

**Аника Ковачевић\***

Прегледни научни чланак  
УДК: 316.774:342.53(497.11)  
DOI: 10.46793/GP.1202.021K

## **УЛОГА МЕДИЈА У ОСТВАРИВАЊУ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

*Рад примљен: 20. 08. 2021.  
Рад прихваћен за објављивање: 29. 12. 2021.*

*Са настанком и развојем нових информационих и комуникационих технологија, истинита, правремена и потпуна информација, као и зајемчено право на исту, постаје изузетно моћно средство. Такође, неумитни и свеприсутни процес глобализације упућује на слику света као заједничког простора у којем се нити међузависности – технолошке, политичке, економске и еколошке – плету огромном брзином, поништавајући географске дистанце, универзализујући демократски облик власти. Медији су, данас, чувари демократског правног и политичког поретка савремених држава. Они представљају главни комуникациони канал између Народне скупштине и грађана и најзначајније средство информисања грађана о јавним пословима. Како би слободно изабрали своје представнике и тако учествовали у доношењу најважнијих одлука и креирању политика, грађанима је неопходно обезбедити слободу изражавања и учинити доступним истините, потупне и благовремене информације - о представничким кандидатима, изборном поступку, резултатима избора и деловању представника у току мандатног периода.*

**Кључне речи:** *медији, Народна скупштина, представничка функција, избори, јавно слушање, грађани.*

### **I УВОД**

Иако је на први поглед реч о експлоатисаној теми, која је у теорији објашњавана бројним концепцијама, а у пракси остваривана различитим облицима - демократија несумњиво представља неисцрпан извор идеја и надахнућа великог броја аутора. Са сигурношћу се може тврдити да је демократија у XXI веку однела тријумф у већини земаља света, и то, са једне

---

\* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, [ajakovljevic@jura.kg.ac.rs](mailto:ajakovljevic@jura.kg.ac.rs)

стране, као идеал и „универзална вредност“, која „не припада само једној земљи“<sup>1</sup>, а са друге стране, као скуп политичких институција и праксе. Демократија подразумева постојање представничких институција, владу која полаже рачуне, уставом гарантовани корпус људских права и слобода, активно грађанско, тј. цивилно друштво и многобројне институције које посредују између власти и грађана, међу којима су најважније политичке странке и медији. Њени појавни облици су у свакој земљи различито дефинисани и уређени - у зависности од историјског наслеђа, степена социоекономске развијености и политичке културе дате државе.

Парламент представља централну институцију представничке демократије. Као изабрано тело, које би требало да представља све структуре друштва, парламент има јединствену одговорност да демократским дијалогом и компромисом, усклађује све супротстављене интересе и очекивања различитих група и заједница.

Медији су, данас, чувари демократског правног и политичког поретка савремених држава. Они представљају главни комуникациони канал између Народне скупштине и грађана и најзначајније средство информисања грађана о јавним пословима. Како би слободно изабрали своје представнике и тако учествовали у доношењу најважнијих одлука и креирању политика, грађанима је неопходно обезбедити слободу изражавања и учинити доступним истините, потупне и благовремене информације - о представничким кандидатима, изборном поступку, резултатима избора и деловању представника у току мандатног периода. Ради даље надградње транспарентног, доступног, одговорног и надасве демократског Парламента наше земље, потребно је анализирати улогу медија у остваривању представничке функције Народне скупштине, и то током изборног процеса, и након спровођења избора, односно током рада Народне скупштине.

## **II ПРЕДСТАВНИЧКА ФУНКЦИЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ**

Парламент је политичко тело грађана које за основни задатак има остваривање опште функције репрезентације, апстрактне воље народа или нације организоване као државе.<sup>2</sup> Народна сувереност се испољава кроз делегирање од стране грађана, појединих политичара или колективних актера у виду политичких партија. Идеал представничке демократије био би парламент који представља огледало друштва и интегришући фактор. Само адекватно представљен парламент који одражава разноликост у структури становништва

---

<sup>1</sup> Вид. United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, World Summit Outcome*, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf), датум посете: 08.07.2021.

<sup>2</sup> Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш, 2013, 308.

једне земље – у погледу пола, расе, језика, етичке припадности и др., може обезбедити остваривање јавног интереса и квалитетног јавног живота, стабилност политичког поретка, а самим тим и друштва уопште.<sup>3</sup>

Изборни модели примењени у парламентарним државама, омогућили су у већој или мањој мери да у парламенту седе представници грађана изабрани према личним афинитетима (већински избори) или према политичким афинитетима (пропорционални избори). Имајући у виду доминацију политичких партија у савременим државама, изборни системи омогућавају представљање грађана према њиховој политичкој вољи.<sup>4</sup> Треба имати у виду да су политичке партије неизоставни чинилац система представничке демократије, остваривања бирачког права грађана и тиме избора народних представника. У демократском моделу друштва, однос и комуникација између народних представника и народа се не може завршити у моменту гласања бирача. У току мандатног периода представника, грађани настоје да утичу на ток јавних послова, те се тако удружују у различите организације и групе, као што су политичке странке.<sup>5</sup> Без политичких странака не би било јавног мишљења, опште воље, повезане у складну и логичну целину, у виду програма странке, којим се утиче на државну власт.

Из опште функције репрезентације произилазе конкретне правне и политичке функције парламента, које се, по правилу писаним уставом утврђују као његове надлежности.

Као централни представнички орган у држави, парламент је носилац законодавне, у већем броју држава и уставотворне функције. Иако је примарни креатор права, парламент није носилац суверености - народ остаје титулар суверености у демократији. Положај, организација и функционисање парламента, као законодавне власти, начелно се уређују уставом, тако да је парламент потчињен владавини објективног права.

Репрезентативна функција парламента извире из начела народне/националне суверености<sup>6</sup>, према којем је извор власти у народу. Грађани на непосредним, слободним изборима тајно одлучују о томе коме поверавају мандат, да би изабрани представници до наредног изјашњавања, вршили власт у њиховом интересу. Када грађани сувереност не врше директно,

---

<sup>3</sup> D. Beetham, *Parlament i demokratije u XXI veku, vodič ka dobroj praksi*, Beograd, 2013, 13.

<sup>4</sup> И. Пејић, *Парламентарно право*, Ниш, 2011, 28.

<sup>5</sup> Вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, 249.

<sup>6</sup> Појам суверености представља сложен, трансцедентни феномен правне и политичке теорије. Различите историјске епохе, изнедриле су различите теорије извора и носилаца суверености. Па тако, имамо народ, парламент, нацију, државу, право и устав као носиоца суверености. У већиних савремених држава носилац суверености је народ, нација или сви грађани, те некадашње оштро постављене теоријске разлике, данас, у пракси губе значај. Такође, треба узети у обзир призму посматрања појма суверености. Нпр. сувереност државе је везана за поређење односа државе са другим политичким институцијама у земљи, а појам народна сувереност -указује коме припада оригинерна власт.

у форми народне иницијативе, референдума или другог облика непосредне демократије, то чине преко својих слободно изабраних, односно чланова народног представништва.

Чланови парламента у највећем броју савремених држава располажу слободним мандатом, односно, у правном смислу, нису одговорни грађанима за своје поступке, дат глас, изречену дискусију, нити се могу опозвати пре истека мандата. Дакле однос грађана и парламентарца представља однос јавноправног заступања.<sup>7</sup> Следствено томе, оно што демократске режиме чини демократским је управо то што садрже механизме помоћу којих грађани, главни налогодавци у демократским друштвима, могу да бирају и контролишу своје представнике. Под окриљем представничке демократије, политичке странке, како је поменуто, имају незаобилазну улогу у процесу избора представника, односно делегирања овлашћења за заступање, касније при избору органа извршне власти од стране парламента. На тај начин, долази до јаке страначке контроле представничких кандидата и одношења преваге партијских утицаја и претеране, негативне политизације читаве институционалне структуре, а стављања у заборав носиоце суверености и налогодавце - бираче. У таквој правној и политичкој организацији, медији доприносе успостављању равнотеже. Сервирањем потпуних, истинитих и правовремених информација о раду парламента - предлозима закона, уопште законодавном поступку, контроли и раду извршне власти, могућности обраћања парламенту, грађани опет добијају своју изворну моћ.

У Републици Србији Народна скупштина је највише представничко тело.<sup>8</sup> Парламент чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом.<sup>9</sup>

Устав Републике Србије садржи одредбу којом су таксативно предвиђене основне надлежности Народне Скупштине и којом се истиче да Скупштина може обављати и друге послове одређене Уставом и законом.<sup>10</sup> Анализирајући наведену одредбу, може се закључити да Скупштина има следеће функције: 1) уставотворну, 2) законодавну, 3) контролну, 4) квазисудску и 5) изборну функцију.<sup>11</sup> Са друге стране, Законом о Народној скупштини, прописано је да Скупштина, у оквиру својих надлежности обавља: 1) представничку, 2)

---

<sup>7</sup> Вид. Б. Пастор, *Ограничење законодавне функције парламента у савременој држави*, Београд, 2018, 31.; С. Leston Bandeira, P. Norton, *Parliamentary Institutions – Basic Concepts*, На пои – Viet nam, 2005, 23-30.

<sup>8</sup> Устав Републике Србије (Устав), *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 98.

<sup>9</sup> Устав, чл. 100.

<sup>10</sup> Устав, чл. 99.

<sup>11</sup> Чланом 99. Устава, нису наведене све надлежности Народне скупштине. Тако су чланом 105. Устава, којим се регулише начин одлучивања у Народној скупштини, наведене и друге надлежности које нису прописане чланом 99., али се могу сврстати у једну од наведених пет функција. Видети: Устав, чл. 105.

законодавну, 3) изборну и 4) контролну функцију<sup>12</sup>. Може се закључити да Законом уређена класификација није свеобухватно и доследно спроведена. Такође, законом се наглашава представничка функција. Законом су разрађене побројане функције, па тако, представничку функцију чини „разматрање представки и предлога грађана“ и „одржавање састанака са грађанима у Народној скупштини и канцеларијама Народне скупштине ван седишта Народне скупштине“.<sup>13</sup> Из овакве законске формулације би се могло закључити да је представничка функција сведена на евентуалне контакте са грађанима, што је у супротности са концептом представничке демократије. С обзиром да су грађани носиоци суверенитета, потребно је обезбедити могућност адекватног и перманентног укључивања грађана у нормативне поступке и процесе креирања политика.

### III УЛОГА МЕДИЈА У ИЗБОРНОМ ПРОЦЕСУ

Са настанком и развојем нових информационих и комуникационих технологија, истинита, правовремена и потпуна информација, као и зајемчено право на исту, постаје изузетно моћно средство. Такође, неумитни и свеprisутни процес глобализације упућује на слику света као заједничког простора у којем се нити међузависности – технолошке, политичке, економске и еколошке сфере – плету огромном брзином, поништавајући географске дистанце и универзализујући демократски облик власти. Са друге стране, долази до пораста опасности од неистинитих, непотпуних и других штетних информација, и поставља императив, истовремено и непрестани изазов на пољу правне заштите људских права и слобода, у овој материји, као и у свим другим.

Ако кренемо од основних претпоставки за демократско друштво, у њима се свакако налази и развијена медијска сфера. Без транспарентности и јавности рада, нема демократије, а у том домену медији имају најважнију улогу.<sup>14</sup> Организација, поступак и услови за остваривање слободних и поштених избора су од велике важности за очување суштине система представничке демократије. Да би избори били демократски, потребно је да постоји равномеран приступ медијима, разноликости извора информисања о изборној понуди и средствима за учешће. Дакле, начин на који демократије спроводе изборне кампање подједнако је важан, као и сами резултати гласања.

Уставом Републике Србије прописано је да сувереност потиче од грађана и да је нико не може присвојити, нити успоставити власт мимо слободно

---

<sup>12</sup> Закон о Народној скупштини Републике Србије (ЗНСРС), *Службени гласник РС*, бр. 9/2010, чл. 7.

<sup>13</sup> ЗНСРС, чл. 15., ст. 4.

<sup>14</sup> D. Kovačević, *Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima – problem „funkcionerske kampanje“ u Srbiji*, CM Komunikacija i mediji, br. 96, 2019, 155.

изражене воље грађана.<sup>15</sup> Слободни и непосредни избори, уставна јемства људских и мањинских права и слобода, подела власти, независна судска власт и повиновање власти Уставу и закону, представљају основне претпоставке остваривања начела владавине права.

Током развоја изборног права, право на информисање није увек било детаљно регулисано прописима о изборима. Изборна кампања као део изборног поступка, представља најзначајнији облик путем којег се остварује право на информисање о изборима. Раније се одвијала углавном на јавним скуповима грађана на којима су кандидати износили своје изборне програме. Са појавом политичких странака, нарочито развоја њихове информативне и васпитне улоге, као и нових информативних медија, првобитни облици права и начин информисања о изборима, су измењени. Промене до којих је у међувремену дошло, како у самој политици, у партијама и изборним кампањама, тако и у начину и технологији масовних комуникација, су показале да су избори незамисливи без присуства медија. Такође, постало је јасно да демократски карактер избора подразумева једнаке шансе изборних учесника да комуницирају са бирачима, тј. постојање одређене правне регулативе понашања медија током изборне кампање.<sup>16</sup>

Данас је очигледно да су изборне кампање у великом делу света који практикује демократске изборе, у суштини, медијске кампање. Највећи број грађана основне информације о изборним учесницима добија преко медија и нема директног контакта са кандидатима.

Основу демократског развоја и упориште медијских права и слобода, представља слобода изражавања, гарантована Уставом Републике Србије<sup>17</sup> и међународним документима<sup>18</sup>. Појам медија је позитивноправни појам, дефинисан Законом о јавном информисању и медијима: Медиј је средство јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје, који су намењени јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника.<sup>19</sup>

С обзиром на то да је дошло до значајног утицаја медија на политику, тј. не постоји важније средство промоције политика у демократском систему од медија, важно је истаћи да они постају централно место политичке конкуренције.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Устав, чл. 2.

<sup>16</sup> С. Недовић, *Медији и избори*, Београд, 2002, 14.

<sup>17</sup> Вид. Устав, чл. 2.

<sup>18</sup> Вид. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. потписана 4. новембра 1950. године у Риму, чл. 10

<sup>19</sup> Закон о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ), *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016, чл. 29., ст.1.

<sup>20</sup> K. Voltmer, & L. Sorensen, *Media, Power, Citizenship: The Mediatization of Democratic Change*, in: *Media, Communication and the Struggle of Democratic Change – Case Studie on*

Уставом Републике Србије је прописано да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују, као и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења<sup>21</sup>. Наведено право је детаљније регулисано Законом о јавном информисању и медијима. Законом је прописано да се слобода јавног информисања не сме повређивати злоупотребом службеног положаја и јавних овлашћења, својинских и других права, као ни утицајем и контролом над средствима за штампање и дистрибуцију новина или мрежама електронских комуникација које се користе за дистрибуцију медијских садржаја. Забрањен је сваки вид дискриминације, притиска, претњи и насиља над уредницима медија, новинарима и другим лицима из области јавног информисања.<sup>22</sup>

Уређивање рада медија за време избора представља комплексну тему због потребе да се успостави равнотежа између права гласача да буду информисани, права кандидата и политичких странака да преносе политичке поруке и права медија на слободу изражавања. Медији, као и медијска регулатива, с једне стране, преузимају улогу едукатора бирача, чине доступнијим, препознатљивим и приступачнијим дату изборну кампању и партијску понуду, са основним разликама у ономе што им се нуди - како би направили добар избор о томе ко ће то њих представљати и креирати најзначајније нормативне и политичке акте, а са друге стране, једнаке шансе изборним учесницима да бираче увере у своје предности над политичким конкурентима.

У теорији је, на основу изборне законске регулативе, учињена подела права која чине садржај права на информисање о изборима, у три групе<sup>23</sup>: 1) Права на информисање о изборима која се остварују у току целог изборног поступка. Ова група права обухвата са једне стране права грађана, права предлагача кандидатских листа и права именованих кандидата, а са друге стране, обавезе државних органа за спровођење избора и информативних медија; 2) Права на информисање о изборима у току кампање. Ова права су везана за једну фазу изборног поступка и представљају веома значајан сегмент изборног поступка с обзиром да је окренут бирачима и придобијању њиховог поверења и на крају гласова, те је ова група права веома значајна за остваривање сврхе изборног процеса. Ова права су загарантована као права бирача, као права предлагача кандидатских листа или кандидата и као права кандидата; 3) право на заштиту права на информисање о изборима. Ово право садржи три подгрупе, груписане према изборним субјектима чија се права

---

Contested Transition (ed. Palgrave Macmillan K. Voltmer, C. Christensen), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019, 46.

<sup>21</sup> Устав, чл. 51.

<sup>22</sup> ЗИМ, чл. 4

<sup>23</sup> Вид. М. Пајванчић, *Изборно право*, Нови Сад, 2008, 121 -130.

штите. Прва група се односи на права бирача, политичких кандидата и кандидатских листа. У другој групи су права која остварују надлежни органи, а пре свега органи за спровођење избора. Трећу групу чине права посебних органа (медији, надзорни орган) којима је закон ставио у надлежност да обављају својеврстан надзор над остваривањем права на информисање о изборима.

У свим фазама изборног поступка, неопходно је уважавати принципе равноправног и довољног медијског приступа. Политичким партијама и кандидатима треба омогућити равноправан приступ и третман у медијима, нарочито оних које контролише или који су у власништву државе.

Примере минимума стандарда који се морају испоштовати садрже ставови Ставови 7. 6. и 7. 8. Копенхагеншког документа ОЕБС-а из 1990. Правна регулатива једне земље, која жели да обезбеди демократске и фер изборе, треба да садржи ове гаранције и да обезбеди њихову правовремену имплементацију, пре и у току избора. Поступак приступа медијима и равноправног третмана у медијима за време избора, треба да буде општеразумљив и да буде могућ за објективну примену.<sup>24</sup> Такође, неопходно је уважавање потпуног медијског приступа, како би јавност имала потпуну слику о изборним кандидатима, њиховим програмима и деловањима.

Питање утицаја медија на изборе је најдетаљније регулисано Правилником о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, који је донело Регулаторно тело за електронске медије, као и изборним законима који уређује све врсте избора, како на државном, тако и на покрајинском, односно локалном нивоу.<sup>25</sup> Прецизније, правилником су предвиђена ближа правила за извршавање обавеза јавних медијских сервиса у вези са емитовањем програма у предизборној кампањи.<sup>26</sup> Оваква одредба, на самом почетку, намеће питање, какве су обавезе комерцијалних радио и телевизијских станица за време изборног поступка? Такође, прописано је да јавни медијски сервис је дужан да приликом информисања о предизборним активностима подносилаца изборних листа и кандидата, обезбеди њихову заступљеност у програму без дискриминације, имајући у виду значај политичких странака и кандидата, односно значај догађаја у којима они учествују. Из овакве формулације се може закључити да је уређивачком тиму јавног сервиса остављено на процену колико времена ће у програму одвојити за конкретног политичара, односно политичку странку у односу на значај који

<sup>24</sup> Ј. Вучковић, *Однос медија и политичких странака у изборном процесу* (Основни принципи медијског приступа), Дијалог о изборима 2020 - Медији и избори, Електронски билтен, бр. 4, 2020, 37.

<sup>25</sup> Р. Кијевчанин, *Медији и њихов утицај на изборе*, у: Услуге и владавина права (ур. Д. Вујисић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2021, 545.

<sup>26</sup> Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, *Службени гласник РС*, бр. 11/ 2020, чл. 1.



имају. Овде је неопходно указати на принцип равноправног (једнаког) медијског приступа који представља конкретизацију основних принципа медијског права, који регулише односе у области електронске комуникације, као што су: слобода и независност медија, забрана дискриминације, поштовање људских права и слобода, а посебно слободе изражавања и плурализма мишљења.<sup>27</sup> Па је с тога наведена одредба у супротности са наведеном законском одредбом, остављајући простор арбитрном тумачењу и различитим злоупотребама јавних ресурса и јавних функција. Такође, нарушавањем принципа равномерног представљања, отварају се врата тзв. функционерској кампањи. Наиме, све чешће се дешава да у предизборном периоду извештавање медија о активностима јавних функционера које спадају у њихов редован посао, суштински може бити усмерен на њихову политичку активност. Тако се у оквиру информативног програма, функционери додатно промовишу, док су осталим учесницима политичког изборног процеса на располагању тзв. “изборни блокови” у оквиру плаћеног политичког оглашавања, што их доводи у неравноправни положај.<sup>28</sup> Недовољно јасно одвојене јавне функције и кандидатско, партијско деловање, често доводи грађане у заблуду и нарушава демократско надметање кандидата из власти и опозиције.<sup>29</sup>

#### **IV УЛОГА МЕДИЈА ТОКОМ ТРАЈАЊА СКУПШТИНСКОГ САЗИВА**

Право јавности да зна, једно је од основних људских права што је потврђено различитим међународним документима. Универзалном декларацијом о правима човека, дефинисано је да свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.<sup>30</sup> Сличне одредбе наведне су и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима из 1966. и Европској конвенцији о људским правима из 1950. године.

Парламентарна скупштина Организације за европску безбедност и сарадњу, у августу 2013. године усвојила је Декларацију о отворености парламената. Декларација о отворености парламената представља позив организација цивилног друштва које врше мониторинг рада парламената државним парламентима, ентитетским и транснационалним законодавним телима да се обавежу на отвореност и омогућавање учествовања грађана у раду парламента. У декларацији се као основне вредности наводе: промовисање културе отворености, осигуравање транспарентности информација о раду

---

<sup>27</sup> Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 6/16-др. закон.

<sup>28</sup> Ј. Вучковић, *op. cit.*, 35.5

<sup>29</sup> Д. Ковачевић, *op. cit.*, 165.

<sup>30</sup> Универзална декларација о људским правима, усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација од 10. децембра 1948, чл. 19.

парламента, олакшавање приступа информацијама о раду парламента као и омогућавање електронске размене информација о раду парламента.<sup>31</sup>

Рад државних органа у свим савременим демократијама, данас, базира се на начелу јавности рада. Устав Републике Србије, међутим не садржи јасну одредбу о јавности рада. Она би се могла извести из дела Устава који се односи на људска права, који укључује и слободу мишљења и изражавања, слободу медија и право на обавештеност. Последње наведено право, интегрише два права: право на јавно информисање и слободу приступа информацијама. Кроз њих се посредно обезбеђује и јавност рада државних органа, као фундаментални елемент унапређивања представничке функције Скупштине и даљег јачања демократских капацитета нашег друштва. Законом<sup>32</sup>, а прецизније Пословником Народне скупштине<sup>33</sup>, дефинише се да се јавност обавештава о предлогу дневног реда, датуму, времену и месту одржавања седнице Народне скупштине, осим у случајевима када је то законом другачије уређено. Такође, пленарне седнице као и седнице радних тела Народне скупштине су јавне, али постоје случајеви када су оне затворене за јавност. Пословником Народне скупштине предвиђено је да седница може бити затворена за јавност у случајевима одређеним законом, ако то предложи Влада, одбор или најмање двадесет народних посланика. Такође, наводи се да седница радног тела може да буде затворена за јавност, на образложен предлог најмање трећине од укупног броја чланова тог радног тела. О том предлогу радно тело одлучује без претреса.

Пословником Народне скупштине предвиђено је да представници средстава јавног информисања имају слободан приступ седницама Народне скупштине и њених радних тела, ради обавештавања јавности о њиховом раду, у складу са прописима о унутрашњем реду у Народној скупштини.<sup>34</sup> Такође, представницима средстава јавног информисања обезбеђују се услови неопходни за праћење рада на седницама Народне скупштине и њених одбора, у складу са актом надлежног одбора. Новинари акредитовани за праћење рада Народне скупштине, могу да користе стенографске белешке Народне скупштине, стављају им се на располагање предлози закона и других општих аката, као и информативни и документациони материјал о питањима из рада Народне скупштине и њених радних тела.

Генерални секретар Народне скупштине, 2011. године, је донео Одлуку о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине<sup>35</sup>, за

---

<sup>31</sup> Opening Parliament.org, *Declaration on Parliamentary Oppenss*, <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/english.pdf>, датум посете: 05.07.2021.

<sup>32</sup> ЗНСРС, чл. 11.

<sup>33</sup> Пословник Народне скупштине Републике Србије (Пословник НСРС), *Службени гласник РС*, бр. 20/2012, чл. 255-261.

<sup>34</sup> Пословник НСРС, чл. 257 и 258.

<sup>35</sup> Одлука о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, бр. 02-2670/11.

период од 2011. до 2015. године којом је предвиђено да ће кроз екстерну комуникацију Служба Народне скупштине развијати и усмеравати комуникацију са медијима (страним, националним и локалним), пратити медијске извештаје и вршити анализе ради унапређења комуникационих активности. Екстерна комуникација је комуникација која се остварује између Народне скупштине, њених функционера, сталних радних тела, генералног секретара и Службе Народне скупштине са једне, и јавности у најширем смислу речи, са друге стране (грађана, медија, научних установа, удружења грађана, других државних органа и организација, политичких странака), средствима и начинима (оруђима) којима се обезбеђује дистрибуција информација о њеном раду и активностима, путем различитих канала комуникација и пружањем одређених врста информација на основу идентификованих група субјеката спољне комуникације.<sup>36</sup>

Информације о раду и активностима Народне скупштине, представници медија могу добити у Одељењу за односе с јавношћу Народне скупштине<sup>37</sup>. „Рад највишег законодавног тела је јаван, стога смо на располагању јавности да обезбедимо све тражене информације о раду Народне скупштине, али и оне које нису у делокругу њеног рада, тако што ћемо пронаћи начин да дођемо до жељених информација. „ Оваква информација на интернет страници, није довољно прецизна и потпуна. Поставља се питање о којим информацијама, и о којим органима је реч? Одељење за односе с јавношћу омогућава годишње и дневно акредитовање представника медија за праћење рада Народне скупштине. У организационој структури Народне скупштине, Одељење се налази у Секретаријату и за свој рад одговара генералном секретару.

Новинари несметано присуствују седницама Народне скупштине и могу пратити цео ток заседања. Постоји и посебна просторија у Дому Народне скупштине, са постављеним микрофонима у којима се налазе новинари који могу узимати изјаве од народних посланика.

Телевизијски преноси пленарних седница Народне скупштине један су од начина којима се обезбеђује транспарентност рада. На другом каналу националног јавног сервиса РТС грађани могу да прате како народни посланици дебатују. Али, уколико узмемо у обзир чињеницу да се седнице одржавају углавном радним данима, од 10 до 16 часова, понекад и након тога, мали број грађана је заиста у могућности да прати њихов рад. У више наврата услед различитих домаћих и међународних дешавања, ови преноси су прекидани. Постоји потреба за увођењем парламентарног канала, и с времена на време, ова тема је покретана, али никада није заживела.

---

<sup>36</sup> А. Јовановић, *Принцип проактивне транспарентности и отворености у раду парламента: случај Србија*, Политичка ревија, бр. 1, 2015, 165.

<sup>37</sup> Интернет страница Народне скупштине Републике Србије, Одељење за односе с јавношћу, <http://www.parlament.gov.rs/mediji/odeljenje-za-odnose-s-javnoscu.1428.html>, датум посете: 09.07.2021.

Велика новина коју је Скупштина Србија увела средином 2013. године јесу уживо интернет преноси пленарних седница, рада свих радних тела, конференција за новинаре посланика, јавних слушања, активности председника Скупштине, као и других догађаја у организацији парламента. На сајту Народне скупштине доступна је и архива свих ових преноса тако да сви заинтересовани грађани могу у било ком тренутку погледати како је протекао радни дан парламента.

Интернет и дигиталне технологије суштински мењају медијско окружење у погледу начина производње, дистрибуције и пријема медијских садржаја. Дигитализација је пружила могућност да публика још активније учествује у дебатама и креирању медијског садржаја.<sup>38</sup> Интернет страница Народне скупштине Републике Србије обилује бројним информацијама. Према одредби Пословника Скупштине Србије<sup>39</sup>, на службеној интернет страници објављују се: предлог дневног реда и усвојени дневни ред седнице Народне скупштине и њених радних тела, усвојени записник са седнице Народне скупштине и њених радних тела, предлози закона и других аката поднетих Народној скупштини, закони и други акти Народне скупштине, амандмани на предлоге закона и других аката, извод гласања на седници Народне скупштине, време одржавања и дневни ред састанка Колегијума, информатор о раду Народне скупштине, дневне информације о раду Народне скупштине и њених радних тела, извештај о раду одбора, друге информације и документи настали у раду или у вези с радом Народне скупштине који су од значаја за информисање јавности. Иако су наведени у Пословнику, подаци о поднетим амандманима се не могу пронаћи на сајту.

Оно што још увек недостаје, јесте транспарентност радних тела Народне скупштине и информисање јавности о темама које ће се наћи на дневном реду. Још увек постоји честа пракса да се одбори заказују без претходне најаве и саопштавања дневног реда седнице одбора, што свакако захтева детаљно нормативно регулисање.

Грађани до ове информације могу доћи преко стенографских белешки пленарних седница које су доступне на сајту, али нису видно обележене и лако доступне. Народна скупштина је учинила значајан прогрес када је 4. јуна 2012. године почела да објављује транскрипте са скупштинских седница. Још значајнији корак је направљен када су јавности учињени доступним резултати гласања. Сада сви заинтересовани грађани могу брзо и лако сазнати како је сваки посланик гласао за одређени закон.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Вид. Ј. Вучковић, *Нека питања дигитализације медија*, у: Услуге и владавина права (ур. Д. Вујисић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2021, 531.

<sup>39</sup> Пословник НСПС, чл. 260.

<sup>40</sup> Т. Тепавац, Ј. Субић, *Отвореност парламента у региону и Србији*, Београд, 2020, 9.

Потребно је напоменути, иако друштвене мреже, према Закону<sup>41</sup>, не спаду у медије, да Народна скупштина активно ажурира само Јутјуб налог, на коме се редовно објављују преноси скупштинских седница, седница одбора као и конференција за медије које организују народни посланици, председник и потпредседници Народне скупштине, што доприноси додатној видљивости и доступности рада Скупштине грађанима.

## **У ЈАВНО СЛУШАЊЕ У ФУНКЦИЈИ ЈАЧАЊА ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ СКУПШТИНЕ**

Јавно слушање као институт, вуче корене из XVII века, са простора англосаксонских земаља, са превасходним циљем контроле министара. Данас, јавно слушање омогућава очување и надградњу демократског нивоа поступка доношења закона, потпуније остваривање контролне функције Народне скупштине и коначно, подизање нивоа јавности рада Народне скупштине, односно приближавање њених активности грађанима, као и заинтересованости грађана и њиховом активирању у процесу изналагања најбољих начина за остваривање њихових интереса и заштиту права. Учешћем представника цивилног друштва у јавним слушањима ставља се већи акценат на потребе и мишљење грађана, јача се поверење у парламент и Владу, а институције кроз овај процес свој рад приближавају грађанима. На тај начин се власт чини транспарентном и одговорном, подстиче њена демократичност и јача цивилно друштво. Сврха јавних слушања је да изабрани представници, како законодавне тако и извршне власти раде у интересу оних који су их изабрали.

О јавном слушању говори се у два општа правна акта: Закону о Народној скупштини и Пословнику Народне скупштине. Према Закону о Народној скупштини, одбор може да организује јавно слушање, док народни посланик има право да подноси предлог за спровођење јавног слушања о питањима од јавног интереса.<sup>42</sup> Одбори могу да организују јавна слушања ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине.<sup>43</sup>

Медији имају значајан допринос у развоју јавне дебате, политичког плурализма и свести о различитим мишљењима, првенствено тиме што различитим друштвеним групама, укључујући етичке, верске, културне и друге

---

<sup>41</sup> ЗЈИМ, чл. 30., ст. 2.

<sup>42</sup> ЗНСРС, чл. 27., ст. 7. и чл. 40., ст 1., тач. 7.

<sup>43</sup> Пословник НСРС, чл. 83.

мањине, пружају могућност да примају и саопштавају информације, да артикулишу ставове и размењују идеје.<sup>44</sup>

У складу са скупштинском праксом, јавно се оглашава место јавног слушања, тачно време, дневни ред и списак учесника, најмање недељу дана унапред.<sup>45</sup> Медијско извештавање треба да буде такво да поштује професионалне стандарде, саме учеснике јавних слушања, као и парламент у целини. Повремено се јавна слушања преносе на телевизији. Штавише, она се генерално одржавају у конференцијским салама како би се укључио што већи број заинтересованих људи, посебно новинара у праћењу њиховог тока. Медијско праћење не сме се користити у сврху страначке кампање или промовисања, или негативног представљања одређених личности.

Одбор одлучује до које мере је јавно слушање отворено за присуство оних који не учествују непосредно у јавном слушању. Углавном је отворено за заинтересоване грађане. У случају отворености за ширу јавност, претпоставља се евидентирање и регистрација, као и претходно пријављивање заинтересованих за присуство и учешће. Иако је отворено за јавност, води се рачуна о радној атмосфери, без добацивања, испитивања и коментара изван предвиђене процедуре.

У протеклом периоду, пажњу јавности привукла су јавна слушања о промени Устава Републике Србије. Одржано је седам јавних слушања. Поред слушања која су одржана у Дому Народне скупштине Републике Србије, слушања су организована у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Оваква пракса доприноси укључивању цивилног дрштва на свим нивоима и подстицању непосредног укључивања и информисања стручне јавности и уопште грађана ван институционалног центра. На интернет страници Народне скупштине постоје видео записи одржаних јавних слушања.<sup>46</sup> Замерка која се може упутити тиче се уређивања интернет странице Скупштине. Наиме, поменути видео записи јавних слушања могу се пронаћи у оквиру „Активности“ Скупштине, а не у оквиру „Преноса“

## VI ЗАКЉУЧАК

Транспарентност, отвореност и интегритет представљају фундаменталне принципе у раду парламената, као предуслова за квалитетно функционисање законодавне власти. Поштовање ових принципа и промовисање културе отворености у раду парламената неопходно је за очување поверења у ову

---

<sup>44</sup> Ј. Вучковић, *Медијско право*, Ниш, 2019, 45.

<sup>45</sup> С. Орловић, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Београд, 2007, 27.

<sup>46</sup> Интернет страница Народне Скупштине Републике Србије, јавна слушања <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3012.html>, датум посете: 05.07.2021.

институцију, омогућавање већег учешћа грађана у њеном раду и изградње приступачних парламената који представљају кључ демократизације друштва.

Начин на који медији извештавају о изборима и представљају изборне учеснике, постао је важна друштвено-политичка и научно-истраживачка тема. Међуутицај политике и медија је веома значајан и за саму одрживост демократског система. У савременим политичким системима нема слободних и поштених избора без слободних и независних медија. Можемо констатовати да, данас, не постоји важније средство промоције политика у демократском систему од медија, те они постају централно место политичког надметања.

Јавно слушање омогућава да се целокупна јавност укључи у обликовање јавних политика које утичу на свакодневни живот људи. Такође, она представљају иновативни модел за унапређење учешћа грађана и цивилног друштва у раду парламента и истовремено начин да се унапреде одлуке које доноси парламент, како на националном, тако и на локалном нивоу.

Медијско праћење скупштинског живота има незаобилазну улогу у политичком образовању грађана и у легитимизовању власти, јачању демократичности и базичне представничке функције Народне скупштине.

**Anika Kovačević\***

## **THE ROLE OF THE MEDIA IN REALIZING THE REPRESENTATIVE FUNCTION OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### ***Summary***

*With the emergence and development of new information and communications technologies, true, timely and complete information, as well as one's guaranteed right to it, becomes an extremely powerful means. Also, the inevitable and omnipresent globalization process implies a picture of the world as a joint space in which the technological, political, economic and ecological threads of interdependence are woven at great speed, thereby negating geographical distances and making the democratic form of government universal. Today, media are the keepers of democratic legal and political systems of modern countries. They represent the main communications channel between the National Assembly and the citizens and the most significant means of informing the citizens about public affairs. In order for the citizens to freely elect their representatives and take part in the making of the most important decisions and the creation of policies, it is necessary that they have freedom of expression and that true, timely and complete information is made*

---

\* Assistant, Faculty of Law, University of Kragujevac.

*available to them, which includes information about the representative candidates, the elections procedure, the elections results, as well as the actions of their representatives during their term in office.*

**Key words:** *media, National Assembly, representative function, elections, public hearing, citizens.*