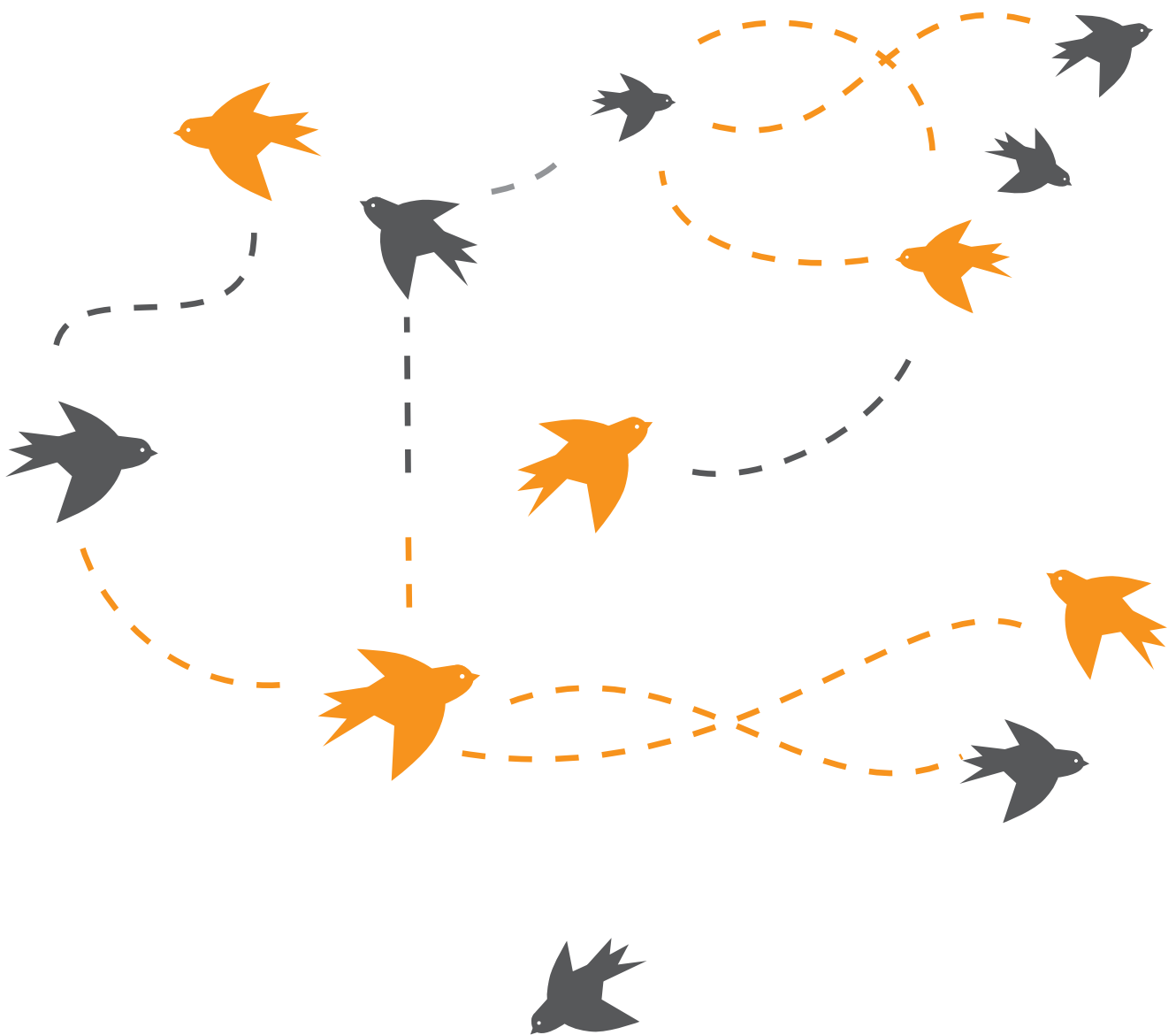




# Nije život jedna stranka

*Preletanje u Skupštini Srbije*



# Nije život jedna stranka

## *Preletanje u Skupštini Srbije*

**Autorka: Tara Tepavac**

**Asistentkinje na istraživanju:**

**Nevena Jakšić, Jelena Subić, Anja Anđušić, Miljana Miletić i Željka Cvejin**

**Beograd, novembar 2019. godine**



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.  
Western Balkans

Istraživanje je sprovedeno uz podršku Fondacije Friedrich Naumann za slobodu. Za sadržaj analize odgovorni su njeni autori i ona ne mora nužno odražavati stavove Fondacije.

## Uvod

Parlament je u političkom sistemu Srbije uspostavljen kao kamen temeljac demokratskog ustrojstva. Prema aktuelnom Ustavu iz 2006. godine, Narodna skupština predstavlja najviše predstavničko telo i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji.<sup>1</sup> Jedna od njene četiri ključne funkcije jeste predstavnička – narodni poslanici<sup>2</sup> u Skupštini predstavljaju građane i zastupaju njihove interese.<sup>3</sup>

Adekvatna predstavljenost smatra se i preduslovom za demokračnost parlamenta, s obzirom na to da „parlament treba da odražava *volju naroda* koju su birači izrazili prilikom izbora svojih predstavnika i političkih stranaka“.<sup>4</sup> Samim tim, poslanici su za svoj rad i učinak odgovorni građanima. Politička odgovornost za rad i rezultate, koje u funkcionalnoj demokratiji ostvaruju slobodno izabrani predstavnici građana, i dalje nije u potpunosti usvojena u domaćem socio-političkom kontekstu. Izvor političke odgovornosti u slučaju Srbije je donekle izmešten. Nastup i učinak narodnih poslanika u praksi često zavisi više od interesa političke stranke kojoj pripadaju, nego od interesa samih građana. Uz to, građani su razočarani, njihovo poverenje u demokračne institucije i političke aktere je na izuzetno niskom nivou, kao i želja odnosno svest da mogu da utiču na njihov rad.

Jedan od činilaca koji doprinosi svojoj slici jesu i promene stranačke pripadnosti među odbornicima u lokalnim skupštinama i poslanicima u republičkoj skupštini, koje dovode do prekrajanja izborne volje građana. Slučajevi promena stranačke pripadnosti narodnih poslanika, ili takozvano „preletanje“, privlače posebnu pažnju javnosti u kontekstu šireg trenda urušavanja položaja i uticaja sa kojim se Narodna skupština suočava. Iako fenomen preletanja ne predstavlja novinu u domaćoj praksi, njegove razmere i trendovi u okviru Narodne skupštine i dalje nisu dovoljno istraženi. Imajući u vidu da se parlamentarizam u Srbiji još uvek može okarakterisati kao mlad, posebno u poređenju sa državama poput Velike Britanije koje tradiciju parlamentarizma gaje već više od pet vekova, promene stranačkih dresova ne predstavljaju iznenađenje. Ipak, u mladoj, pa čak i „manjkavoj“ demokratiji<sup>5</sup> koja se susreće sa brojnim izazovima u obezbeđivanju osnovnih preduslova za stabilnost i funkcionisanje institucija, kao i za podelu i ravnotežu vlasti, naizgled bezazleni slučajevi preletanja mogu imati značajne posledice.

Fenomen preletanja postaje posebno problematičan u slučajevima kada dovodi do prekrajanja izborne volje građana, čime doprinosi urušavanju poverenja građana u izborni proces, instituciju Skupštine, kao i u značaj građanske participacije u izbornim i drugim procesima. Kako Jovanović navodi, „izborni sistem koji ostavlja diskrecioni prostor za prekrajanje izbornih rezultata, ili ne predviđa razne vrste prepreka da se to desi i ne sankcioniše počinioce eventualne krađe, nije

---

<sup>1</sup> Član 98, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

<sup>2</sup> Termini izraženi u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.

<sup>3</sup> Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije definiše četiri njene ključne funkcije: predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu. Videti član 7, Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije, „Sl. Glasnik RS“, br. 9/2010.

<sup>4</sup> Dejvid Bitem, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku: vodič za dobru praksu*, Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), 2008, str. 13.

<sup>5</sup> Termin „manjkava demokratija“ u smislu engleskog termina „defective democracy“ preuzet je od Wolfganga Merkela. Videti više u: Wolfgang Merkel, „Embedded and defective democracies“, *Democratization*, Vol.11, No.5, December 2004, pp.33–58.

stimulativan za izborni angažman“.<sup>6</sup> Sa druge strane, u kontekstu slabe stranačke indentifikacije poslanika, kako navodi Jovanović, „možemo očekivati stranačke preletače pa i neizborno pozicioniranje nekih stranaka“.<sup>7</sup>

Ovo istraživanje nastoji da osvetli trend preletanja među izabranim predstavnicima građana u Skupštini, njegove uzroke i posledice, kao jednu od negativnih praksi među poslanicima koja se posebno ističe u kontekstu sve većeg nepoverenja građana, kako prema poslanicima tako i prema instituciji Narodne skupštine. U fokusu istraživanja nalaze se slučajevi preletanja zabeleženi tokom trajanja mandata narodnih poslanika u poslednjih deset godina, odnosno u poslednja četiri skupštinska saziva.<sup>8</sup> U sprovođenju istraživanja, istraživački tim oslonio se na kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih metoda. Analizom zvaničnih podataka i dokumenata Narodne skupštine, Republičke izborne komisije, te analizom sekundarnih izvora arhivske i medijske građe, mapirane su promene u stranačkoj pripadnosti poslanika, utvrđeni konkretni slučajevi preletanja poslanika, kao i promene u strukturi poslaničkih grupa tokom posmatrana četiri skupštinska saziva. Uz to, istraživanjem javnog mnjenja prikupljeni su i analizirani podaci o percepciji fenomena preletanja među građanima Srbije. Cilj ovog istraživanja je da ponudi pregled trendova u preletanjima narodnih poslanika u prethodnih deset godina i mogućih efekata ove pojave na funkcionisanje i percepciju parlamenta u Srbiji. Time se istovremeno nudi osnov za dalju i detaljniju analizu ove pojave, njenih posledica po funkcionisanje demokratskih institucija, kao i koraka za njihovo prevazilaženje, unapređenje stepena političke odgovornosti narodnih poslanika i poverenja građana u najviše predstavničko telo.

## Položaj narodnih poslanika

Prema aktuelnom Ustavu iz 2006 godine, „suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika“.<sup>9</sup> Stoga je predstavljanje građana jedna od ključnih funkcija Skupštine koju narodni poslanici kao slobodno izabrani predstavnici građana vrše putem mandata, koji predstavlja odnos između birača i narodnog poslanika. Položaj, prava i obaveze narodnih poslanika uređene su Ustavom Republike Srbije, Zakonom o Narodnoj skupštini, Zakonom o izboru narodnih poslanika, kao i Poslovnikom Narodne skupštine.

Mandati narodnih poslanika raspodeljuju se po okončanju i objavljivanju rezultata parlamentarnih izbora, srazmerno broju glasova koje je njihova izborna lista osvojila, a zatim ih potvrđuje Narodna skupština na prvoj, konstitutivnoj sednici.<sup>10</sup> Svaki narodni poslanik stiče mandat u trajanju od četiri godine, odnosno do prestanka mandata tog saziva Skupštine, ili pre isteka mandata, u slučaju podnošenja ostavke od strane poslanika.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Milan Jovanović, „Izborni sistem i opredeljivanje birača“, u: Zoran Stojiljković (ur.), Zbornik radova sa konferencije. Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, str. 41

<sup>7</sup> *Ibid*, str. 38

<sup>8</sup> Istraživanje je usmereno na period od proteklih 10 godina, odnosno na poslednja četiri saziva Narodne skupštine koja obuhvataju VIII saziv (2008-2012), IX saziv (2012-2014), X saziv (2014-2016), kao i aktuelni XI saziv (uspostavljen 2016 godine).

<sup>9</sup> Član 2, stav 1, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

<sup>10</sup> Videti član 101 Ustava Republike Srbije, te član 2 Zakona o izboru narodnih poslanika.

<sup>11</sup> Videti član 101, Ustav Republike Srbije, i član 198. Poslovnika Narodne skupštine.

Političko predstavljanje građana, ili politička reprezentacija, kao jedan od stubova modernih demokratskih sistema, predstavlja „delovanje u interesu predstavljenih, koje je njima odgovorno“, odnosno aktivnost u kojoj se glas, mišljenje i perspektive građana čine „prisutnim“ u procesima kreiranja javnih politika.<sup>12</sup> Jedan od osnovnih elemenata političkog predstavljanja je upravo odgovornost političkih predstavnika prema građanima koje predstavljaju, kao „ključan normativni kriterijum demokratičnosti i legitimnosti predstavljanja“.<sup>13</sup>

Građani su ti koji svojim glasom poslanicima daju mandat i legitimitet za rad, njihovo predstavljanje, i odlučivanje o državno-političkim pitanjima. Samim tim, poslanici su za svoj rad i učinak odgovorni građanima. Odgovornost poslanika prema građanima rezonuje i u tekstu zakletve koju svaki narodni poslanik polaže po potvrđivanju mandata, zaklinjući se da će „po najboljem znanju i umeću služiti građanima Srbije, istini i pravdi“.<sup>14</sup>

Politička odgovornost za rad i rezultate koju izabrani predstavnici građana imaju u funkcionalnoj demokratiji, u smislu engleskog izraza *political accountability* ili „vertikalne i horizontalne odgovornosti“, i dalje nije u potpunosti usvojena odnosno internalizovana u domaćem socio-političkom kontekstu. Koreni nedostatka internalizacije političke odgovornosti narodnih poslanika u Srbiji su višestruki, počev od uređenja izbornog sistema, preko pravnog okvira koji određuje položaj i rad narodnih poslanika, pa sve do nedostatka političke kulture.

Model izbornog sistema, koji u Srbiji podrazumeva proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom i takozvanom zatvorenom izbornom listom, ima značajan uticaj na odnos između građana i narodnih poslanika, odnosno na političku odgovornost poslanika. Prema ovom modelu, koji se uz manje modifikacije u Srbiji primenjuje od 2000. godine, građani svoj glas daju za izbornu listu jedne političke stranke, odnosno organizacije ili grupe građana, ili listu stranačke koalicije, na kojoj su kandidati unapred predodređeni od strane političke stranke. Zatim se mandati koje određena izborna lista osvoji dodeljuju kandidatima sa te liste.<sup>15</sup> Suprotno tome, model direktnog izbora kandidata omogućuje znatno neposredniji odnos između građana i njihovih predstavnika, čime se unapređuje i uzajamna odgovornost „kako onih koji vrše izbor, tako i izabranih predstavnika vlasti“.<sup>16</sup> S obzirom na to da u slučaju „zatvorene“ izborne liste građani glasaju za celokupnu listu kandidata, koju je unapred odredila politička stranka, njihova moć odlučivanja kao i veza sa pojedinačnim poslanicima znatno je slabija u poređenju sa modelom „otvorenih“ lista. Posledica „zatvorene“ izborne liste, u izbornom sistemu kakva ima Srbija, je depersonalizovanost politike i uskraćivanje mogućnosti biračima da svoje predstavnike „nagrade“ ili „kazne“ na izborima, davanjem ili uskraćivanjem svog glasa, usled nedostatka direktne veze između građana i poslanika.

U izbornim ciklusima do 2012. godine, političke stranke su imale mogućnost da osvojene mandate dodele kandidatima prema vlastitim kriterijumima, bez obzira na redosled kandidata naveden u

---

<sup>12</sup> Za potrebe ovog rada, političko predstavljanje određuje se u skladu sa široko prihvaćenom definicijom koju je ponudila Hana Pitkin. Videti Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation (Koncept predstavljanja)*, Berkeley: University of California Press, 1967.

<sup>13</sup> Jelena Lončar, „Konstruktivistički zaokret u teoriji političkog predstavljanja: problem odgovornosti“, u *Sociološki pregled*, vol. XLIX (2015), no. 2, str. 213.

<sup>14</sup> Tekst zakletve propisan je u članu 17 Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS“, br. 9/2010.

<sup>15</sup> Videti član 83 i 84, Zakon o izboru narodnih poslanika.

<sup>16</sup> Milan Jovanović, „Izborni sistem i opredeljivanje birača“, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Zbornik radova sa konferencije. Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, str. 45.

izbornoj listi. Drugim rečima, izborne liste su sa jedne strane bile zatvorene za birače, koji nisu imali mogućnost da izraze preferencije prema pojedinačnim kandidatima, dok sa druge strane nisu bile zatvorene za preferencije političkih stranaka, koje su mogle slobodno da određuju kome će dodeliti poslanički mandat bez obzira na redosled kandidata. Međutim ova praksa poništena je kada je Ustavni sud proglasio neustavnim odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika koje su strankama omogućavale takvu slobodu.<sup>17</sup> Samim tim, aktuelni izborni sistem građanima ostavlja zatvorene blokirane izborne liste, i predviđa obavezu da se mandati koje stranka osvoji raspodele prema unapred utvrđenoj listi.

Sa druge strane, i pravni okvir koji uređuje položaj i rad narodnih poslanika ostavlja značajan prostor za prekomeran uticaj političkih stranaka. U skladu sa tekovinama modernih ustava, zakon predviđa da narodni poslanici imaju slobodan mandat, koji podrazumeva da poslanik istupa i glasa po sopstvenom uverenju.<sup>18</sup> Međutim, istovremeno, Ustav je članom 102, kojim predviđa da je poslanik „slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“,<sup>19</sup> stvorio osnov za uvođenje „stranačkog imperativnog mandata“. Nakon što je 2003. godine Ustavni sud Srbije poslanicima vratio pravo da raspolažu svojim mandatima, proglašivši sporne odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika neustavnim,<sup>20</sup> praksa ograničavanja slobode raspolaganja mandatom poslanika nastavljena je neformalnom praksom „blanko ostavki“ narodnih poslanika, koja se u Srbiji raširila devedesetih godina. Naime, poslanici su po dobijanju mandata na raspolaganje svojoj političkoj stranci stavljali potpisane ostavke na mesto poslanika, kao granaciju lojalnosti političkoj stranci.

Ova praksa suprotna je standardima slobodnog mandata u razvijenim demokratskim društvima, jer lojalnosti poslanika usmerava prema partijskom rukovodstvu, prema čijim diktatima poslanici u takvim okolnostima usklađuju svoj rad usklađuju, umesto prema interesu građana. Štaviše, fenomen blanko ostavki u suprotnosti je sa osnovnom idejom predstavničke demokratije, u kojoj „vlasnik“ mandata ne može biti ni politička stranka niti sam poslanik, već narod odnosno građani koji mandat poveravaju izabranom predstavniku. Ustavni sud zaustavio je pokušaj zakonskog regulisanja blanko ostavki na lokalnom nivou još 2010 godine, proglašivši neustavnim sporne odredbe Zakona o lokalnim izborima. Napredak u istom pravcu na republičkom nivou donele su izmene i dopune Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. godine, koje uz zatvorene izborne liste uvode i obavezu poslanika da ostavku podnosi lično, uz overu potpisa kod nadležnog organa u izrazito kratkom roku.<sup>21</sup> Ipak, slobodan poslanički mandat ne može biti u potpunosti zaštićen bez ustavnih garancija i izmene spornog člana Ustava.

---

<sup>17</sup> Milan Jovanović, „Izborni sistem i opredeljivanje birača“, u: Zoran Stojiljković (ur.), Zbornik radova sa konferencije. Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, str. 36

<sup>18</sup> Videti član 37 Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS“, br. 9/2010.

<sup>19</sup> Član 102, Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

<sup>20</sup> Odlukom 57/2003-41 Ustavnog suda Republike Srbije, prestala je primnjena stava 1 i 9 člana 88 Zakona o izboru narodnih poslanika, koji su kao razlog za prestanak mandata poslanika predviđale prestanak članstva u političkoj stranci ili koaliciji na čijoj izbornoj listi je izabran za poslanika, kao i brisanje iz registra kod nadležnog organa političke stranke, odnosno druge političke organizacije na čijoj izbornoj listi je izabran.

<sup>21</sup> Videti Vladan Petrov, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika od 2011 – Da li je poslanički mandat konačno slobodan?“, u: Olivera Nikolić i Vladimir Đurić (ur.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Beograd: Institut za uporedno pravo, 2012.

## Preletanje u Narodnoj skupštini

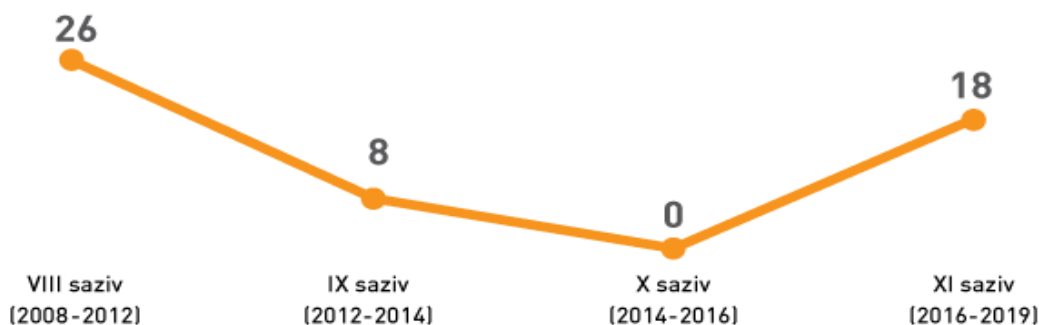
U proteklih deset godina, Narodna skupština funkcionisala je u okviru ukupno četiri saziva: VIII sazivu od 2008. do 2012, IX sazivu od 2012. do 2014, X sazivu od 2014. do 2016, i aktuelnom XI sazivu, konstituisanom 2016. godine, čiji mandat ističe 2020. godine (detaljan pregled saziva Narodne skupštine obuhvaćenih istraživanjem dostupan je u aneksu 1). Kao što vremenske odrednice ukazuju, VIII i XI saziv funkcionisali su u punom trajanju mandata, dok su IX i X saziv raspušteni pre isteka mandata, usled raspisivanja prevremenih izbora.

Kako bismo utvrdili **u kojoj meri je trend preletanja prisutan u Skupštini**, analizirali smo **partijsku pripadnost 744 narodna poslanika** kojima je dodeljen mandat u okviru skupštinskih saziva od 2008. godine, zaključno sa novembrom 2019. godine. Svaki saziv Narodne skupštine čini ukupno 250 narodnih poslanika, među kojima su kako novi poslanici, koji po prvi put stupaju na tu funkciju, tako i poslanici koji su u prethodnom periodu već imali poslanički mandat. Uz to, treba imati u vidu da i tokom trajanja skupštinskog saziva postoje promene među poslanicima, s obzirom na to da se mandat svakog poslanika koji je prestao da vrši tu funkciju dodeljuje novom poslaniku. Konačno, s obzirom na to da se mandati dodeljuju poslanicima prema redosledu navedenom na izbornoj listi, mandati onih predstavnika stranaka koji po formiranju Vlade preuzmu funkcije u okviru izvršne vlasti, dodeljuju se dalje kandidatima za poslanike prema unapred utvrđenom redosledu. Zbirom svih poslanika koji su stekli mandat i učestvovali u radu Narodne skupštine tokom prethodnih deset godina, dolazi se do broja od 744 narodna poslanika.

Pod pojmom „preletanja“ narodnih poslanika u republičkoj Skupštini podrazumevamo **slučajeve u kojima narodni poslanik promeni partijsku pripadnost tokom trajanja svog poslaničkog mandata** koji mu je potvrđen u okviru skupštinskog saziva. Takođe, s obzirom na to da u Skupštini Srbije postoji i određeni broj poslanika koji se određuju kao nestranačke ličnosti, pod preletanjem smatramo i slučajeve **priključivanja nestranačkih ličnosti određenoj političkoj partiji koja nije deo liste sa koje su izabrani za narodne poslanike**. Sa druge strane, pod preletanjem nisu podrazumevani slučajevi kada su tokom saziva formirane nove partijske koalicije ili formalizovani oblici promena stranačkih statusa, poput spajanja stranke G17 sa strankom Ujedinjeni regioni Srbije.

Detaljnom analizom stranačke pripadnosti narodnih poslanika **od 2008. godine**, zabeležili smo **ukupno 54 slučaja preletanja i 52 preletača**, odnosno narodna poslanika koji su napustili političku stranku odnosno izbornu listu na kojoj su izabrani za poslanike, promenivši partijsku knjižicu tokom trajanja svog mandata. Rezultati analize ukazuju da je **trend preletanja u Skupštini** varirao tokom posmatrana četiri saziva (grafikon 1). Najveći broj preletača zabeležen je u VIII sazivu, da bi u naredna dva saziva trend preletanja opao. U IX sazivu broj preletača iznosio je trećinu u odnosu na prethodni saziv, dok u X sazivu nije zabeležen ni jedan slučaj preletanja. Preletanja se zatim opet javljaju u aktuelnom XI sazivu. Analiza trenda preletanja pokazala je i da je najveći broj preletanja zabeležen u dva talasa „grupnih“ preletanja poslanika tokom VIII i XI saziva, kada je veći broj poslanika iz jedne stranke prešao u drugu.

Grafikon 1: Trend preletanja u Narodnoj skupštini 2008 -2019



Kao preletanja tokom mandata nismo ubrajali promene u stranačkoj pripadnosti poslanika koje su se dogodile u periodu pre ili posle trajanja njihovog poslaničkog mandata. Analiza stranačke pripadnosti poslanika pokazala je i da je praksa promene članstva u strankama prisutna u znatno većoj meri izvan konkretnih slučajeva preletanja poslanika tokom trajanja njihovog mandata u Skupštini. **Preko 200 od 744 poslanika tokom svoje karijere bili su članovi više od jedne političke stranke** koju su predstavljali u lokalnoj ili republičkoj skupštini.

Među poslanicima u republičkoj skupštini postoje i oni koji, prema zvaničnom sajtu Narodne skupštine, ne pripadaju ni jednoj političkoj stranci, odnosno koji se vode kao **nestranačke ličnosti** ili samostalni poslanici. Podaci o stranačkoj pripadnosti poslanika dostupni na sajtu Narodne skupštine ukazuju na promenljiv trend prisustva nestranačkih ličnosti u u Skupštini Srbije.

Tokom VIII saziva (2008-2012), svega jedan od ukupno 295 poslanika, bio je nestranačka ličnost. U prethodnim sazivima, slučajevi nestranačkih ličnosti takođe su bili retki – u VII sazivu (2007-2008) zabeležena su četiri poslanika čija politička stranka nije navedena, dok u VI sazivu (2004-2007) nije zabeležen niti jedan slučaj. Međutim, počev od IX saziva Skupštine (2012-2014), raste broj poslanika čija se pripadnost političkoj stranci na sajtu Narodne skupštine ne navodi. Upravo u ovom sazivu zabeleženo je i najviše nestranačkih ličnosti među poslanicima, sa 60 od ukupno 305 poslanika čija stranačka pripadnost nije navedena. U X sazivu (2012-2014) zabeleženo je 35 od ukupno 279 poslanika, koji su tokom ovog saziva imali mandat, bez navedene stranačke pripadnosti. Konačno, u aktuelnom XI sazivu (od 2016. godine), za 48 poslanika na sajtu parlamenta nije navedena pripadnost političkoj stranci.<sup>22</sup>

Ipak, ove podatke treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da je u rasponu od deset godina primetna nekonzistentnost u načinu njihovog navođenja i upotrebe u evidenciji dostupnoj na sajtu Skupštine. Stoga je za razumevanje ove pojave i procenu trendova njene učestalosti neophodna dublja i detaljnija analiza kriterijuma prema kojima se stranačka pripadnost poslanika određuje u skupštinskoj evidenciji i načina na koji se navodi na sajtu Narodne skupštine.

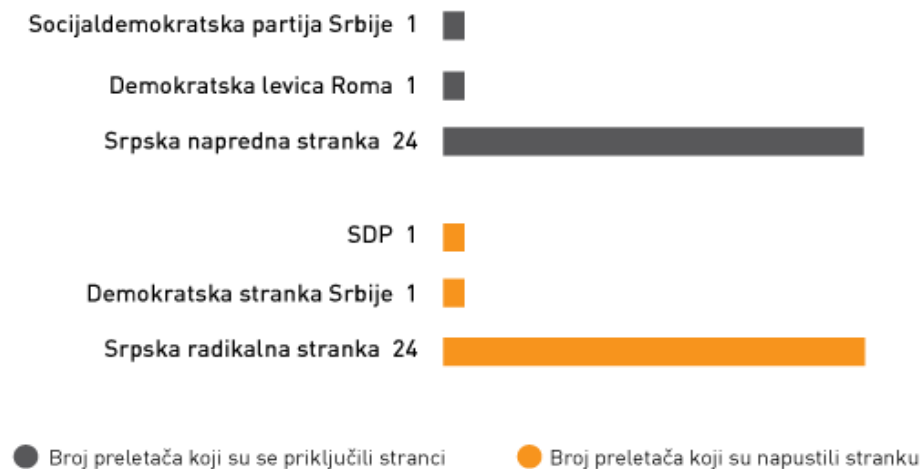
<sup>22</sup> Podaci o sastavu saziva preuzeti sa zvanične stranice Narodne skupštine.



## Trendovi preletanja kroz sazive od 2008. do 2019. godine

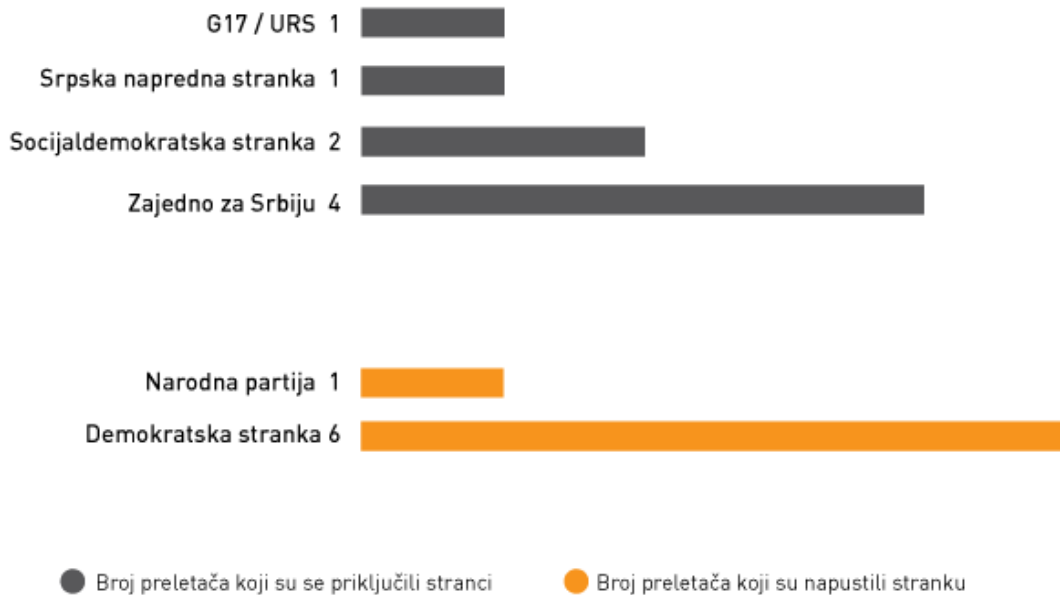
**Tokom VIII saziva (2008-2012) zabeleženo je 26 preletača.** Ovaj saziv izdvaja se po najvećem broju preletanja, kao i po talasu grupnih migracija koji je nastao kada su 23 poslanika iz Srpske radikalne stranke prešla u redove Srpske napredne stranke tokom 2008. i 2009. godine. Preostala tri slučaja obuhvataju još jednog poslanika Srpske radikalne stranke, koji se priključio Demokratskoj lewici Roma; zatim poslanika koji je napustio Demokratsku stranku Srbije 2010. godine svrstavši se prvo među nestranačke ličnosti, da bi se nakon pola godine takođe priključio Srpskoj naprednoj stranci; kao i poslanika koji je napustio Sandžačku demokratsku partiju 2009. godine i osnovao Socijaldemokratsku partiju Srbije zajedno sa Rasimom Ljajićem.

Grafikon 2: Pregled promena stranačke pripadnosti u VIII sazivu



**U IX sazivu, svega osam poslanika promenilo je stranačku pripadnost** (grafikon 3). Najviše preletača u ovom sazivu, ukupno šest, napustilo je Demokratsku stranku. Među njima su četiri poslanika koja su iz redova Demokratske stranke prešli u novoformiranu stranku Zajedno za Srbiju; kao i dvoje poslanika koji su prešli u Socijaldemokratsku stranku. Preletanja tokom ovog saziva obuhvataju i poslanika koji se pridružio Srpskoj naprednoj stranci, napustivši Narodnu partiju, kao i nestranačku ličnost izabranu na listi Demokratske stranke koja se priključila G17/Ujedinjeni regioni Srbije.

Grafikon 3: Pregled promena stranačke pripadnosti u IX sazivu

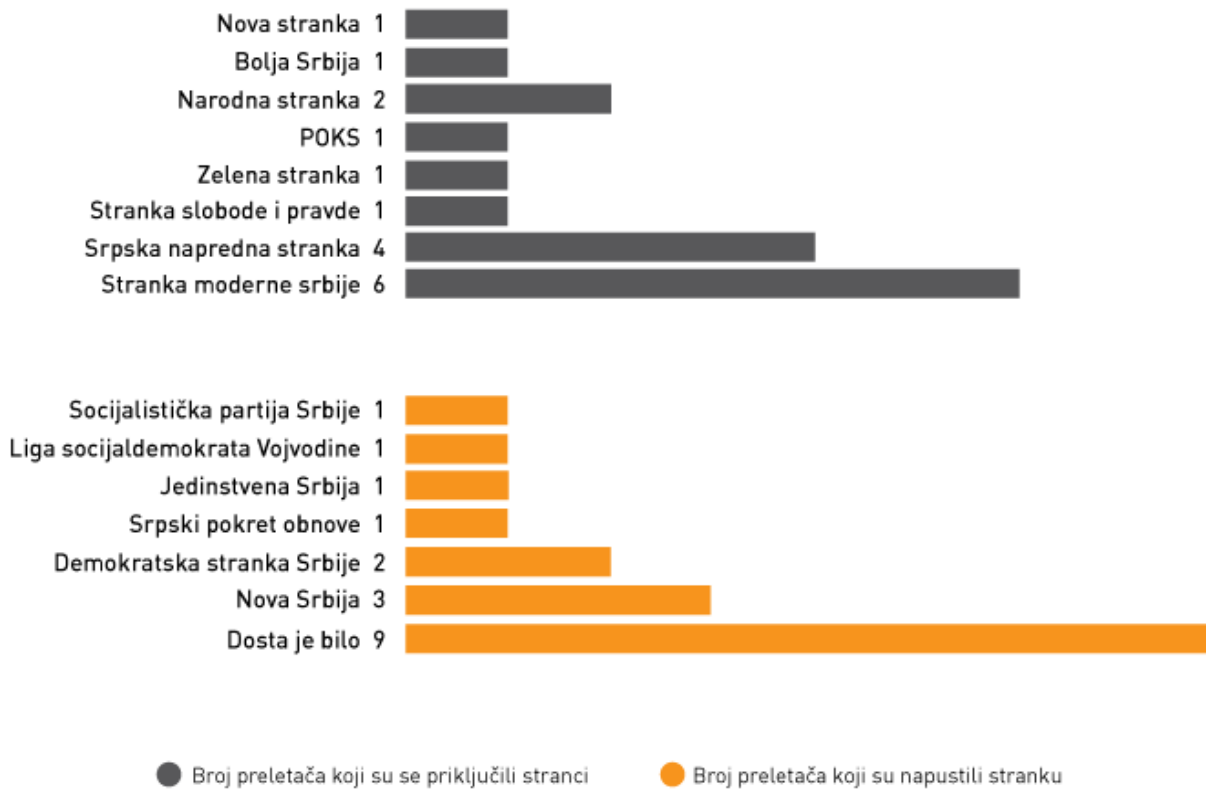


**U aktuelnom XI sazivu, trend preletanja ponovo je u porastu** sa zabeleženih 18 preletača, među kojima i drugi talas grupnog preletanja poslanika koji su napustili pokret Dosta je bilo (grafikon 4). Najveće potrese u aktuelnom sazivu izazvalo je **osipanje pokreta Dosta je bilo**, koji je od ukupno 16 mandata osvojenih na izborima ostao sa svega tri predstavnika u Skupštini, kao i formiranje novih političkih stranaka i poslaničkih grupa u Skupštini. Tako je tokom aktuelnog saziva **formirano nekoliko političkih stranaka**, uključujući Stranku moderne Srbije, Stranku slobode i pravde i Narodnu stranku, čiji su članovi formirali i nove poslaničke grupe u Skupštini.

Uz pokret Dosta je bilo, značajan broj mandata izgubila je **Demokratska stranka Srbije**, koja je na izborima osvojila šest od 13 mandata sa zajedničke izborne liste sa pokretom Dveri. Od šest osvojenih mandata, **troje poslanika prešli su u Narodnu stranku, Novu Srbiju, i Bolju Srbiju**.

**Od 18 preletača** tokom ovog saziva, **polovinu čine poslanici koji su mandat stekli na izbornoj listi pokreta Dosta je bilo**, među kojima je jedan poslanik prešao u vladajuću Srpsku naprednu stranku, dok su ostali prešli u stranke koje nisu deo vladajuće većine. **Šest bivših članova ovog pokreta osnovalo je Stranku moderne Srbije**, jedna poslanica priključila se **Stranci slobode i pravde** u okviru poslaničke grupe Klub samostalnih poslanika, dok se jedna poslanica priključila **Zelenoj stranci**, da bi se zatim izjasnila kao nestranačka ličnost. Srpskoj naprednoj stranci pridružilo se i dvoje poslanika Nove Srbije i jedan poslanik Jedinствене Srbije.

Grafikon 4: Pregled promena stranačke pripadnosti u XI sazivu



Ukupno **deset preletača** u ovom sazivu je prešlo **iz jedne u drugu stranku koja nije deo vladajuće većine** (šestoro poslanika iz pokreta Dosta je bilo prešlo je u Stranku moderne Srbije, po jedna poslanica iz ovog pokreta je prešla u Stranku slobode i pravde i Zelenu stranku, poslanica Demokratske stranke Srbije prešla je u Narodnu stranku, a poslanica iz Lige socijaldemokrata Vojvodine prešla je prvo u Novu stranku, a zatim u Stranku slobode i pravde), dok je **pet poslanika prešlo iz jedne u drugu stranku vladajuće većine** (po jedan poslanik iz Nove Srbije prešao je u Srpsku naprednu stranku i Bolju Srbiju, jedan poslanik iz Jedinstvene Srbije u Srpsku naprednu stranku, i jedan iz Srpskog pokreta obnove u Pokret obnove Kraljevine Srbije). Uz to, zabeležena su i **dva slučaja poslanika koji su iz redova opozicionih stranaka prešli u stranke vladajuće većine** (iz Dosta je bilo u Srpsku naprednu stranku, i iz Demokratske stranke Srbije u Novu Srbiju), a **jedna poslanica je iz vladajuće Socijalističke partije Srbije prešla u novoformiranu opozicionu Narodnu stranku** (grafikon 5).

Grafikon 5: Pregled preletanja u XI sazivu prema pripadnosti vladajućoj većini



### Uticaj preletanja na strukturu Narodne skupštine

**Najveći broj preletača** među poslanicima svoj prvi poslanički mandat dobio je na listi **Srpske radikalne stranke**. Tokom poslednja četiri saziva, ukupno 24 poslanika napustila su redove Srpske radikalne stranke i pridružila se drugim političkim strankama. Najveći deo čini upravo slučaj „grupnog“ preletanja **23 poslanika** Srpske radikalne stranke koji su tokom trajanja VIII saziva, u periodu od 2008. do kraja 2009. godine, **prešli u redove Srpske napredne stranke**. **Jedan od poslanika** Srpske radikalne stranke u istom periodu prešao je u **Demokratsku levicu Roma**.

Iako je zasigurno oslabilo ovu stranku, grupno preletanje članova Srpske radikalne stranke nije dovelo u pitanje njen opstanak u Narodnoj skupštini imajući u vidu broj mandata koji njena lista dobila na izborima. Sa druge strane, **slučaj grupnog preletanja poslanika iz pokreta Dosta je bilo** izdvaja se ne samo po broju poslanika izabranih na njegovoj listi koju ga napustili, već i po efektima na rad parlamenta promenom strukture poslaničkih grupa. Kako je za formiranje poslaničke grupe potrebno najmanje pet narodnih poslanika, pokret Dosta je bilo **ostao je bez svoje poslaničke grupe**, čime je uticaj pokreta unutar Skupštine znatno oslabljen.<sup>23</sup> Na primer, poslaničke grupe obezbeđuju poslanicima članstvo u skupštinskim odborima, one predlažu kandidate za članove i zamenike članova skupštinskih odbora, a pri određivanju sastava odbora vodi se računa o srazmernom učešću poslaničkih grupa prema ukupnom broju narodnih poslanika. Samim tim, narodni poslanici izvan poslaničkih grupa ne mogu biti predloženi za članove skupštinskih odbora, koji se smatraju mestom gde se odvija pravi rad parlamenta. **Preletanje poslanika u aktuelnom XI sazivu doveo je do pregrupisanja poslanika i formiranja novih poslaničkih grupa**. Tako su tokom aktuelnog saziva formirane čak tri nove poslaničke grupe, *Klub samostalnih poslanika*, poslanička grupa *Narodne stranke i Pokreta za Spas Srbije*, kao i novoformirane *Stranke moderne Srbije*.

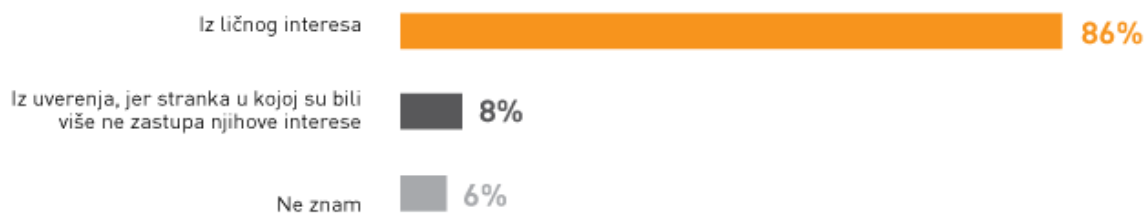
<sup>23</sup> Minimalan broj narodnih poslanika koji je neophodan za formiranje poslaničke grupe preciziran je članom 22 Poslovnika Narodne skupštine, dok je procedura konstituisanja odbora Narodne skupštine regulisana članom 23. Poslovnika.

## Kako građani vide preletanje u Skupštini: urušavanje poverenja

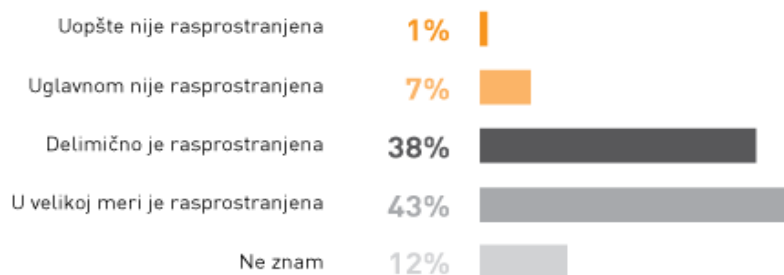
Imajući u vidu značaj predstavničke uloge narodnih poslanika, analiza fenomena preletanja u Skupštini otvara i pitanje uticaja ovih promena na građane Srbije, na njihovu percepciju i poverenje prema poslanicima i instituciji Narodne skupštine. Stoga je, za potrebe ove analize, sprovedeno istraživanje javnog mnjenja, sa ciljem da ponudi konkretniji pregled informisanosti građana Srbije o promenama stranačke pripadnosti među narodnim poslanicima i njihove percepcije ove pojave.<sup>24</sup> Anketa je obuhvatila tri seta pitanja koja se odnose na percepciju rasprostranjenosti pojave preletanja u Skupštini, razlozima zbog kojih se ona javlja, kao i uticaju preletanja na poverenje građana u političke stranke, rad Skupštine i opredeljenje glasača na izborima.

Rezultati istraživanja ukazuju da je **preletanje opšte poznata pojava** u Srbiji. Preko 80% građana smatra da je pojava preletanja rasprostranjena među poslanicima u Skupštini Srbije, od kojih preko polovine smatra da je rasprostranjena u velikoj meri (grafikon 6). Kao **razloge** zbog kojih poslanici najčešće preleću, čak **86% građana izdvaja lični interes**, dok svega 8% smatra da poslanici menjaju stranačku pripadnost zbog uverenja (grafikon 7).

Grafikon 6: Razlog zbog kog poslanici najčešće preleću iz jedne u drugu političku stranku



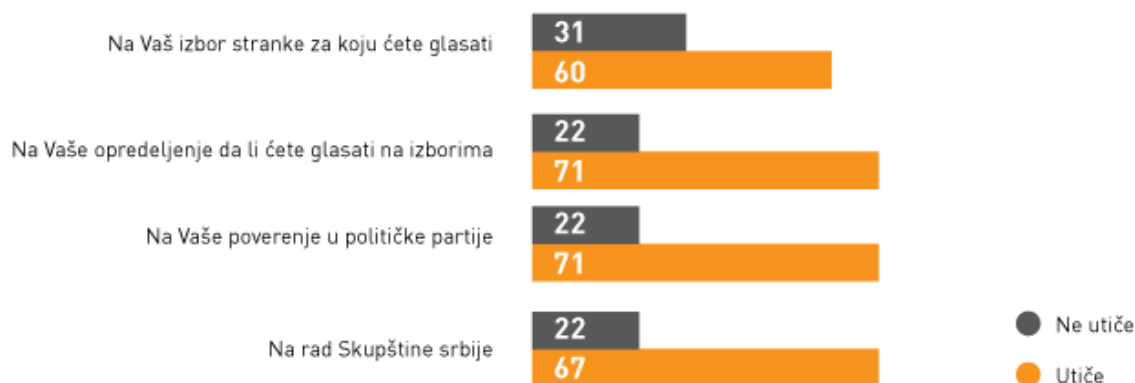
Grafikon 7: Koliko je rasprostranjena pojava preletanja među poslanicima u Skupštini Srbije?



<sup>24</sup> Istraživanje javnog mnjenja za potrebe Crte sproveo je IPSOS Strategic Marketinga, na reprezentativnom, stratifikovanom uzorku populacije, u periodu od 14. do 20. septembra 2019. godine.

Istraživanje pokazuje i da velika većina građana smatra da pojava preletanja ima **značajan uticaj na rad Skupštine i poverenje građana u političke stranke** (grafikon 8). Preko 70% građana smatra da preletači u Skupštini utiču na poverenje građana u političke stranke i opredeljenje da li će glasati na izborima, među kojima skoro 45% misli da utiče u potpunosti. Sa druge strane, a izuzetno mali procenat građana smatra da preletači uopšte ne utiču na rad Skupštine (manje od 7%), poverenje u političke stranke (9%) i opredeljenje građana da glasaju na izborima (manje od 10%).

Grafikon 8: Uticaj "preletača" iz perspektive građana



**Pojava preletanja stoga doprinosi daljem urušavanju poverenja građana u instituciju Narodne skupštine, koje već godinama alarmantno nisko**, što pokazuje i istraživanje o učešću građana u demokratskim procesima.<sup>25</sup> Najnovije istraživanje za 2019. godinu pokazalo je da je radom aktuelnog saziva Skupštine zadovoljno svega 22% građana. Čak dve trećine građana misli da poslanici u Skupštini više brinu o interesima svojih političkih stranaka nego i interesima građana. Sa druge strane, manje od 15% građana smatra da narodni poslanici zastupaju interese običnih građana, a svega 18% da Skupština efikasno nadzire rad Vlade i vodi računa o tome da Vlada vodi odgovornu politiku za dobrobit svih građana, što je još izraženije među građanima mlađeg i srednje starosnog doba (ispod 10%).

## Zaključak

Analiza promena u stranačkoj pripadnosti narodnih poslanika tokom trajanja njihovog mandata pokazuje da je **trend preletanja poslanika u Skupštini varirao tokom poslednjih deset godina**, sa najvećim brojem preletanja u VIII sazivu Narodne skupštine (2008-2012) tokom kojeg se odigrala skoro polovina zabeleženih slučajeva.

<sup>25</sup> CRTA uz podršku IPSOS Strategic Marketinga od 2013. godine sprovodi redovno godišnje istraživanje „Učešće građana u demokratskim procesima“. Istraživanja su dostupna na veb stranici <https://crt.rs/publikacije/>.

Detaljnijom analizom stranačke pripadnosti narodnih poslanika zabeležena su **ukupno 53 slučaja preletanja** u kojima je narodni poslanik napustio političku stranku odnosno izbornu listu na kojoj je izabran za poslanika, promenivši partijsku knjižicu tokom trajanja svog mandata. Analiza zabeleženih slučajeva preletanja pokazala je i da su najveće promene u strukturi saziva, u pogledu političkih stranaka i poslaničkih grupa, nastale usled dva talasa „grupnih“ migracija. Ovi slučajevi obuhvataju preletanje grupe od preko 20 poslanika Srpske radikalne stranke u redove Srpske napredne stranke tokom 2008. i 2009. godine, izazvano formiranjem nove političke stranke, kao i grupno napuštanje pokreta Dosta je bilo tokom aktuelnog saziva, koje je dovelo do potpunog osipanja ovog pokreta, urušavanja njegovog položaja i uticaja u Skupštini.

Istraživanje je ukazalo i na nedostatak konzistentnosti u praćenju i beleženju stranačke pripadnosti narodnih poslanika u javno dostupnoj evidenciji Narodne skupštine, koje bi u znatnoj meri olakšalo uvid i informisanost javnosti o njihovim izabranim predstavnicima. Stoga je dublja i sveobuhvatnija analiza **fenomena nestranačkih ličnosti** među poslanicima neophodan korak za dalje istraživanje, posebno imajući u vidu sve veći broj poslanika čija se stranačka pripadnost ne beleži na zvaničnoj veb stranici Narodne skupštine.

Prema aktuelnom Ustavu iz 2006. godine, Narodna skupština predstavlja najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, čija je jedna od najvažnijih funkcija upravo predstavnička. Međutim, pravno-institucionalni okvir koji uređuje položaj i rad poslanika i Narodne skupštine, sa jedne strane, kao i slučajevi prekrajanja izborne volje građana sa druge, ukazuju da je stepen lične političke odgovornosti poslanika prema građanima i dalje nedovoljno razvijen. Poslanici raspolažu slobodnim mandatom, u skladu sa demokratskim vrednostima. Međutim potrebno je razviti svest o tome šta sloboda raspolaganja mandatom znači. Slobodan mandat podrazumeva nezavisnost poslanika od spoljnih uticaja, slobodu da istupa i glasa po sopstvenom uverenju, savesti i u interesu građana, a ne podrazumeva slobodu **trgovine poslaničkim mandatom** na parlamentarnom tržištu zarad lične koristi. Činjenica da 86% građana smatra da poslanici „preleću“ iz lične koristi predstavlja alarmantan podatak.

U tom smislu, promena spornog člana Ustava i proklamovanje slobodnog mandata uz uvođenje zakonskih garancija, reforma izbornog sistema, kao i javno dostupan, transparentan i sveobuhvatan prikaz evidencije promena stranačke pripadnosti svih narodnih poslanika, predstavljaju važne korake u obezbeđivanju preduslova za nezavisnost poslanika i informisanost građana o njihovim izabranim predstavnicima, a time i izgradnju neposrednijeg odnosa i odgovornosti poslanika prema građanima koji su im poverili svoj glas.

U kontekstu trenda sve veće centralizacije moći u rukama izvršne vlasti, kao i nedostatka direktne odgovornosti narodnih poslanika prema građanima, fenomen preletanja **doprinosi daljem urušavanju poverenja u instituciju Narodne skupštine** i rad narodnih poslanika, posebno u pogledu zastupanja interesa građana. Stoga su neophodna dalja istraživanja ovog fenomena, njegovih efekata i posledica po rad parlamenta, kao i koraka koje treba preduzeti kako bi se prevazišle negativne posledice ovakve prakse, ojačala politička odgovornost narodnih poslanika i povratilo poverenja građana u Narodnu skupštinu.

## Aneks 1. Pregled saziva Narodne skupštine obuhvaćenih istraživanjem

### VIII SAZIV

Trajanje mandata: od 11.6.2008. do 31.5.2012. godine

Izborne liste	Broj poslaničkih mesta
Za evropsku Srbiju - Boris Tadić	102
Srpska radikalna stranka - dr Vojislav Šešelj	78
Demokratska stranka Srbije - Nova Srbija - Vojislav Koštunica	30
Socijalistička partija Srbije - Partija ujedinjenih penzionera Srbije - Jedinstvena Srbija	20
Liberalno demokratska partija - Čedomir Jovanović	13
Mađarska koalicija - Istvan Pastor - Magyar Koalíció - Pásztor István	4
Bošnjačka lista za evropski Sandžak - dr Sulejman Ugljanin	2
Koalicija Albanaca Preševske doline - Koalicioni i Shqiptarëve të luginës së Preshevës	1

### IX SAZIV

Trajanje mandata: od 31.5.2012. do 16.4.2014. godine

Izborne liste	Broj poslaničkih mesta
Pokrenimo Srbiju – Tomislav Nikolić	73
Izbor za bolji život - Boris Tadić	67
Ivica Dačić - Socijalistička partija Srbije, Partija ujedinjenih penzionera Srbije, Jedinstvena Srbija	44
Demokratska stranka Srbije - Vojislav Koštunica	21
Čedomir Jovanović - Preokret	19
Ujedinjeni regioni Srbije - Mlađan Dinkić	16
Vajdasági Magyar Szövetség - Pásztor István - Savez Vojvođanskih Mađara - Istvan Pastor	5
Stranka demokratske akcije Sandžaka - Sulejman Ugljanin	2
Sve zajedno: BDZ, GSM, DZH, DZVM, Slovačka stranka - Emir Elfić	1
Nijedan od ponuđenih odgovora	1
Koalicija Albanaca Preševske doline - Koalicioni i Shqiptarëve të luginës së Preshevës	1



## X SAZIV

Trajanje mandata: od 16.4.2014. do 3.6.2016. godine

Izborne liste	Broj poslaničkih mesta
ALEKSANDAR VUČIĆ - BUDUĆNOST U KOJU VERUJEMO (Srpska napredna stranka, Socijaldemokratska partija Srbije, Nova Srbija, Srpski pokret obnove, Pokret socijalista)	158
IVICA DAČIĆ - "Socijalistička partija Srbije (SPS), Partija ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS), Jedinstvena Srbija (JS)"	44
"SA DEMOKRATSKOM STRANKOM ZA DEMOKRATSKU SRBIJU"	19
BORIS TADIĆ - Nova stranka - Zeleni, LSV - Nenad Čanak, Zajedno za Srbiju, VMDK, Zajedno za Vojvodinu, Demokratska levica Roma	18
Vajdasági Magyar Szövetség - Pásztor István - Savez vojvođanskih Mađara - Ištvan Pastor	6
SDA Sandžaka - dr Sulejman Ugljanin	3
PARTIJA ZA DEMOKRATSKO DELOVANJE - RIZA HALIMI PARTIA PËR VEPRIM DEMOKRATIK - RIZA HALIMI	2

## XI SAZIV

Trajanje mandata: aktuelni saziv konstituisan 3.6.2016. godine

Izborne liste	Broj poslaničkih mesta
ALEKSANDAR VUČIĆ - SRBIJA POBEĐUJE	131
IVICA DAČIĆ – "Socijalistička partija Srbije (SPS), Jedinstvena Srbija (JS) – Dragan Marković Palma"	29
Dr VOJISLAV ŠEŠELJ - SRPSKA RADIKALNA STRANKA	22
DOSTA JE BILO – SAŠA RADULOVIĆ	16
ZA PRAVEDNU SRBIJU – DEMOKRATSKA STRANKA (NOVA, DSHV, ZZS)	16
DVERI - DEMOKRATSKA STRANKA SRBIJE - SANDA RAŠKOVIĆ IVIĆ - BOŠKO OBRADOVIĆ	13
BORIS TADIĆ, ČEDOMIR JOVANOVIĆ - SAVEZ ZA BOLJU SRBIJU – Liberalno demokratska partija, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Socijaldemokratska stranka	13
Vajdasági Magyar Szövetség-Pásztor István - Savez vojvođanskih Mađara - Ištvan Pastor	4
MUAMER ZUKORLIĆ - BOŠNJAČKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA SANDŽAKA	2
SDA Sandžaka – Dr. Sulejman Ugljanin	2
ZELENA STRANKA	1
PARTIJA ZA DEMOKRATSKO DELOVANJE – ARDITA SINANI PARTIA PËR VEPRIM DEMOKRATIK – ARDITA SINANI	1