



**PARTNERI  
SRBIJA**

*STUDIJA SLUČAJA:*  
**KOMUNIKACIJA  
GRAĐANA I NARODNE  
SKUPŠTINE U  
REPUBLICI SRBIJI**





CRTA:

**Autor studije:**

Damjan Mileusnić

**Recenzentkinja:**

Tamara Branković

**Lektura i korektura:**

Milica Tošić

**Dizajn i prelom:**

Kliker Dizajn

**Izdavač:**

Partneri Srbija

**Za izdavača:**

Ana Toskić Cvetinović

**Beograd, Jul 2022.**

Ova studija predstavlja deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene Srbija da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć“ koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj studije je isključiva odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.



NACIONALNA  
KOALICIJA ZA  
DECENTRALIZACIJU



**BCBP**

Beogradski centar  
za bezbednosnu politiku



**PARTNERI  
SRBIJA**

# Sadržaj

---

<b>Uvod</b> .....	<b>5</b>
<b>Direktna komunikacija sa narodnim poslanicima</b> .....	<b>7</b>
<b>Podnošenje inicijativa, peticija, predloga i predstavki</b> .....	<b>10</b>
<b>Mehanizmi građanske participacije u procesima donošenja odluka</b> .....	<b>12</b>
Javne rasprave.....	12
Javna slušanja.....	13
Narodna inicijativa.....	15
<b>Zaključci i preporuke</b> .....	<b>18</b>



## Uvod

---

Nakon parlamentarnih izbora koji su održani 3. aprila 2022. godine, trinaesti po redu saziv Narodne skupštine Republike Srbije će početi sa radom. Kao i do sada, građani će imati mogućnost da komuniciraju sa narodnim poslanicima i skupštinskim odborima. U ovoj analizi, prikazaćemo na koji način i putem kojih mehanizama građani mogu da utiču na donosiocje odluka i tako ukažu na probleme sa kojima se suočavaju u svojoj zajednici, a potencijalno i utiču na rešavanje istih.

Po pravilima izbornog sistema Republike Srbije, nema direktne veze između samih birača i narodnih poslanika. Građani koji se izjašnjavaju na slobodnim i neposrednim izborima glasaju za izborne liste, ali nemaju nikakvog uticaja na konačni izbor narodnih poslanika. Ovakva okolnost doprinosi otežavanju komunikacije između građana i predstavnika zakonodavne vlasti, utiče na udaljšavanje poslanika i građana, ali može dovesti i do vezivanja narodnih poslanika za stranačke odluke i zastupanje stranačkih interesa.<sup>[1]</sup> Nezadovoljstvo građana radom Narodne skupštine i poslanika, u kombinaciji sa nepoverenjem, istraživanja potvrđuju godinama unazad, dok najnoviji podaci pokazuju i njihov rast. Skoro tri četvrtine građana se 2021. godine uglavnom ili potpuno slaže sa tim da poslanici više brinu o interesima svojih stranaka nego o interesima građana, dok preko polovine građana smatra da su poslanici nedostupni građanima koji žele da ih kontaktiraju.<sup>[2]</sup>

Pored same direktne komunikacije sa građanima, važan aspekt rada Narodne skupštine mora biti i redovno objavljivanje i ažuriranje informacija o njihovom radu po proaktivnom osnovu, pre nego što ih određeno lice zatraži, kao i objavljivanje različitih dokumenata o sprovedenim i planiranim aktivnostima (npr. Godišnji program rada koji nikada do sada nije bio objavljen, godišnji izveštaji o radu, godišnji budžet, radne biografije narodnih poslanika, Etički kodeks i slično).

U ovoj studiji biće predstavljeni neki od glavnih mehanizama (javna slušanja, javne rasprave) koji su građanima na raspolaganju prilikom menjanja pojedinih zakonskih odredbi, ali i neki od direktnijih vidova komunikacije sa samim narodnim poslanicima (podnošenje narodne inicijative, direktna obraćanja narodnim poslanicima preko internet stranice Narodne skupštine i slično).

---

[1] „Odsustvo direktnog glasanja za kandidate povratno urušava ionako slabe demokratske procedure u strankama kada je reč o izborima: nema transparentnih procedura nominacije; kriterijumi predlaganja su fluidni; članstvo nema uticaj na izbor kandidata za poslanike, to je rezervisano za stranačka rukovodstva.” - [Kako približiti poslanike građanima? Analiza predloga za izmenu izbornog zakonodavstva](#), Str. 11

[2] Crta, *Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2021*, str. 17-18, 59-65, <https://crta.rs/wp-content/uploads/2022/03/Izvestaj-gradjanska-participacija-2021.pdf>

Studija je izrađena u okviru projekta „Građani imaju moć“, u okviru kog Crta, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD) i Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) pružaju različite vidove podrške aktivistima i građanima.

# Direktna komunikacija sa narodnim poslanicima

---

Građani mogu pratiti i nadzirati rad narodnih poslanika [preko internet stranice Narodne skupštine](#). Tu su najčešće dostupne sve važne informacije o njihovom radu. Na internet stranici objavljuju se vesti o aktivnostima narodnih poslanika, kalendar aktivnosti Narodne skupštine, aktuelne i buduće aktivnosti skupštinskih odbora, spisak donetih zakona i nacрта Zakona koji su u proceduri, izveštaji sa sednica, zapisnici sa zasedanja na plenarnoj sednici itd.

Međutim, jedan od najznačajnijih vidova komunikacije građana sa poslanicima predstavlja upravo direktna komunikacija sa samim poslanicima. Na internet stranici Narodne skupštine moguće je kontaktirati pojedinačno svakog od poslanika.

Na [sledećem linku](#) dostupna su imena svih narodnih poslanika iz prethodnog saziva, dok se nakon konstituisanja novog saziva očekuje i spisak novih narodnih poslanika i njihove mejl adrese.

Pored ovog načina kontaktiranja poslanika, na internet stranici Narodne skupštine postoji i opcija [Pitajte narodne poslanike](#) gde im se putem jednostavnog formulara mogu postavljati pitanja i slati sugestije i komentari.

Na sajtu Otvorenog parlamenta<sup>[3]</sup> postoji slična opcija – [Pitajte poslanike, koja omogućava i uvid u responzivnost poslanika](#). Međutim, analizom sajta može se primetiti da narodni poslanici nisu responzivni na ovakve vidove upita građana, imajući u vidu da se na samom sajtu, pored postavljenog pitanja (i imena narodnog poslanika kome je pitanje upućeno), može videti i koliko vremena je prošlo od postavljenog pitanja bez ikakvog odgovora narodnog poslanika. Ovakvi podaci su zabrinjavajući pošto pokazuju nedostatak volje narodnih poslanika da komuniciraju sa građanima i približe im na ovaj način rad Narodne skupštine. Primera radi, od preko 1.100 pitanja građana koja su preko internet stranice upućena poslanicima u periodu od 2016. godine do danas, samo na 43 su dobijeni i odgovori i to u najvećem broju slučajeva nakon višemesečnih kašnjenja.

U poslednjem sazivu Skupštine, kada je Otvoreni parlament poslao pisma dobrodošlice novim narodnim poslanicima, u kojima su im zatražene kontakt informacije, 180 poslanika nije dostavilo nikakav odgovor.

---

[3] Otvoreni parlament je građanska inicijativa koja već deset godina svakodnevno prati rad Narodne skupštine i prikuplja i objavljuje podatke o aktivnostima narodnih poslanika i poslanika, radu i rezultatima rada Narodne skupštine sa ciljem približavanja građana i najvišeg predstavničkog tela.

U razgovoru sa predstavnicima Otvorenog parlamenta, istaknuto je da se odnos sa narodnim poslanicima dosta menjao u poslednjih 10 godina. Oni su u prvih nekoliko godina ostvarili vrlo dobru saradnju sa parlamentom – bili su u čestoj komunikaciji sa poslanicima, držali su različite treninge i radionice za poslanike, Nedelja parlamentarizma<sup>[4]</sup> je organizovana uz podršku i učešće Narodne skupštine i poslanika itd. Saradnja je bila do te mere razvijena da su Otvoreni parlament i Narodna skupština potpisali i Memorandum o saradnji 2014. godine, kojim su predstavnici Otvorenog parlamenta dobili i pristup da objavljuju podatke o skupštinskom radu koji su do tada bili dostupni samo poslanicima, poput tekstova amandmana itd.

Nažalost, nije postojala politička volja da se ovakav vid saradnje nastavi. Od 2016. godine kreće devastacija parlamenta, koja se ogledala u centralizaciji moći izvršne vlasti i početku izgradnje kulta ličnosti Predsednika Srbije<sup>[5]</sup>, vladajućoj većini koja je zloupotrebljavala vreme za raspravu o određenom pitanju (filibusters) kako bi uskratila vreme opoziciji da se obrati ili kako bi onemogućila raspravu o bitnim temama, neadekvatno organizovanim javnim raspravama itd. U decembru 2017. godine dogodila se situacija da se nije uopšte raspravljalo o budžetu koji je tada po prvi put usvojen bez javne rasprave.<sup>[6]</sup> Nakon ovog trenutka, transparentost i komunikacija parlamenta sa građanima se drastično pogoršava. Predstavnici Otvorenog parlamenta zatamnili su sajt u znak protesta zbog neodržavanja javne rasprave o ovoj važnoj temi, nakon čega bivaju optuženi od Predsednice Narodne skupštine da na taj način urušavaju transparentnost parlamenta. Nekoliko meseci kasnije, Skupština Srbije odlučuje da raskine Memorandum o saradnji sa organizacijom CRTA.<sup>[7]</sup> Zbog stanja u parlamentu i opstrukcije njegovog rada, većina opozicionih poslanika se nakon „bojkota upozorenja“ 2017. godine, opredeljuje za potpuni bojkot skupštine 2019. godine,<sup>[8]</sup> koji predstavlja i uvertiru za bojkot narednih parlamentarnih izbora 2020. godine.

Prema navodima Otvorenog parlamenta, građani ne vide Narodnu skupštinu kao instituciju koja poseduje moć i kao mesto donošenja odluka. Ovde se ubrajaju i organizacije civilnog društva koje smatraju da retko mogu da utiču na procese donošenja odluka, pa su stoga njihove aktivnosti više usmerene na izvršnu vlast

---

[4] [https://www.youtube.com/watch?v=bdN\\_JK6bJQY](https://www.youtube.com/watch?v=bdN_JK6bJQY)

[5] Otvoreni parlament, *Govori u Narodnoj skupštini – Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji*, februar 2022, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Govori%20u%20Narodnoj%20skup%C5%A1tini%20Republike%20Srbije%20-%20Diskursi%20o%20izvr%C5%A1noj%20vlasti%20i%20opoziciji.pdf>

[6] Crta, „Sajt Otvorenog parlamenta do daljeg neće objavljivati informacije o aktivnostima poslanika“, <https://crtarsajt-otvoreni-parlament-do-daljeg-needobjavljivati-informacije-o-aktivnostima-poslanika/>

[7] CRTA: Skupština Srbije raskinula memorandum o saradnji - <https://insajder.net/arhiva/vesti/crta-skupstina-srbije-raskinula-memorandum-o-saradnji>

[8] Brankovic, T; Ilic, V; Tepavac, T, „Parliamentary Boycotts in the Western Balkans – Case Study Serbia“, Westminster Foundation for Democracy, April 2019.



i saradnju sa nezavisnim institucijama. Takođe, primećeno je da je dosadašnja komunikacija dosta varirala u zavisnosti od volje predsednika pojedinačnih skupštinskih odbora.

Zabrinjavaju i podaci Otvorenog parlamenta da je čak 99% zakona koji su usvojeni predloženi od strane Vlade, kao i da je tokom 12. skupštinskog saziva (2020-2022) preko 70% zakona usvojeno bez ijednog amandmana.<sup>[9]</sup> Na ovaj način, direktna komunikacija sa građanima i njihovo uključivanje u procese donošenja odluka se dodatno otežava i pokazuje nedovoljnu zainteresovanost predstavnika zakonodavne vlasti da kontroliše i unapređuje kvalitet zakonskih predloga, da zaštiti javni interes, odnosno da sprovodi nadzor nad radom izvršne vlasti, što su pokazatelji stavljanja partijskog interesa iznad javnog.

Bez obzira na neka dosadašnja negativna iskustva, obaveza narodnih poslanika i Narodne skupštine jeste da razmatra predstavke i predloge građana. U tom smislu, zainteresovani građani i aktivisti trebalo bi da koriste postojeće mehanizme komunikacije sa narodnim poslanicima, dok bi oni (poslanici) trebalo da budu responzivniji u takvim slučajevima, uvažavajući obaveze koje proističu iz predstavničke funkcije Narodne skupštine.

---

[9] Otvoreni parlament, *Godišnji izveštaj o radu Narodne skupštine za 2021. godinu*, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrasivanja/Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20o%20radu%20Narodne%20skup%C5%A1tine%20za%202021%20-%20Maj%202022.pdf>

## Podnošenje inicijativa, peticija, predloga i predstavki

---

O značaju ovog važnog mehanizma svedoči i činjenica da je pravo na peticiju propisano i najvišim pravnim aktom naše zemlje – Ustavom Republike Srbije. Naime, prema tom aktu, svako ima pravo da sam ili zajedno sa drugima upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži. Važno je istaći i da zbog upućivanja peticija i predloga niko ne može da trpi štetne posledice, kao ni zbog stavova iznetih u istim, osim ukoliko je podnosilac time učinio neko krivično delo.<sup>[10]</sup>

Odbori Narodne skupštine, kao njena radna tela, su ti koji u okviru svog delokruga razmatraju inicijative, peticije, predstavke i predloge građana. Nakon razmatranja podnetih inicijativa, peticija, predstavki i predloga odbor o svom stavu pisanim putem obaveštava podnosioca. U slučaju kada odbor podnetu inicijativu, peticiju, predstavku i predlog ustupi drugom organu, kao nadležnom, obavestiće o tome njenog podnosioca.

Građani mogu Narodnoj skupštini Republike Srbije podneti inicijative, peticije, predstavke i predloge na sledeći način:

- a) u pisanom ili elektronskom obliku u kom slučaju mogu koristiti obrazac koji je dostupan na internet stranici Narodne skupštine. Neće se uzeti u razmatranje anonimni podnesci i podnesci koji su nejasni, nečitki, nerazumljivi ili uvredljive sadržine;
- b) građani se mogu obratiti putem telefona preko telefonske centrale Narodne skupštine na broj: 011-30-26-100;
- c) građani se mogu obratiti i neposredno Narodnoj skupštini, odnosno njenom radnom telu, u kom slučaju će sa njima razgovor obaviti odgovarajuće lice u prostorijama Narodne skupštine. Dežurstva za prijem građana organizuju se, po pravilu, ponedeljkom, sredom i petkom, od 10.00 – 14.00 časova, u zgradi, u Kralja Milana 14.<sup>[11]</sup>

Podnesak koji se može podneti odborima Narodne skupštine dostupan je [na sledećem linku.](#)

---

[10] Ustav Republike Srbije ((“Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021) – Član 56

[11] <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative,-peticije,-predstavke-i-predlozi.1098.html>

Pored toga, građanima su na raspolaganju i Kancelarije za komunikaciju narodnih poslanika sa građanima. Trenutno su aktivne 34 kancelarije širom Srbije. Na [sledećem linku](#) dostupne su adrese i kontakt mejlovi tih kancelarija. Međutim, prema navodima Otvorenog parlamenta, o njihovom radu i učinku se nedovoljno zna, pa bi novi saziv parlamenta trebalo da uloži određene napore da približi građanima šta je to što ove kancelarije rade i na koji način građani mogu da se uključe u procese donošenja odluka na lokalnu.

# Mehanizmi građanske participacije u procesima donošenja odluka

---

## Javne rasprave

---

Procedura za donošenje zakona u Republici Srbiji propisana je Ustavom, Zakonom o Narodnoj skupštini, Poslovníkom Narodne skupštine i Poslovníkom Vlade.

Narodna skupština kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji igra vrlo važnu ulogu u ovom procesu.

Ustavom Republike Srbije propisano je da Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika odlučuje o zakonima kojima se uređuju: referendum i narodna inicijativa, uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, plan razvoja i prostorni plan, javno zaduživanje, teritorija autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora i druga pitanja određena Ustavom.<sup>[12]</sup>

Opširnije informacije o procesu donošenja akata dostupne su na sajtu Narodne skupštine, na sledećem linku, a kao resurs za slične svrhe može poslužiti [Vodič za izradu i izmenu sektorskih propisa koji uređuju obradu i zaštitu podataka o ličnosti](#) koji su Partneri Srbije izradili.

Vrlo važan aspekt prilikom donošenja zakona u Srbiji predstavlja upravo javna rasprava, koristan institut koji se koristi od strane izvršne vlasti (Vlade i ministarstava) kako bi se unapredio postojeći nacrt zakona. Nacrt zakona predstavlja radni oblik zakona koji se priprema, sa obrazloženjem. Nacrt zakona se najčešće priprema u resornom ministarstvu, obrazovanjem radne grupe koju čine pravници i drugi zaposleni kojima u radu pomažu naučnici, stručnjaci i svi drugi koji mogu da utiču da tekst nacrta zakona bude što bolji.

O nacrtu zakona često se organizuje javna rasprava na kojoj svi zainteresovani subjekti mogu da daju primedbe na nacrt. Pre početka pandemije korona virusa u Srbiji, ove javne rasprave organizovane su uživo, međutim, kako bi se smanjio rizik od daljeg širenja virusa, javne rasprave počele su da se organizuju elektronskim putem (slanjem komentara na mejl), ili putem Zoom platforme. Međutim, prilikom monitoringa procesa donošenja različitih zakona u Republici Srbiji, postavlja se

---

[12] Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006) – Član 105

pitanje u kojoj meri se aktuelni predlozi građana, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih lica zapravo uzimaju u obzir prilikom izrade finalne verzije zakona. Ono što je ovde problematično predstavlja upravo činjenica da se neretko u samim izveštajima o sprovedenoj javnoj raspravi ne navode taksativno svi predlozi koji su primljeni, a čak i kada to jeste slučaj, uglavnom se na kraju samog teksta navodi da će "sve primedbe, sugestije i predlozi biti razmotreni", bez daljeg detaljnijeg obrazloženja koji konkretni predlozi su odbijeni/usvojeni i razlozima za takvu odluku.

Uprkos tome, ovaj mehanizam i dalje predstavlja jedan od najznačajnijih načina uticaja na kvalitet zakona koja će se naći pred Narodnom skupštinom, jer se na taj način građani direktno mogu uključiti u proces donošenja zakona koji reguliše konkretnu oblast i ukazati predlagaču kako bi određeno pitanje trebalo biti rešeno.

Važno je napomenuti da je javna rasprava obavezna kada je reč o pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje je od posebnog interesa za javnost i građane.<sup>[13]</sup> Imajući u vidu podatak da je 99% usvojenih zakona upravo predložila izvršna vlast, ovaj korak vrlo je važan za sam kvalitet celokupnog zakonodavnog procesa.

Prema Poslovniku Vlade, odluku o sprovođenju javne rasprave, sam program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog samog predlagača. Postupak javne rasprave zvanično otpočinje objavljivanjem poziva (sa programom javne rasprave) za učešće u istoj, na stranici predlagača, ali i na portalu e-konsultacije. U javnom pozivu takođe je neophodno objaviti i informacije o formiranju radne grupe za pripremu propisa i članovima radne grupe koja je pripremila nacrt akta. Pored ovih informacija, sam program javne rasprave mora obavezno sadržati i rok za sprovođenje javne rasprave, sve informacije o aktivnostima koje planiraju da sprovedu (održavanje okruglih stolova, sastanaka, tribina, itd) ali i sam način dostavljanja predloga, komentara i sugestija na aktuelan nacrt. Minimalan rok za dostavljanje predloga i komentara je 15 dana od datuma objavljivanja poziva, a može biti i duži. Predlozi i komentari se mogu podneti u pisanom ili elektronskom obliku, pa je stoga vrlo važno da u samom pozivu budu navedene i informacije o adresi na koju je neophodno slati sugestije. Prema Poslovniku, **javna rasprava mora trajati najmanje 20 dana.**<sup>[14]</sup>

---

## Javna slušanja

---

Pored javne rasprave, značajan institut uključivanja građana u procese donošenja odluka predstavlja i javno slušanje, propisano Poslovníkom Narodne skupštine. Ovaj institut koristi se od strane nadležnog skupštinskog odbora kako bi se pribavile

---

[13] Put zakona - <http://www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1053.html>

[14] [Poslovník Vlade Republike Srbije](#), Čl. 41

informacije i stručna mišljenja o predlogu akta koji je ušao u skupštinsku proceduru, razjašnjenja pojedinih rešenja i pitanja značajnih za pripremu samog akta ili drugog pitanja od značaja za odbor, kao i radi praćenja primene zakona.<sup>[15]</sup>

Prema navodima predstavnice Otvorenog parlamenta, najviše javnih slušanja održano je upravo povodom izmena Ustava Republike Srbije, pa su stoga mnoge druge važne teme i zakoni bili sekundarni, kako za poslanike, tako i same građane. Najviše javnih slušanja/javnih rasprava održao je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo.

Predstavnica Otvorenog parlamenta je takođe stava da građani nemaju dovoljno informacija o mehanizmima koji bi im omogućili aktivno učešće u procesima donošenja odluka. U kontekstu javnih rasprava i javnih slušanja, građani najčešće ne znaju na koji način se mogu prijaviti za učešće u istim i u većini slučajeva do njih ove informacije uglavnom i ne dolaze. Zato je važno da zainteresovani građani i aktivisti prate objave na sajtovima nadležnih ministarstava i sajtu e-konsultacije i tako na vreme saznaju da je pokrenut određeni proces izmene ili donošenja propisa.

Prema Poslovniku Narodne skupštine, "nadležni skupštinski odbor može da organizuje javno slušanje radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta, ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine."<sup>[16]</sup>

Predlog za organizovanje javnog slušanja može da podnese svaki poslanik koji je član nadležnog odbora, dok samu odluku o organizovanju javnog slušanja donosi odbor, nakon čega predsednik Odbora obaveštava predsednika Narodne skupštine. Važno je napomenuti da kroz ostvarivanje kontakata sa poslanicima građani mogu da zagovaraju, odnosno da stvaraju prostor da utiču na otvaranje javnog slušanja o temi koja je od značaja za zajednicu – od zakona koji se nalaze u skupštinskoj proceduri, pitanja koja bi Narodna skupština trebalo da otvara i sagledava, do sprovođenja nadzora nad primenom zakona i radom izvršne vlasti. Na javno slušanje se pre svega pozivaju članovi odbora, narodni poslanici, ali i druga zainteresovana lica čije učešće na javnom slušanju može biti od značaja za temu javnog slušanja. Najave i pozivi za učešće na javnim slušanjima objavljuju se na veb stranici Narodne skupštine. Značajno je napomenuti da će javno slušanje biti održano bez obzira na broj prisutnih članova. Nakon sprovedenog javnog slušanja, članovi odbora i sva zainteresovana lica koja su učestvovala u javnom slušanju mogu da podnesu pisane primedbe na informacije sa javnog slušanja (imena učesnika, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga

---

[15] Javna slušanja - <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3012.html>

[16] Poslovnik Narodne skupštine, Čl. 83 i 84.

iznetih na javnom slušanju, itd.) predsedniku odbora, koji ih potom dalje dostavlja predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i svim ostalim učesnicima javnog slušanja.<sup>[17]</sup>

Ovakav vid saradnje sa zainteresovanim licima vrlo je značajan, pošto omogućava pojedincima koji poseduju određenu ekspertizu iz neke oblasti da budu direktno uključeni u proces menjanja ili donošenja nekog pravnog akta, što samim tim utiče i na kvalitet donetih propisa i njihovu kasniju uspešniju implementaciju.

Ovaj vid komunikacije sa narodnim poslanicima najbolje se može prikazati na skorašnjem procesu izmene odredaba Ustava u oblasti pravosuđa u Srbiji, koji je održan u prethodnih nekoliko meseci. Tom prilikom održan je niz javnih slušanja na kojima su predstavljene aktuelne izmene Ustava, kako bi se građani i svi relevantni akteri mogli upoznati sa predlozima, razlozima za izmene Ustava i radom Radne grupe zadužene za izradu konkretnih amandmana.

Tokom ovog procesa organizovano je 11 javnih slušanja na temu promene Ustava, u različitim gradovima Srbije, a kojima su prisustvovali predstavnici relevantnih institucija, međunarodnih organizacija i predstavnici civilnog društva, doprinoseći kvalitetu izrade aktuelnih predloga. Ono što je posebno važno istaći jeste činjenica da građani moraju biti obavešteni o ovakvim događajima. Narodna skupština i poslanici morali bi da kroz ispunjavanje svojih ključnih funkcija proaktivno prepoznaju teme koje su od značaja za javnost i zaštitu javnog interesa, kako bi o njima organizovali javne konsultacije kroz mehanizam javnog slušanja. Narodna skupština bi takođe morala što proaktivnije da izveštava javnost o ovakvim aktivnostima i da putem medija i saradnjom sa organizacijama civilnog društva približi ovaj proces građanima na što precizniji i jasniji način, kako bi omogućila prostor za učešće i diskusiju o najvažnijim pitanjima za građane.<sup>[18]</sup>

## Narodna inicijativa

---

O značaju ovog instituta u pravnom sistemu Republike Srbije svedoči činjenica da sam Ustav Srbije kao najviši pravni akt jedne zemlje, propisuje da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika, kao i da nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.<sup>[19]</sup>

Građani učestvuju u narodnoj inicijativi potpisivanjem određenog predloga. Kroz mehanizam narodne inicijative, građani ostvaruju i svoje pravo da budu jedan od

---

[17] Poslovnik Narodne skupštine, čl. 84

[18] Analiza postupka izmene Ustava Republike Srbije – Strana 7

[19] Ustav Republike Srbije, čl. 2

ovlašćenih predlagača zakona, gde je potrebno najmanje 30.000 potpisa birača da bi se predlog građana uvrstio u skupštinsku proceduru.

Narodna inicijativa na raspolaganju je građanima ukoliko žele da predlože donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, skupštine autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.<sup>[20]</sup>

Narodna inicijativa se može podneti u 2 oblika:

- 1) Opšta inicijativa - opšti predlog za donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja odgovarajućeg akta ili za rešavanje određenog pitanja, s tim da se iz predloga jasno vidi koja promena se predlaže i kako bi se ovo pitanje moglo rešiti;
- 2) Konkretizovana inicijativa - konkretan predlog za donošenje, izmenu ili ukidanje odgovarajućeg akta, sa izrađenim predlogom pravnog akta i obrazloženjem.<sup>[21]</sup>

Prilikom donošenja novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi krajem 2021. godine, predviđeno je nekoliko rešenja koja su u značajnoj meri menjala do sada poznat proces sprovođenja narodne inicijative i referenduma. Neke od značajnijih izmena podrazumevaju produžetak roka za prikupljanje potpisa za narodnu inicijativu sa ranijih 7 na 90 dana. Sa druge strane, jedna od izmena koja je podelila javnost bila je odredba kojom se uvodila obavezna taksa za overu potpisa kod javnog beležnika prilikom podnošenja narodne inicijative. Ovakvo rešenje predstavlja ograničavajuć faktor za građane koji nisu u finansijskoj mogućnosti da plate taksu, te samim tim može doći do manjeg broja podnetih narodnih inicijativa, što bi direktno uticalo i na broj uključenih građana u procese donošenja odluka, pa se stoga od ovog predloga odustalo u konačnoj verziji Zakona.<sup>[22]</sup> Novim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, Narodna skupština je dužna da o predlogu iz narodne inicijative odluči na prvoj narednoj sednici u redovnom zasedanju, a najkasnije u roku od šest meseci od dana pokretanja narodne inicijative, na način i po postupku utvrđenim Ustavom i zakonom ili poslovníkom Narodne skupštine.<sup>[23]</sup> Ovo je vrlo važno, imajući u vidu da od 2001. do kraja 2017. godine, nijedna narodna inicijativa nije razmatrana u plenumu.<sup>[24]</sup>

---

[20] Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Član 56

[21] Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Član 57

[22] <https://www.partners-serbia.org/post?id=385>

[23] Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ("Sl. glasnik RS", br. 111/2021 i 119/2021), Čl. 69

[24] Narodna inicijativa u foci: Analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka – CRTA, str. 8.



Kao jedan od najskorijih primera korišćenja narodne inicijative na nacionalnom nivou izdvaja se upravo prikupljanje potpisa za narodnu inicijativu za trajnu zabranu iskopavanja litijuma i bora, od strane pokreta "Kreni promeni".

Prema poslednjim informacijama, narodnu inicijativu kojom se zahteva trajna zabrana eksploatacije litijuma i bora na teritoriji Srbije potpisalo je preko 32 hiljade građana. Ovom inicijativom predložen je Nacrt izmena Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima koji je izradio stručni tim Udruženja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Oni su time postali jedni od prvih predlagača zakona koji su koristili institut narodne inicijative po novom Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi. O značaju ove teme za javnost i zainteresovanosti građana za učešće u odbrani javnog interesa, svedoči i činjenica da su potpisi prikupljeni za 20 dana, iako je predviđeni zakonski rok po novom zakonu 90 dana.<sup>[25]</sup>

Predloženi tekst narodne inicijative dostupan je na [sledećem linku](#).

Imajući u vidu broj građana koji se odazvao i odlučio da potpiše ovu narodnu inicijativu, očekuje se da će se novi narodni poslanici uskoro izjašnjavati o ovoj temi. Predavanje potpisa planirano je neposredno nakon konstituisanja novog saziva Narodne skupštine. Međutim, dosadašnje iskustvo na koje ukazuje i Otvoreni parlament, je da čak i kada narodna inicijativa, odnosno zakon koji su predložili građani, uđe u parlament, ti postupci se najčešće i ne sprovedu do kraja i ne dobiju nikakav pravni epilog.<sup>[26]</sup>

---

[25] Više od 32 000 građana potpisalo narodnu inicijativu - <https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/161635-kreni-promeni-vise-od-32-000-gradjana-potpisalo-narodnu-inicijativu>

[26] Crta, *Narodna inicijativa u fioci: Analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenju odluka*, [https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno\\_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf](https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf)

## Zaključci i preporuke

---

Imajući u vidu sve navedeno, građani mogu da koriste sve ove mehanizme koji su im na raspolaganju kako bi uticali na predstavnike zakonodavne vlasti. Ultimativno, oni su ti koji imaju moć u svojim rukama i moraju na sve moguće načine kontrolisati rad narodnih poslanika.

U cilju izgradnje demokratskog društva, poželjno je da građani proaktivnije učestvuju u političkom životu, prate sednice Narodne skupštine, prate zakone koji se predlažu kao i javne rasprave i slušanja koja se organizuju, jer su oni ti koji mogu uticati na političke aktere da se aktiviraju i zaštite građane čiji su izabrani predstavnici, bilo da je u pitanju odbrana javnih površina, životne sredine, zdravlja i bezbednosti građana, ljudska prava ranjivih društvenih grupa ili bilo šta od značaja za svakodnevni život građana ove zemlje.

Organizacije civilnog društva koje se bave konkretnim temama i prate rad državnih institucija, kao i mediji koji prate rad Narodne skupštine, takođe mogu biti koristan kanal između samih građana i narodnih poslanika, pa je njihova uloga u ovom procesu takođe veoma značajna, jer može dodatno olakšati komunikaciju između predstavnika vlasti i zainteresovane javnosti.

Naravno, komunikacija mora biti dvosmerna, tačnije i narodni poslanici moraju proaktivnije komunicirati sa samim građanima i pružiti im mogućnost da uzmu učešće u političkom životu.

U pravnom okviru Republike Srbije postoje mehanizmi građanske participacije koji omogućavaju komunikaciju sa narodnim poslanicima i uključivanje u procese donošenja odluka. Međutim, upitno je da li građani i zaista koriste ove mehanizme u praksi i da li su o toj mogućnosti adekvatno informisani.

Neke od pozitivnih promena koje ipak pokazuju da određena doza interesovanja za komunikaciju sa građanima postoji jesu: ukidanje donošenja zakona po hitnoj proceduri, sve češća organizovanja javnih slušanja, kao i usvajanje Etičkog kodeksa (u cilju jačanja poverenja građana u Narodnu skupštinu i poslanike). Međutim, kako bi građanima približili svoj rad i obezbedili veću dozu transparentnosti u svom radu, neophodno je da se na internet stranici parlamenta objavi i Godišnji plan rada, koji nikada do sada nije bio objavljen. Na taj način, građani bi jednim sveobuhvatnim dokumentom mogli da dobiju sve važne informacije o planiranim i realizovanim aktivnostima koje Narodna skupština sprovodi u toku godine. Takođe, imajući u vidu da veliki broj građana ne posećuje redovno internet stranicu Narodne skupštine, neophodno je napraviti naloge Narodne skupštine na najpopularnijim društvenim mrežama (fejsbuk, tviter, Instagram), koji bi bili redovno ažurirani, kako bi građani na ovaj način mogli biti obavešteni o najvažnijim aktivnostima Narodne skupštine u Srbiji.



