, pogotovo ako se ima u vidu da je funkcionisanje demokratskih institucija jedan od osnovnih zahteva koji se meri pri ulasku države u članstvo u EU.⁵³ Od napretka u izgradnji demokratskih institucija će umnogome zavisti uspeh pristupnih pregovora sa EU.

Proces pristupanja EU može imati blagotvorno dejstvo na jačanje demokratskih institucija u Srbiji, što promena ponašanja nakon objavljivanja Godišnjeg izveštaja EU u maju 2019. godine i pokazuje. Ostaje da se vidi da li su promene samo kozmetičke i privremene prirode da bi se umirila Evropska unija ili će se sa novim sazivom Skupštine, posle izbora, pristup zaista i promeniti. Potrebna je značajna promena pristupa da bi Skupština obavljala svoje funkcije kako treba. Međutim, jasno je i da na promenu načina funkcionisanja Narodne skupštine ne utiču primedbe iz Srbije, bez obzira na to da li dolaze od opozicije, drugih političkih aktera, akademske zajednice ili civilnog društva, već da samo primedbe spolja dovode do promena (makar i samo kozmetičkih). Ova činjenica govori o razmerama podele srpskog društva i o potrebi za normalizacijom domaće političke scene, pre svega kroz poštovanje Ustava i zakona.

Procenat ispunjenosti NPAA u delu usvajanja zakona od 41% u periodu od 2018. do septembra 2019. godine pokazuje da evropske integracije nisu prioritetna aktivnost za Vladu Srbije. U uslovima postojanja stabilne skupštinske većine od 150 poslanika, ovakav rezultat se može označiti kao vrlo loš. Sa druge strane, Narodna skupština je usvojila skoro sve predloge koje je Vlada dostavila. Međutim, njena nadzorna funkcija u toku pregovora je oslabljena neodržavanjem plenarnih debata na temu pristupanja na svakih šest meseci, na šta se Skupština obavezala sopstvenom rezolucijom o njenoj ulozi procesu pristupanja.

Promena načina ponašanja u Skupštini i poštovanje njene ustavne uloge, pre svega od strane izvršne vlasti i vladajuće većine, apsolutni je prioritet, ukoliko se želi zaustaviti dalji pad nivoa demokratije u Srbiji i od Srbije stvoriti istinska demokratska i pluralistička država.

Glavni razlozi za ovakvo stanje se ne mogu naći u normativnim aktima i njihovim nedostacima, mada su unapređenja moguća i potrebna, pogotovo u skladu sa preporukama koje je CRTA definisala 2019. godine⁵⁴. Poslovnik Narodne skupštine, ovakav kakav je danas, kad bi se poštovao do kraja, učinio bi da Skupština funkcionise drugačije nego danas, kao što je funkcionisanje Skupštine drugačije izgledalo sa istim poslovníkom od 2012. godine do 2016. godine, iako je vladajuća većina bila ista. Poštovanje Poslovnika Skupštine se mora poboljšati i kreativna tumačenja se moraju izbeći i eliminisati. Isto se odnosi i na poštovanje sektorskih zakona koji definišu nadzornu funkciju Skupštine i predviđaju da Narodna skupština redovno raspravlja o izveštajima nezavisnih tela i usvaja ih, kao i da na osnovu tih izveštaja zahteva od izvršne vlasti unapređenje stanja, koje će biti redovno i praćeno. Takođe, potrebno je i da Narodna skupština poštuje sopstvene rezolucije koje je usvojila. Dakle, prosto poštovanje postojećih propisa, i bez njihovog menjanja (koje je potrebno i moguće), dovelo bi do značajnog unapređenja u funkcionisanju Narodne skupštine. Poštovanje propisa i Poslovnika Narodne skupštine direktno zavisi od postojanja volje da se propisi primenjuju.

Smatramo da bi postupak usvajanja predloga zakona trebalo izmeniti kako bi se sprečila prekomerna upotreba hitnih postupaka, za koje smo videli da rezultiraju npr. izmenom Krivičnog zakonika u roku od 11 dana. Takvo ponašanje predstavlja negaciju predvidivosti države i poverenja u pravni sistem. Zbog toga smatramo da je potrebno napustiti postojeći postupak usvajanja predloga sa samo jednim

53 Nova Metodologija za vođenje pregovora o pristupanju: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, potvrđena zaključcima Saveta ministara EU iz marta 2020. godine: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>.

54 Preporuke dostupne na sajtu CRTE: <https://crtc.rs/crtc-preporuke-za-unapredjenje-rada-narodne-skupstine/>.

čitanjem u plenumu i da je potrebno uvesti dva čitanja istog propisa, koja bi bila vremenski razdvojena najmanje 15 dana. Takođe, dozvoljeni izuzeci za primenu hitnih postupaka moraju biti ograničeni kako bi se dozvolilo pribegavanje hitnom postupku samo radi sprečavanja situacija koje mogu da *prouzrokuju štetne posledice po život i zdravlje ljudi i bezbednost zemlje*. Ovakvi izuzeci moraju biti praćeni ozbiljnim i detaljnim obrazloženjem.

Kako bi institut poslaničkih pitanja Vladi na posebnoj sednici koja se održava poslednjeg četvrtka u mesecu (članovi 204–208. Poslovnika) bio sadržajni i omogućio većem broju poslanika da postavlja pitanja, potrebno je ograničiti broj pitanja koje poslanik može da postavi (npr. na najviše tri), kao i vreme za odgovore Vlade. Trenutno Vlada ima neograničeno vreme za odgovore, što omogućava Vladi da potroši znatno više vremena nego sami poslanici koji postavljaju pitanja.

Kako bi građani zaista bili informisani o tome kako napreduju pregovori o pristupanju Evropskoj uniji, potrebno je konačno, posle šest godina izbegavanja, uvesti praksu rasprava u plenumu o napretku u pregovorima na svakih šest meseci, predviđenu Rezolucijom o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji iz 2013. godine. Takođe, potrebno je ponovo uspostaviti praksu predstavljanja Godišnjeg izveštaja Narodnoj skupštini i dodatno uvesti posebnu raspravu u plenumu o Godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU.

Potrebno je ponovo uspostaviti praksu da određenim brojem odbora predsedavaju predstavnici opozicionih partija kako bi se omogućila veća kontrola izvršne vlasti. Trenutno samo jednom odboru (onom za evropske integracije), od 20 koliko ih postoji, predsedava opozicioni poslanik. Međutim, ovo pitanje ne treba kodifikovati Poslovníkom (mislimo da to praktično i nije moguće uraditi) već treba razvijati dobre običaje, budući da tamo gde postoji zajedničko razumevanje šta demokratija i pluralizam znače, neke stvari ne moraju da budu kodifikovane. Isto se odnosi na sprečavanje prakse podnošenja amandmana kako bi se potrošilo vreme za raspravu. Pošto se ne može i ne sme poslanicima ograničavati pravo podnošenja amandmana, izbegavanje takvih poteza mora zavisiti od razvijanja političke kulture i upravo će razvoj te kulture pokazati stepen razvoja demokratije u Srbiji.

Možemo zaključiti da ni najbolji propisi ne mogu dovesti do pozitivnih rezultata ukoliko ne postoji volja da se oni pravilno primene. Manjak te volje je najveći nedostatak Narodne skupštine i u tom pravcu treba tražiti načine za poboljšanje rada skupštine, pre nego u normativnim promenama.

OTVORENI PARLAMENT

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



OTVORENI PARLAMENT.rs

O vama se radi.