

УДК: 316.658:342.538(497.11)

Политикологија

COBISS.SR-ID: 125305353

бр. 3/2023, год 2, vol. 1.

[https://doi.org/10.18485/uunt\\_pl.2023.2.3.4](https://doi.org/10.18485/uunt_pl.2023.2.3.4)

Оригинални научни рад

стр. 43-57

Рад примљен 27. 04. 2023.

Рад прихваћен 20. 06. 2023.

## НАРОДНА СКУПШТИНА СРБИЈЕ У ОЧИМА ЈАВНОСТИ – СНАГЕ И СЛАБОСТИ

Јелена Милосављевић Радосављевић<sup>1</sup>  
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

### Сажетак.

*Рад се састоји из три целине, увода и закључка. Рад анализира законски оквир и основне функције које одређују политички и друштвени статус Народне скупштине; глобалне политичке и друштвене појаве, политизацију Скупштине, односе грађана и посланика, посланика и партија у циљу сагледавања реалне моћи Народне скупштине међу политичким институцијама; и улогу транспарентности у формирању става поверења или неповерења према Народној скупштини и посланицима. Квалитативна и квантитативна анализа садржаја и опште научне методе анализа, синтеза, апстракција и генерализација индуктивни и дедуктивни метод користе се у изради овог рада.*

**Кључне речи:** Народна скупштина, посланик, грађани, транспарентност и демократија.

---

1 milosavljevicjelena79@gmail.com

## УВОД

Република Србија је са процесом парламентарне демократије, започела са више од десет година закашњења у односу на своје суседе, оптерећена десетогодишном ауторитарном владавином у посткомунистичком периоду и дугогодишњим периодом изолације од стране међународне заједнице. Догађаји из октобра 2000. године нису подстакли национално уједињење које би довело до темељних демократских реформи и трансформисало државу у правцу чврсте и сигурне демократије. Већи део овог периода протекао је у ратовима који никако нису били повољан контекст за развој демократије и парламентаризма.

Земље Западне Европе успеле су да после Другог светског рата развију снажне демократске системе и чак да претходне диктатуре претворе у демократије. Земље Југоисточне Европе много касније успостављају демократске системе. У последњој деценији 20. века, Србија оптерћена горе поменутих околностима, још касније. Међутим, савремена представничка или парламентарна демократија у свим земљама суочава се са многим изазовима – глоблизација, вртоглави развој технике и технологије – које демократији и парламенту теже да умање значај. Не постоји јединствен универзални модел парламентарног развоја који би могао да се примени на сва друштва. Народна скупштина републике Србије је достигла ниво када мора да одлучи да ли ће се повиновати снагама које се супротстављају даљем развоју демократије или ће да развија демократичност уз коришћење расположивих инструмената, кроз партиципацију грађана, даљим отварањем и развојем транспарентности користећи различите медије. Задатак Народне скупштине је да обезбеди подршку јавности и поврати поверење грађана. Да би била у корак са временом и испратила вртоглаве промене на друштвеној и политичкој сцени, задатак Народне скупштине је да установи снажну позицију уважавајући став оних који јој дају суверенитет. Стога је циљ овог рада да прикаже положај Народне Републике Србије у очима јавности.

## ОСНОВНЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Народна скупштина Републике Србије ( у даљем тексту: Народна скупштина) је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (Устав Србије из 2006. члан 98). Она је носилац народног суверенитета и демократског развоја, јавни форум у коме поред посланика могу деловати сви грађани. Слабост Народне скупштине огледа се у неусаглашености између њене уставне и реалне власти. Уставом Републике Србије (у даљем тексту: Устав) предвиђено је доношење Закона о Народној скупштини (Закон о Народној скупштини 2010.) којим се, између осталог, утвр-

ђује положај, надлежност, организација и начин рада и одлучивања Народне скупштине, као и положај, права и дужности народних посланика. Политички утицај и друштвени статус Народне скупштине огледа се најпре у томе колико је она утицајна и аутономна у обављању њених функција и у процесу доношења закона. Да ли се и како остварује политичка, територијална и функционална репрезентативност парламента, односно његово повезивање са друштвом? (Орловић, 2013, 29) Народна скупштина има четири кључне функције: законодавну, контролну, репрезентативну, избор и опозив Владе.

„Процес доношења закона је онај процес у коме се најјасније огледа снага или слабост неког парламента. (Павловић, 2007, 91) “Основна надлежност Народне скупштине је доношење закона као најзначајнијих општих правних прописа. Законодавна функција проистиче из уставног дефинисања Народне скупштине као највишег представничког тела у држави преко којег грађани остварују своју сувереност. У складу са Уставом и Пословником Народне скупштине (у даљем тексту: Пословник) право предлагања закона има сваки посланик појединачно, Влада, Народна скупштина аутономне покрајине и најмање 30000 бирача. Исто право имају, из своје надлежности, Заштитник грађана и Народна банка Србије. Према члану 123. Устава и члану 3. и 34. Закона о Влади, управо се и предвиђа да извршна власт Скупштини предлаже законе и друге опште акте и даје о њима мишљење када их поднесе други предлагач. (Ђурашиновић Радојевић, 2012, 82)

Праћењем рада Народне скупштине долази се до закључка да је највећи број закона предложила и донела Влада, а упадљиво је мањи број закона које су иницирали посланици. Већина јавног мњења указује да је слабост Народне скупштине управо јачање извршне власти као ствараоца закона и иницијатора политике, док Народна скупштина као законодавно тело само даје сагласност, чиме се умањује њен значај. Представници Владе и већина посланика истиче да Влада располаже одговарајућим стручним, организационим, кадровским и финансијским капацитетима у креирању предлога закона, док посланици и остали овлашћени предлагачи не располажу наведеним капацитетима. С друге стране, опозициони посланици истичу да чак и када су предлагали законе, они никада нису дошли на дневни ред седница Народне скупштине, зато што је за усвајање њихових законских предлога дневног реда потребна већина од укупног броја посланика. Важно је истаћи да народни посланици, приликом доношења предлога закона увек могу да се консултују са стручним институцијама и затраже помоћ. Упркос бројним критикама јавности на рачун великог буџета Народне скупштине, може се констатовати да је у службама Народне скупштине запослено 427 државних службеника и намештеника (Увид у Информатор о раду Народне скупштине за 2022. годину), што није довољно за оптималан рад народних посланика. За ефикасан рад посланика, обзиром да није могуће да су посланици познаваоци свих законских области, а према искуству демократских држава, неопходно је да однос посланика и службеника буде 1 : 3.

Самим чином избора, парламент преузима функцију контроле извршне власти, чиме грађанима, бар на посредан начин, чини могућом њену контролу (Стојиљковић, 2015, 9). Према Уставу (чл.24), Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката и за рад органа државне управе. Контролна функција Народне скупштине у односу на Владу је директна, а на рад државне управе је посредна, путем одговорности Владе за њен рад и контроле државне управе коју врше независни државни органи. Народна скупштина Републике Србије располаже различитим инструментима контроле извршне власти: јавна саслушања, парламентарна истрага, скупштински одбори, посланичка питања, право покретања интерпелације. Интерпелација у формалном смислу представља синтезу контроле и могућност разрешавања Владе. Посланици Народне скупштине су неактивни у коришћењу расположивих инструмената контроле. Нису успели да ове инструменте устале као парламентарну праксу. Посланици у свом раду највише користе скупштинску расправу где износе своје програме насупрот Владиних и претварају Народну скупштину у расправни форум који обилује недоличном и агресивном комуникацијом уз непоштовање правила културне комуникације и Етичког кодекса функционера, што има за последицу опадање угледа самих посланика у очима јавног мњења, како оног дела јавности која познаје инструменте контроле и њихову неискоришћеност, тако и другог дела јавности која не познаје све инструменте контроле, али овакве расправе сматра недопустивим, зато што се не баве и не воде никаквим конструктивним решавањем проблема и питањима од виталног значаја за грађане. Пленарне седнице Народне скупштине су расправне и неефикасне услед недовољног коришћења расположивих механизма и инструмената контроле, пре свега скупштинских одбора којих има 20 и покривју различите области друштвеног и политичког живота који би могли да буду врло ефикасни у свом раду због могућности присуства стручњака и научника чиме се решавају бројне недоумице. Ефикасан рад ових одбора допринео би да расправне скупштине постану ефикасне и радне.

Реална и законска моћ независних државних органа, као значајних контролора рада Владе и државне управе, не кореспондирају. Они контролишу примене закона, рад извршне власти, државне управе, заштиту људских права, трошење буџетских средстава, све што је подложно злоупотреби од било које власти. Независни државни органи и сами су контролисани од стране Народне скупштине, закона које спроводе и од стране јавности. Важан елемент њихове независности је финансијска аутономија у односу на извршну власт. Други државни органи не могу се мешати у њихов рад. Чланове независних државних органа поставља Народна скупштина; чланови ових органа нису политичари већ стручњаци из својих области. Народна скупштина сваке године одређује средства из буџета за рад независних државних органа, „што логички претходи сваком спровођењу контроле над њиховим трошењем“ (Манић, Леденичанин, Вујачић). Органи који задовољавају све услове да се зову независним државним органима јесу: Повереник за инфор-

мације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за спречавање корупције и Државна ревизорска институција. Сви независни државни органи одговорни су Народној скупштини и подносе јој годишње извештаје о свом раду. Ови извештаји имају за циљ да покажу како се спроводе закони, како се троше буџетска средства, да ли се и како поштују људска права, да укажу на евентуалне потешкоће и пропусте у раду извршне власти и државне управе уз препоруке и мере како да се постојеће стање унапреди.

У складу са Пословником (члан 237.), надлежни одбори су дужни да размотре извештаје независних органа у року од 30 дана од подношења извештаја и да Народној скупштини поднесу извештаје са препорукама, односно предлогом закључка. Скупштина разматра извештај независног органа, заједно са извештајем надзорног одбора с предлогом закључка на првој наредној седници и након завршетка расправе, већином гласова присутних посланика доноси закључке с препорукама за унапређење стања у датој области (члан 239. Пословника). Да би закључци Народне скупштине имали реалну примену, односно да би постојање независних тела имало своју сврху, недовољно је да независни органи преко надлежних одбора подносе извештаје Народној скупштини и испоштују форму, већ се извештаји морају озбиљно разматрати и морају се предузети мере да се закључци Народне скупштине проистекли из извештаја, доследно примењују. Иако је значај извештаја независних органа велики, ефекти који из њега произилазе су несразмерно мали, услед недостатка контроле примене њихових препорука и закључака.

Репрезентативна функција Народне скупштине, је управо она на којој јавно мњење највише базира и заснива своје ставове у односу на положај поменутог тела у друштву, политици и држави и његове улоге у процу даљег развоја демократије. Друштвена репрезентативност односи се на састав Народне скупштине и заступљеност различитих социјалних, професионалних и интересних група које постоје у друштву. Овде се с правом поставља питање јавности: да ли ће поједине друштвене групе (нпр. раднике у просвети) боље представити њихов колега или професионални политичар? С обзиром да међу посланицима има и недовољно образованих поставља се питање: могу ли људи са ниским нивоом образовања да обављају посланичке функције? Ова питања изазивају бројне дилеме, али не и једноставне одговоре. Највероватније је да би потпуна професионализација парламента негативно утицала на даљи развој демократије.

Што се тиче повезивања посланика у Народној скупштини и бирача који су га изабрали учачамо два различита става. Посланици су слободни да заступају своје слободно и лично мишљење и ставове и оно што сматрају да је најбоље решење о законима и другим скупштинским питањима и одлукама, независно од мишљења бирача који су их бирали. Према другом схватању, између посланика и бирача постоји институт везаног мандата, где посланик свој став и мишљење мора подредити бирачима који су га гласали.

У пракси Народне скупштине појављује се институт везаног мандата између посланика и политичке партије на чијој је листи изабрани посланик. Политичке партије су прибегле овој пракси како би спречиле недисциплину и прелазак посланика у другу партију. Ова пракса добила је и необично циничну уставну формулу по којој је народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика (Устав, члан 102. став други). (Павловић, 2007, 99) Повезивање Народне скупштине са политичким и друштвеним окружењем веома је важан вид репрезентативности. У одређеној мери Народна скупштина узима у обзир мишљење и ставове јавног мњења о неким питањима, зато је битан однос који она има према медијима, према захтевима и иницијативама грађана, цивилног друштва и удружења.

Једна од основних функција Народне скупштине је да након избора изабере Владу. Као што гласа поверење влади, Народна скупштина, кроз механизме гласања може да изгласа и неповерење влади. Устав предвиђа гласање о неповерењу како Влади тако и појединим министрима, члановима владе (члан 130.), и гласање о поверењу Влади (члан 131.). Иницијатива за гласање неповерења Влади долази од посланика и мора да је затражи најмање 60 посланика Народне скупштине. За изгласавање неповерења потребно је да гласа више од половине од укупног броја посланика. Према Уставу између два предлога за изгласавање неповерења Влади мора да прође 180 дана. Када је реч о гласању поверења Влади, захтев долази од саме Владе, а за изгласавање поверења потребна је иста већина посланичких гласова као и код изгласавања неповерења. Изгласавање неповерења Влади повећава могућност контроле Владе од стране Народне скупштине и ојачава контролну функцију парламента. Оно што одузима значај ове функције јесте већ поменути институт повезивања мандата између посланика и политичке партије на чијој је листи, а што потврђује члан 102. Устава у другом ставу. Изгласавање неповерења Влади може да има два исхода: формирање нове Владе уз постојећу или промењену политичку већину у Народној скупштини, или расписивање нових избора које прати распуштање Народне скупштине, зато што најчешће не може да се обезбеди избор већинске Владе.

Уставни и законодавни оквир одређују место и положај Народне скупштине односу на друге политичке институције. Кроз обављање својих функција Народна скупштина показује колики је степен њене аутономије и њен утицај у политичком животу. Обзиром да је иницијатор, предлагач и доносилац највећег броја закона Влада, проистиче да Влада има превласт у доношењу закона у односу на Народну скупштину. За контролисање Владе, Народној скупштини стоје на располагање различити и снажни инструменти које народни посланици ретко или само формално користе, чиме умањују значај контролне функције Народне скупштине. Недовољно су развијени механизми праћења извршења и примене закључака и одлука у вези са радом Владе и државне управе. Највећу пажњу

посланици посвећују расправама за политичком говорницом промовишући себе и своје политичке ставове. Суштина репрезентативности је заступање идеја, мишљења и ставова грађана од стране посланика (као народних представника). Овде долази до изражаја чвршћа веза посланика и њихових политичких партија, од везе посланика и њихових бирача, те посланици предност дају односу према партијама. Гласање неповерења влади, донекле контролише партијска дисциплина посланика.

## **ПОЗИЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – БУДНО ОКО ЈАВНОСТИ**

Када је реч о Народној скупштини, незаобилазно је поменути сам процес глобализације која прожима све поре друштва. Глобализација редукује моћ и функције државе, а тиме и парламента као централне институције. Ствара се утисак да државе губе неке суверене функције. На светском нивоу превласт имају економски интереси при чему се демократија мало помера у страну, а тиме и парламент као њен носилац. Савремена представничка или парламентарна демократија у већини земаља суочава се са многим изазовима који воде маргинализацији парламента, а то су бројне светске кризе (економске, епидемиолошке, ратне). У оваквим условима очигледна је тенденција супрематије извршне власти. Парламент је снажан само у Уставу, али уставна и реална моћ парламента не кореспондирају (Орловић, 2013, 29). У периоду глобализације присутан је тренд ерозије поверења у политичке институције (тиме и у Народну скупштину) што је нарочито приметно у изборним процесима и све већем неповерењу грађана према изабраним функционерима. Постоје бројне тешкоће са којима се суочавају политички режими, пре свега опадање подршке политичким институцијама и удаљавање грађана од политике и самог процеса одлучивања (Матић, Стојадиновић, 2022, 283).

Значај и рејтинг Народне скупштине и парламентарне демократије прате рејтинг других политичких институција. Није могуће да Народна скупштина има већу политичку тежину у околностима обезвређених политичких институција у које грађани немају поверење. Поверење грађана у политичке институције приказано је у Табели бр. 1. Приликом посматрања Табеле 1 уочљиво је да у Србији постоји генерално изражена поларизација друштва када су у питању кључне друштвене и политичке институције (Матић, Стојадиновић, 2022, 286). Посматрано лонгитудинално, уочава се благи тренд пораста поверења у политичке институције, али је поларизација друштва и даље на високом нивоу. Ставови грађана су традиционално најполаризованији када је у питању поверење у политичке институције, док је за шире државне институције попут војске и полиције поларизација нешто мања (Матић, Стојадиновић, 2022, 286). Уочљиво је, да је када посматрамо благи

пораст поверења у политичке институције Табела бр. 1, институција са најмањим процентом поверења и највишим процентом неповерења у 2018. години, Народна скупштина. Према речима Славише Орловића поверење у посланике (народне представнике) је мање него поверење у скупштину (Орловић, 2013, 29).

**Табела 1. Поверење грађана Србије у институције, политичке субјекте и установе**

	Имам велико поверење	Углавном имам поверења	Углавном немам поверења	Уопште немам поверења	Немам став
Влада					
2016.	9,5%	27,6%	30,9%	24%	7,9%
2018.	10,3%	33,9%	30,1%	20,1%	5,5%
Председник					
2016.	7,7%	24,8%	27,7%	31,9%	7,9%
2018.	17,4%	31,4%	24,6%	21,5%	5,1%
Скупштина					
2016.	7%	25,7%	33,3%	27,1%	6,8%
2018.	8,9%	31,2%	32,3%	22,2%	5,5%
Судство					
2016.	6,6%	26,2%	36,9%	24,2%	6%
2018.	9,2%	32,9%	34,7%	19,3%	3,9%
Војска					
2016.	22,4%	42,2%	21,3%	9,9%	5,3%
2018.	30,7%	42,2%	16,1%	7%	4%
Полиција					
2016.	9,2%	31,4%	35,7%	19,2%	4,4%
2018.	16,7%	41,1%	27,6%	10,9%	3,7%
Тужилаштво					
2016.	4,9%	25,5%	38,3%	23,4%	8%
2018.	7,4%	30,3%	38,2%	19,2%	4,9%

Извор: Петар Матић, Миша Стојадиновић, „Алијенација као израз политичке композиције друштва“, *Социолошки преглед*, Институт за политичке студије, Београд, 1/2022, стр.283.



Република Србија пролази кроз процес придруживања Европској Унији у коме је Народна скупштина незаобилазан чинилац (какав год да је став о њеном положају међу политичким институцијама). Тај процес је донео Народној скупштини извесне еуро-функције: ратификација уговора ЕУ, хармонизација прописа ЕУ, надзирање Владе у вођењу преговора о појединим поглављима (Орловић, 2013, 28). Истовремено Народна скупштина не стиже да се бави питањима сопственог статуса, организационим питањима, правима и одговорностима посланика, контролисањем сопствених агенди, дубљом сарадњом са независним државним органима итд. Грађани и јавност очекују да Народна скупштина има већу улогу у владавинским процесима и да као представничко тело грађана, јаче заступа њихове интересе. У односу Народне скупштине и грађана постоје три кључне улоге: повезивање и представљање, надзор и контрола и стварање политике (Орловић, 2013, 29). Приликом обављања прве улоге, грађани очекују да Народна скупштина ради и доноси одлуке у њиховом интересу. У другој улози грађани посматрају како Народна скупштина у њихово име контролише власт. У трећој улози од Народне скупштине се очекује да доноси законе који штите грађане и њихова права, као и политичке одлуке узимајући у обзир ставове грађана. При остваривању контролне улоге посланици имају на располагању различите инструменте контроле (пре свих посланичко питање и интерпелацију) као и извештаје независних државних органа. Посланици недовољно користе ове инструменте и не прате у довољној мери спровођење препорука и закључака независних државних органа, што би грађанима омогућило да посредно контролишу рад политичких институција. Посланичко питање отвара дијалог између министра и посланика ради добијања информација везаних за деловање министарства. Интерпелација представља напад групе посланика са циљем да се изазове скупштинска расправа поводом радњи и аката одговорног министра или владе у целини (Пејић, 2007, 178). Интерпелација, као моћни инструмент контроле, подразумева и директне санкције, док посланичка питања доприносе отварању скупштине и публицитету. Посланици који постављају посланичка питања, стичу репутацију одговорних политичара у које грађани имају поверења. Посланичка питања могу да остваре и друге функције: да укажу на владине грешке, да покрену владу на акцију, да истакну лични углед самог посланика, да захтевају објашњење, да нападну министра у тешким ситуацијама, да помогну посланику да изгради репутацију у конкретној области, да отворе различите области у којима влада не може адекватно да одговори (Пејић, 2007, 180). У Народној скупштини посланици најчешће користе скупштинску расправу за изношење свог и критику владиног програма, чиме су Народну скупштину претворили у „расправни форум“ у коме су расправе углавном, испод сваког цивилизацијског нивоа, док су наведене инструменте контроле гурнули у страну.

Посланици су одговорни да брину о интересима грађана (својих бирача), зато што су они као народни представници, посредници између грађана и Владе. При том посланици не треба да буду само преносиоци мишљења и ставова бирача, већ да активно

у свом деловању, уклопе ставове и мишљења бирача у предлоге јавних политика. Због напред реченог, неопходан је контакт посланика и грађана. Посланици требају да се труде да шире и одржавају комуникацију са грађанима ради прикупљања информација, конструктивних предлога и идеја. Таква комуникација грађанима даје до знања да њихови изабрани представници брину о њиховим интересима. Увек треба имати на уму културу комуникације, не само у односу посланик - бирач, већ и у скупштинским расправама међу посланицима. За културу комуникације одговорност носе сви актери једне заједнице: политичке институције, политичке партије, невладине организације, позиција и опозиција, грађани и јавне личности.

Углед парламента у очима јавности у многоме зависи од начина комуницирања између посланика, позиције и опозиције, поштовања личности. Са говорнице Народне скупштине углавном се чују агресивни говори пуни нетрпељивости, прегршт увреда и неприкладних речи, говори испод људског достојанства. Такво стање урушава углед самих посланика и Народне скупштине и доводи до губитка поверења грађана у ове институције. Култура парламентарног говора треба да буде дисциплинована (временски ограничена), без исмевања, упадања у реч, оптуживања, ућуткивања и претњи (Чупић, 2007, 221). Правила говора и понашања посланика ограничена су Пословником и Кодексом понашања народних посланика. Пракса показује да поменути Пословник и Кодекс немају реалну снагу да натерају посланике на дисциплину, међусобно уважавање, толеранцију, равноправност, спремност прихватања бољег аргумента, упркос новчаним казнама које у случају повреде Кодекса регулише члан 34. ставови 4. и 5.

Институт везаног мандата између посланика и политичке партије којој припада може бити супротан повезивању посланика и бирача који су га изабрали. По неком питању од виталног друштвено-политичког значаја ове две везе могу имати различит став. За коју ће се везу посланик одредити уколико није изводљиво да различите ставове ових везе споји у једну јавну политику? Јавност сматра да ће се посланици одредити пре за ставове своје партије поштујући партијску дисциплину.

Процес глобализације, техничког и технолошког развоја захватили су цели свет и претворили га, како неки теоретичари истичу у „глобално село“. Глобализација доноси промене у свим сферама живота, самим тим и у начину вођења политике. Све су утицајније светске и међународне организације које своје интересе остварују на уштрб демократије и парламента као једног од носиоца носиоца. У оваквим условима тежиште доношења политичких одлука помера се ка Влади, зато што се одлуке (у вези са процесом придруживања ЕУ) спроводе одозго на доле. У већем делу јавности ствара се мишљење да Влада послушно прихвата одлуке међународних организација, а Народна скупштина их ратификује, Обзиром да се значај националне демократије умањује, јавност показује низак ниво поверења у политичке институције Србије, пре свих у Народну скупштину

зато што не користи своје контролне инструменте и механизме да ограничи Владу у вођењу светске политике којој не консултује грађане. Низак ниво поверење јавно мњење има и према посланицима који се као народни представници не труде да консултују своје бираче – грађане. Занемарују посланичке канцеларије не остварују комуникацију са грађанима, не позивају ministre на одговорност. Посланици су највише одговорни својим политичким партијама. Наступи у Народној скупштини су им агресивни и недолжни, збуњују јавност и ометају рад Народне скупштине, маргинализују теме које су од виталног значаја за грађане: животни стандард и економски развој. Резултати рада показују дубоку поларизацију друштва по питању поверења у политичке институције.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Транспарентност и отвореност основни су принципи и предуслов за квалитетан рад Народне скупштине. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Законом о Народној скупштини и Пословником створен је добар законски оквир за спровођење ових принципа. Парламент има обавезу да податке о свом раду учини доступним свим заинтересованим грађанима. Само добро информисани грађани могу бити друштвено активни и укључени у политичке процесе. Народна скупштина је једна од најтранспарентнијих политичких институција у Републици Србији у формалном смислу, што се може уочити посетом њене званичне стране где се налазе снимци седница, јавна саслушања, закони, заседање скупштинских одбора, стратегије и друге информације. Народна скупштина организује програме грађанског образовања и објављује едукативне материјале, има и локалне канцеларије у којима грађани могу непосредно да комуницирају са посланицима (<http://www.parlament.gov.rs/грађани/посланичке-канцеларије.2446.html>). Слабост је недовољна информатичка писменост старије популације, а просечна старост нашег друштва је изнад 46 година.

На основу истраживања која је у есеју „Транспарентност рада парламента: поглед из угла јавног мњења“, обрадио Бојан Кларчар, добијени су проценти који показују да ли су грађани довољно информисани о раду Народне скупштине и проценти грађана који прате седнице Народне скупштине (Кларчар, 2015, 46). Што се тиче питања информисаности грађана о раду Народне скупштине, 17% испитаника немају став, 42% верује да грађани немају довољно информација, а 41% испитаних сматрају да су грађани довољно информисани о раду Скупштине. Седнице Народне скупштине прати 63% грађана, наспрам 37% грађана који не прате. Од 63% грађана који прате, 7% прати сваку седницу, 32% само ако су на дневном реду седнице теме везане за њихов лични интерес, док 24% прати заседања када су у питању теме од националног значаја. Грађани се о раду Народне скупштине Србије најчешће информишу путем телевизије као најутицајнијег политичког

медија међу грађанима Србије, а што је потпуно разумљиво ако се узме у обзир старосна структура становништва и степен образовања, као и недовољан продор интернет комуникације међу старијом популацијом. Треба размислити о увођењу посебног скупштинског канала који би преносио седнице Народне скупштине, скупштинских одбора и извештавао о кључним питањима дневног реда (нпр. вести Народне скупштине).

Ако се осврнемо на степен отворености рада парламената у земљама Региона, Народна скупштина Србије „испуњава 57,72% критеријума отворености у раду у 2021. години“ (Јосифовска Даниловска, Бојовић, 2021, 6-8), на основу годишњег мерења отворености од стране мреже ACTION SEE. Тиме се Народна скупштина Србије према степену отворености нашла на петом месту иза парламената Црне Горе, Македоније, Словеније и Хрватске. Парламенти су склони формалном испуњавању обавеза у односу на поступање по захтеву за слободан приступ информаџама. Повереник за информације од јавног значаја нема ингеренције за вођење поступка уколико Народна скупштина не достави или одбије да достави информацију тражиоцу. Народна скупштина је усвојила стратегије из различитих области које су јавно доступне, колико се оне кроз управљање заиста остварују?

Добар законски оквир и тежња приближавања Народне скупштине грађанима кроз отвореност и доступност различитих информација није довољна за повећање поверења грађана у ову институцију. Велики део информација (нпр. стратегије, етички кодекси, прописи, закључци и преоруке) које су транспарентне немају довољно развијене механизме за контролу примене. Грађанима су доступнији подаци и информације о Народној скупштини него о народним посланицима. На сајту Народне скупштине објављена су имена, презимена, пол и старост народних посланика, али то су статистички подаци; грађани се с правом питају ко су људи који их представљају? Упркос постојања институције посланичких канцеларија, посланици се не труде да успоставе однос са својим бирачима (грађанима). Овакво стање је делом последица изборног система и страначке праксе. Многи грађани не знају ко је посланик из њиховог града. Немају сви градови у Србији посланике у Народној скупштини, има и оних који незнају име и презиме посланика из њиховог града. Расправе служе за обрачунавање позиције и опозиције, а не у сврху давања конструктивних решења, прихватања различитих аргумената и уклапања интереса грађана у јавне политике. Отуд велико неповерење грађана према посланицима, а тиме и Народној скупштини иако њихов рад није нетранспарентан и слободно је присуство медија у раду Народне скупштине, осим ако не постоје посебни разлози да буде другачије.

## ЗАКЉУЧАК

Јавност у Србији је поларизирана по питању положаја политичких институција. Утицај Народне скупштине у политичком и друштвеном животу опада. Приметна је тенденција извршне власти да Народну скупштину гурне по страни. У систему поделе власти све више се смањује граница између законодавне, извршне и судске власти. Процес глобализације довео је до промена у политичком животу и изазвао кризу парламента и у земљама које имају дугу демократску традицију. Широка јавност није увек у стању да сагледа све аспекте који су довели до маргинализовања Народне скупштине Србије, а то неспознавање доводи до још већег неповерења јавности. Народна скупштина како би ојачала свој положај мора да: послуша мишљење јавности, остварује већу комуникацију са грађанима, извршава своје функције, максимално користи контролне инструменте, остварује већу комуникацију с Владом, независним регулаторним телима и представничким телима међународних организација, како би се уклопила у савремене токове глобализације политике, даље развија транспарентност и отвореност, послуша мишљење јавности, остварује ширу и квалитетнију комуникацију са грађанима како би свој ослонац нашла у подршци грађана и ојачала свој положај.

## ЛИТЕРАТУРА

Ђурашиновић Радојевић Драгана (2012), „Законодавна функција Народне скупштине Републике Србије“, *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, (ур. Славиша Орловић), Универзитет у Београду-Факултет политичких наука (Центар за демократију), Сарајевски отворени центар, Факултет политичких наука-Универзитет Црне Горе

Зајц Драго (2013), „Изазови данашње демократије“, *Искушења парламентаризма*, (ур. Славиша Орловић), Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију, Факултет политичких наука, Београд.

Јосифовска Даниловска Мила Миша Бојовић (2021), *Отвореност парламента у региону и Србији*, National Endowment for Democracy,

Клачар Бојан (2015), „Транспарентност рада парламента: поглед из угла јавног мњења“, *Парламент и демократија*, (ур. Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар, Душан Спасојевић), Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Манић Јелена, Леденичан Биљана, Вујачић Марко, (2015) „Јачање надзорне улоге Народне скупштине“, Програм уједињених нација за развој (UNDP) у Србији, Београд.

Матић Петар, Стојадиновић Миша (/2022), „Алијенација као израз политичке композиције друштва“, *Социолошки преглед* (1).

Орловић Славиша, „Парламент као епицентар демократије“, *Искушења парламентаризма*, (ур. Славиша Орловић), Friedrich Ebert Stiftung, Центар за демократију-Факултет политичких наука, Београд, 2013.

Павловић Вукашин (2007), „Парламентаризам и демократија“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Konrad Adenauer Stiftung, ФПН

Пејић Ирена (2007), „Контролна функција парламента“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Konrad Adenauer Stiftung, ФПН

Стојиљковић Зоран (2015), „Моћ и немоћ парламента“, *Парламент и демократија*, (ур. Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар, Душан Спасојевић, Факултет политичких наука-Универзитет у Београду.

Чупић Чедомир, (2007) „Култура говора у парламенту“, *Дилеме и изазови парламентаризма*, (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Konrad Adenauer Stiftung, ФПН.

Устав Републике Србије, („Сл. гласник РС“), бр. 98/2006.

Закон о Народној скупштини, („Сл. гласник РС“) бр. 9/2010.

Пословник Народне скупштине, („Сл. гласник РС“), бр. 20/2012.

Закон о Влади, („Сл. гласник РС“), бр. 55/2005, 71/2005-испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012-одлука УС, 72/2012, 7/2014-одлука УС, 44/2014 и 30/2018-др. закон.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, („Сл. гласник РС“), бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 36/2010 и 105/2021.

Кодекс понашања народних посланика, („Сл. Гласник РС“), бр. 156/20, 93/21, доступно на:

<https://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-nardnih-polanika.4498.html>

<https://www.parlament.gov.rs/активност/информатор/лице-одређено-за-заштиту-података-о-личности-у-народној-скупштини.110.html>.

<http://www.parlament.gov.rs/грађани/посланичке-канцеларије.2446.html>

**NATIONAL ASSEMBLY OF SERBIA IN THE EYES OF THE PUBLIC -  
STRENGTHS AND WEAKNESSES**

**Jelena Milosavljević Radosavljević<sup>1</sup>**

**Faculty of Law, University of Kragujevac**

**Summary.**

The paper consists of three parts, an introduction and a conclusion. The paper analyzes the legal framework and basic functions that determine the political and social status of the National Assembly; global political and social phenomena, the politicization of the Assembly, relations between citizens and MPs, MPs and parties in order to see the real power of the National Assembly among political institutions; and the role of transparency in forming an attitude of trust or distrust towards the National Assembly and its members. Qualitative and quantitative content analysis and general scientific methods of analysis, synthesis, abstraction and generalization, inductive and deductive methods are used in the preparation of this paper.

**Keywords:** National Assembly, deputy, citizens, transparency and democracy.

---

1 milosavljevicjelena79@gmail.com