

CRTA PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA NARODNE SKUPŠTINE



U ovom dokumentu predstavljene su konkretne preporuke za unapređenje rada Narodne skupštine, sa fokusom na postupak izrade, diskusije i usvajanja zakona, kao i sprovođenje kontrole nad izvršnom vlašću.

Preporuke su rezultat dugogodišnjeg istraživanja i praćenja rada Narodne skupštine u okviru Crtine inicijative Otvoreni parlament, zatim i aktivnosti narodnih poslanika i funkcionisanja skupštinskih mehanizama i procesa, te analize komparativne prakse i najboljih međunarodnih standarda. Spisak preporuka predstavljen u ovom dokumentu nije konačan niti iscrpan, već ograničen na prioritetne preporuke za koje CRTA veruje da mogu biti sprovedene u najkraćem mogućem roku, uz postojanje političke volje, spremnosti na dijalog i međusobnog razumevanja svih relevantnih aktera.

Pregled stanja: Kako radi Narodna skupština

Visoka legislativna aktivnost uz ograničenu raspravu o sadržaju i efektima akata koji se usvajaju, zajedno sa retkim i formalnim korišćenjem mehanizama parlamentarne kontrole, sprečavaju Narodnu skupštinu da ostvari svoju ulogu u punom kapacitetu. Tokom aktuelnog saziva usvojen je ukupno 431 zakon tokom 274 dana rada u plenumu, među kojima je dva od tri nova zakona i izmene i dopune zakona usvojeno po hitnom postupku, a svega 12 usvojenih zakona nije predložila Vlada.

Aktuelna praksa retko korišćenja kontrolnih mehanizama kojima Skupština raspolaže ne doprinose delotvornom nadzoru nad izvršnom vlašću. Redovno prolećno zasedanje prošlo je bez javnih slušanja, a poslanička pitanja poslednjeg četvrtka u mesecu postavljena su svega jednom, u martu, od moguća četiri puta. Međutim, parlament je ipak počeo sa češćim korišćenjem navedenih mehanizama tokom vanrednih sednica u junu 2019. godine, kada su poslednjeg četvrtka postavljana poslanička pitanja i organizovana dva javna slušanja. Izveštaji nezavisnih institucija razmatrani su u plenumu prvi put posle pet godina. Međutim, način i kvalitet rasprave o izveštajima nezavisnih institucija, uz izostanak dela opozicionih poslanika usled bojkota parlamenta, nisu doprineli efektivnijem nadzoru nad izvršnom vlašću.

Višegodišnje zloupotrebe procedura i opstrukcije rada parlamenta degradirale su položaj Narodne skupštine, dovele do urušavanja prostora za suštinski dijalog u plenumu, dok je poverenje građana u ovu instituciju i narodne poslanike ostalo nisko. Time su uloga i uticaj Narodne skupštine, kao najvišeg predstavničkog tela i nosioca zakonodavne i ustavotvorne vlasti, dovedeni u pitanje.

Šta treba da se radi?

Kako bi Narodna skupština unapredila svoj rad i suštinski ostvarila ulogu najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Srbiji, pored političkih najava poboljšanja u radu skupštine, neophodne su hitne, konkretne i suštinske promene u njenom radu.

Kvalitet rada u plenumu: hitan postupak, objedinjena rasprava i amandmani

Da bi poslanici bili informisani i pripremljeni za razmatranje i odlučivanje o predlozima zakona, potrebno je smanjiti upotrebu hitnog postupka pri usvajanju zakona i ograničiti je u praksi na posebne slučajeve, kao i sprečiti zloupotrebe procedura koje urušavaju kvalitet zakonodavnog procesa i rasprave u plenumu. Potrebno je:

- 1. Suziti upotrebu hitnog postupka za usvajanje zakona.** Prihvatiti usvajanje akata po hitnom postupku isključivo u vanrednim okolnostima, uz utemeljeno obrazloženje o usklađivanju sa propisima EU ili usled vanrednih okolnosti.
- 2. Ograničiti praksu objedinjene rasprave u plenumu.** Objedinjenu raspravu primenjivati samo u situacijama kada su zakoni povezani tematski ili u odnosu na predložena rešenja, kao i ako spadaju u delokrug jednog odbora, osim u slučaju Odbora za ustavna pitanja i Odbora za evropske integracije.
- 3. Sprečiti podnošenje gotovo istovetnih amandmana koji smisaono ne menjaju član predloga zakona,** preciziranjem Poslovnika Narodne skupštine koji se odnose na rad Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo.
- 4. Precizirati način određivanja redosleda na agendi sednice u plenumu.** Izmenom Poslovnika precizirati koji predlozi zakona treba da budu prve tačke dnevnog reda.
- 5. Uvesti rok za stavljanje svih dospelih predloga zakona i drugih akata na dnevni red.** Poslovnikom precizirati rok u kome predlozi zakona i drugih akata podneti od strane svih ovlašćenih predlagača moraju biti stavljeni na dnevni red Skupštine.

Usvajanje budžeta

Da bi se osigurala kvalitetna rasprava o republičkom budžetu u plenumu, kao važnom segmentu parlamentarne kontrole izvršne vlasti, neophodno je unaprediti proceduru za usvajanje zakona o budžetu, kao i zakona o završnom računu budžeta. Potrebno je:

- 6. Obezbediti dvostruko vreme za raspravu o predlogu budžeta.** Predvideti dvostruko vreme za raspravu o predlogu Zakona o budžetu u odnosu na vreme za raspravu o zakonima koje je predviđeno Poslovníkom Narodne skupštine.
- 7. Poslancima osigurati najmanje 15 dana za upoznavanje sa predlogom budžeta pre rasprave u plenumu.** Dosledno primenjivati odredbu člana 172 Poslovnika Narodne skupštine koja predviđa da se pretres predloga budžeta na sednici Skupštine može započeti najranije 15 dana od dana prijema predloga budžeta u Narodnoj skupštini.
- 8. Obezbediti suštinsku raspravu o predlogu zakona o budžetu u plenumu.** Izmenama Poslovnika Narodne skupštine uvesti odredbu da predlog zakona o budžetu i odnosni predlozi zakona povezani sa budžetom ne mogu biti razmatrani u objedinjenoj raspravi sa drugim tačkama dnevnog reda.
- 9. Redovno razmatrati predlog zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije u skladu sa zakonom,** uz suštinsku raspravu u plenumu.

Poslanička pitanja

Da bi se osigurala kvalitetna rasprava o republičkom budžetu u plenumu, kao važnom segmentu parlamentarne kontrole izvršne vlasti, neophodno je unaprediti proceduru za usvajanje zakona o budžetu, kao i zakona o završnom računu budžeta. Potrebno je:

- 10. Omogućiti poslanička pitanja bilo kog dana tokom poslednje nedelje rada parlamenta u tekućem mesecu.** Izmeniti odredbe u Poslovniku Narodne skupštine tako da se kao dan za poslanička pitanja određuje bilo koji dan tokom poslednje nedelje rada parlamenta u mesecu, umesto isključivo poslednjeg četvrtka u mesecu.
- 11. Efektivno ograničiti broj usmenih pitanja koje poslanik u jednom obraćanju može uputiti predstavniku Vlade na najviše tri pitanja.** Izmeniti odredbe Poslovnika Narodne skupštine i uvesti ograničenje u broju pitanja koje poslanik može postaviti u jednom obraćanju u skladu sa postojećim rešenjem za institut poslaničkih pitanja u vezi sa aktuelnom temom.
- 12. Ograničiti vreme predviđeno za odgovor predstavnika Vlade na poslaničko pitanje na tri do pet minuta,** u okviru instituta poslaničkih pitanja poslednjeg četvrtka u mesecu.
- 13. Poslanička pitanja postavljena pisanim putem i dostavljene odgovore otvoriti za javnost.** Omogućiti uvid javnosti u poslanička pitanja dostavljena pisanim putem i odgovore predstavnika Vlade, periodičnim objavljivanjem na sajtu skupštine.

Javna slušanja

Potrebno je olakšati proceduru iniciranja mehanizma javnih slušanja, unaprediti njegovo funkcionisanje i primenu, kako bi se delotvornije koristio za informisanje poslanika i javnosti o predlozima zakona, radu nezavisnih institucija i njihovim preporukama, kao i ključnim temama na skupštinskoj agendi. Konkretnije, potrebno je:

- 14. Obavezati skupštinske odbore da organizuju javna slušanja pre usvajanja sistemskih akta,** predloga zakona o budžetu, kao i promena zakona iz oblasti osnovne nadležnosti datog odbora.
- 15. Redovno organizovati javna slušanja povodom godišnjih izveštaja nezavisnih institucija.** Poslovnikom Narodne skupštine obavezati osnovni odnosno noseći odbor da organizuje javna slušanja povodom predstavljanja godišnjih izveštaja nezavisnih institucija.
- 16. Unaprediti smernice Narodne skupštine za organizovanje javnih slušanja.** Pripremiti unapredene smernice za organizovanje javnih slušanja u otvorenom konsultativnom procesu.
- 17. Olakšati proces iniciranja javnog slušanja.** Omogućiti iniciranje javnog slušanja na predlog jednog člana odbora uz saglasnost četvrtine odbora izmenom Poslovnika Narodne skupštine .
- 18. Uvesti obavezu održavanja sednice odbora posle svakog javnog slušanja,** kako bi odbor usvojio preporuke koje bi dostavio resornom ministarstvu.
- 19. Dokumenta iz procesa javnog slušanja otvoriti za javnost.** Precizirati obavezu pripreme i objavljivanja izveštaja sa javnih slušanja, uključujući predloge upućene odboru, i redovno objavljivati transkripte i dokumentaciju podnetu od strane učesnika javnog slušanja na sajtu Narodne skupštine.

Nezavisne institucije

Da bi se u potpunosti iskoristio doprinos nezavisnih institucija parlamentarnom nadzoru izvršne vlasti, treba otkloniti nepreciznosti i prepreke u postojećim procedurama skupštine. Uz to, potrebno je ustanoviti osnovni odbor za svaku od nezavisnih institucija, kao i odgovornost svih aktera za svaki korak u procesu. Važno je i poboljšati informisanost svih relevantnih aktera (poslanika, poslaničkih grupa, odbora, stručne službe) o ulozi i radu nezavisnih institucija, kao i razumevanje kapaciteta i potreba Skupštine od strane nezavisnih institucija. Potrebno je:

20. **Objaviti hodogram procesa usvajanja izveštaja nezavisnih institucija** od pripreme i dostavljanja izveštaja, do usvajanja zaključaka u plenumu i kontrole njihove implementacije.
21. **Poslovníkom Narodne skupštine odrediti osnovni odnosno noseći odbor za svaku nezavisnu instituciju.**
22. **Pripremiti smernice za strukturu i obavezne elemente izveštaja nezavisnih institucija i zaključaka Skupštine** u otvorenom konsultativnom procesu.
23. **Redovno razmatrati izveštaje nezavisnih tela i usvajati precizne i delotvorne zaključke Narodne skupštine**, kojima se preporuke iz izveštaja nezavisnih institucija suštinski operacionalizuju, sa precizno utvrđenim rokom za izveštavanje Vlade o njihovoj primeni.
24. **Precizirati rok za razmatranje izveštaja nezavisnih institucija u plenumu.** Uvesti obavezu Narodne skupštine da godišnje izveštaje nezavisnih institucija u plenumu razmotri do kraja prolećnog zasedanja izmenom Poslovníka Narodne skupštine .
25. **Obavezati osnovni (noseći) odbor da redovno zahteva periodične šestomesečne izveštaje od Vlade i ministarstava o aktivnostima preduzetim u cilju ispunjavanja preporuka nezavisnih tela** u skladu sa zaključcima Narodne skupštine povodom redovnih godišnjih izveštaja. Obavezati osnovni odnosno noseći odbor da razmotri šestomesečni izveštaj Vlade o sprovođenju preporuka najkasnije 30 dana od prijema, te usvoji predlog zaključka koji potom upućuje Narodnoj skupštini na razmatranje na prvoj narednoj sednici.
26. **Poslovníkom predvideti obavezu Narodne skupštine da u plenumu redovno razmatra šestomesečne izveštaje Vlade** o aktivnostima preduzetim u cilju ispunjavanja preporuka nezavisnih tela.
27. **Vremenski ograničiti rok za iniciranje procesa izbora predstavnika nezavisnih tela, i precizirati zakonske uslove za njihov izbor.** Zakonom definisati transparentan i otvoren proces za izbor predstavnika nezavisnih institucija, kao i kriterijume za izbor kandidata za rukovodeća mesta u nezavisnim institucijama na osnovu ocene i poređenja njihovih kvalifikacija, prethodnog specifičnog iskustva u oblastima iz nadležnosti institucije i planova rada (uključujući Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o личности, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Agenciju za borbu protiv korupcije, Regulatorno telo za elektronske medije, i Državnu revizorsku instituciju).
28. **Ojačati kapacitete službe NSRS za praćenje i analizu** ispunjavanja usvojenih zaključaka Skupštine povodom izveštaja nezavisnih organa, u skladu sa potrebama poslanika.

Odbori i radna tela

Da bi se unapredio kvalitet zakona i procedura usvajanja zakona, potrebno je unaprediti i ojačati ulogu skupštinskih odbora. Uz to, za bolju informisanost građana, i približavanje narodnim poslanicima, treba precizirati institut sednica odbora van sedišta Narodne skupštine i redovno ga koristiti. Potrebno je:

- 29. Uvesti obavezu razmatranja predloga zakona na sednicama nadležnih odbora.** Izmeniti odredbe Poslovnika Narodne skupštine uvođenjem obaveze razmatranja predloga zakona na sednicama nadležnih odbora i podnošenja izveštaja Skupštini, umesto mogućnosti rasprave o predlogu zakona na sednici Skupštine bez izveštaja nadležnog radnog tela.
- 30. Precizirati uređenje instituta sednice odbora van sedišta Narodne skupštine u Poslovniku.** Izmeniti odredbe Poslovnika Narodne skupštine koje regulišu institut sednice odbora van sedišta Narodne skupštine.
- 31. Precizirati obavezu zakonodavne evaluacije primene propisa** (odnosno *ex-post* analize efekata propisa) na osnovu Rezolucije Narodne skupštine o zakonodavnoj politici u skladu sa dobrim primerima međunarodne prakse. Unaprediti kapacitete Narodne skupštine za njeno sprovođenje.
- 32. Precizirati obavezu redovnog održavanja sastanaka kolegijuma u Poslovniku Narodne skupštine,** a u skladu sa Zakonom o Narodnoj skupštini.
- 33. Poslovníkom Narodne skupštine predvideti kvote za predsedavanje skupštinskim odborima.** Uvesti kvote za predsedavanje skupštinskim odborima od strane poslanika koji nisu deo vladajuće većine u Poslovniku, koje oslikavaju odnos snaga poslaničkih grupa u odnosu na ukupan broj poslanika (u skladu sa postojećom praksom utvrđivanja sastava odbora).
- 34. Transkripte sa sednica odbora otvoriti za javnost.** Redovno objavljivati transkripte sednica odbora, zajedno sa izveštajem raporterata odnosno izvestioca iz odbora.
- 35. Omogućiti stalno članstvo nevladinih organizacija, instituta i stručnih organizacija u skupštinskim odborima kroz mehanizam "građanske stolice".**
- 36. Uvesti praksu organizovanja redovnih sednica posvećenih pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.** Uvesti obavezu razmatranja izveštaja Evropske komisije u plenumu.

Godišnji program rada Skupštine

Da bi se osigurala veća predvidljivost zakonodavne agende, a time i bolja pripremljenost odbora i poslanika za rad u Skupštini, važno je redovno usvajati godišnji program rada Skupštine i učiniti ih javno dostupnim. Potrebno je:

- 37. Precizirati rok za donošenje Godišnjeg programa rada Skupštine.** Izmenom Poslovnika Narodne skupštine, kao i Poslovnika Vlade, precizirati kraj decembra tekuće godine kao rok za usvajanje Godišnjeg programa rada Skupštine za narednu godinu, usklađenog sa Godišnjim planom Vlade i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Predvideti odgovornost predsednika parlamenta za izostanak Godišnjeg plana.
- 38. Izraditi model godišnjeg plana rada Skupštine** sa detaljnom strukturom koja obuhvata plan rada odbora, organizovanje javnih slušanja, izveštaje nezavisnih institucija i ministarstava, kalendar za izbor sudija i predstavnika ostalih tela i institucija u čijem izboru učestvuje Skupština i druge skupštinske aktivnosti.
- 39. Redovno predstavljati godišnji program rada Skupštine poslanicima i javnosti.** Poslovníkom Narodne skupštine predvideti obavezu predavljanja godišnjeg programa rada poslanicima na prvoj sednici svakog prolećnog zasedanja, kao i učiniti ga javno dostupnim na sajtu skupštine.

Informisanost javnosti

Da bi javnost bila bolje informisana o radu i aktivnostima Narodne skupštine i poslanika, treba ojačati njene kapacitete i redovno objavljivati informacije o Narodnoj skupštini. Potrebno je:

- 40. Ojačati kapacitete službe Narodne skupštine za izveštavanje javnosti,** obukom raportera odnosno izveštača za skupštinske odbore.
- 41. Objavljivati Informator o radu Narodne skupštine u otvorenom formatu,** zajedno sa redovnim pregledom troškova Narodne skupštine kao i troškovima poslanika (uključujući mesečni pregled plate, dodataka, putovanja).
- 42. Redovno objavljivati informacije o prisustvu poslanika na sednicama** Narodne skupštine na sajtu Narodne skupštine, u otvorenom formatu.
- 43. Omogućiti uvid javnosti u amandmane koje podnose poslanici.** Objavljivati tekstove svih amandmana podnetih na predloge zakona i drugih akata na sajtu Narodne skupštine, u otvorenom formatu.
- 44. Organizovati informativno-edukativne programe i kampanje u saradnji sa obrazovnim institucijama, medijima i organizacijama civilnog društva,** u cilju bolje informisanosti građana o ulozi Narodne skupštine i narodnih poslanika i povećanja poverenja u njihov rad.

Kako bi se ove preporuke primenile, potrebno je izmeniti zakonodavni okvir za rad Narodne skupštine.

U tom smislu, neophodno je:

- 45. Uputiti poziv Venecijanskoj komisiji Saveta Evrope kako bi dala ekspertsko mišljenje na aktuelni Poslovnik Narodne skupštine,** i izmeniti Poslovnik u skladu sa najboljim međunarodnom praksom, kroz transparentan, efikasan i odgovoran proces.
- 46. Hitno usvojiti Etički kodeks kao samostalni dokument.** Pribaviti mišljenje Venecijanske komisije na finalnu verziju Etičkog kodeksa narodnih poslanika, usvojiti Etički kodeks i sankcionisati neprimereno ponašanje poslanika.