



Izveštaj

Radni stolovi u vezi sa radom Narodne skupštine, 28. jun 2022.

“Parlament: kako unaprediti kontrolnu i izbornu funkciju” &

“Parlament: kako unaprediti zakonodavnu i predstavničku funkciju“

Konferencija “Demokratija; Minimalni konsenzus”

Parlament: kako unaprediti kontrolnu i izbornu funkciju

Radni sto na temu **“Parlament: kako unaprediti kontrolnu i izbornu funkciju”** imao je za cilj da ponudi i pronađe rešenja za jačanje kontrole Skupštine nad radom organa izvršne vlasti i da se osvrne na praksu izbora funkcionera. Okruglim stolom je moderirao Rodoljub Šabić, advokat, nekadašnji Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i potpredsednik skupštine u V sazivu. U diskusiji su učestvovali članovi Radne grupe za izradu Modela poslovnika Narodne skupštine, a u okviru Crtine inicijative Otvoreni parlament, iz redova akademske zajednice, predstavnika civilnog društva i stručnjaka za rad parlamenta. Osim članova Radne grupe, u diskusiji su učestvovali predstavnici međunarodnih institucija, članovi pravosuđa, budući narodni poslanici, predstavnici civilnog sektora i novinari.

Osnov za diskusiju na ovom radnom stolu je bio predlog Crtine inicijative Otvoreni parlament za izmenu postojećeg Poslovnika Narodne Skupštine u oblastima kontrolne i izborne funkcije. Glavni zaključci diskusije su se odnosili na:

- jačanje obaveze razmatranja izveštaja nezavisnih organa;
- jačanje instituta poslaničkih pitanja,
- potrebu za detaljnijim razgovorima o strukturi skupštinskih odbora i njihovoj suštinskoj ulozi.

Na kraju okruglog stola učesnici su pozvani da detaljnije prouče predloge Otvorenog parlamenta za izmenu postojećeg Poslovnika i da se uključe u proces izrade Modela poslovnika na taj način što bi dostavili svoje komentare na postojeća rešenja.

Ovaj izveštaj predstavlja ključne preporuke sa radnog stola, od kojih će mnoge zahtevati detaljnije razmatranje.

Diskusija je započeta razmatranjem mogućnosti za pronalaženje dobrog normativnog okvira koji bi bio primenjiv u praksi, ali i sa konstatacijom da kvalitetan normativni okvir ne obezbeđuje nužno i promene u praksi. Naveden je primer da regulativa ne utiče presudno na to da narodni poslanici budu aktivniji u ispunjavanju njihove uloge, već da je potrebno probuditi samosvest poslanika o tome da su oni reprezentivi građana.

Osim nedostatka razumevanja sopstvene funkcije, narodnim poslanicima nedostaje stručna podrška za obezbeđivanje njihovog kvalitetnijeg rada, odnosno stručna služba koja nije u vezi sa političkom strankom iz koje narodni poslanici dolaze, a koja bi mogla da izrađuje predloge amandmana, da vrši korekturu, olakšava dolazak do podataka i njihovu proveru, odnosno da pruža suštinsku potporu svakodnevnim aktivnostima narodnih poslanika.

Sam parlament trebalo bi da izgradi sopstvene kapacitete u pogledu zapošljavanja kadrova u stručnoj službi, budući da je priroda posla u parlamentu specifična i da se razlikuje od rada u organima izvršne vlasti.

U svrhu kvalitetnije kontrole izvršne vlasti potrebno je obezbediti i podršku radu odbora. Odbori treba da sačine sopstveni plan rada i da ne budu vezani samo za sednice skupštine. U uporednoj praksi postoje primeri konsultativnih saveta odbora, u koje se uključuju članovi npr. akademske zajednice.

U pogledu obezbeđivanja podrške radu nezavisnih institucija potrebno je da parlament u svakom trenutku ima otvorena vrata za predstavnike nezavisnih institucija, van prakse godišnjih razmatranja izveštaja. U tom smislu potrebno je još jednom promisliti da li je dobar način da se osnuje poseban skupštinski odbor koji bi se bavio samo nezavisnim institucijama i koji bi osigurao kontinuiranu saradnju i odgovornost organa izvršne vlasti prema preporukama i predlozima nezavisnih institucija. Poslanici bi trebalo više da koriste institut poslaničkih pitanja i pokretanja javnih slušanja, a u vezi sa problemima koji su prepoznati od strane nezavisnih institucija.

Kod instituta poslaničkih pitanja važno bi bilo pronaći način da se obavežu organi izvršne vlasti da dostave svoje odgovore.

Parlament: kako unaprediti zakonodavnu i predstavničku funkciju

Radni sto „Parlament: kako unaprediti zakonodavnu i predstavničku funkciju“ pod moderacijom Tanasija Marinkovića, profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu ponudio je prostor u kome se raspravljalo o odnosu narodnih poslanika prema građanima i kvalitetu zakona koji se donose u Skupštini Srbije. U diskusiji su učestvovali članovi Radne grupe za izradu Modela poslovnika Narodne skupštine, a u okviru Crtine inicijative Otvoreni parlament, iz redova akademske zajednice, predstavnika civilnog društva i stručnjaka za rad parlamenta. Pored članova Radne grupe, u diskusiji su učestvovali predstavnici međunarodnih institucija, članovi pravosuđa, budući narodni poslanici, predstavnici civilnog sektora i novinari.

Osnov za diskusiju na ovom radnom stolu je bio predlog Crtine inicijative Otvoreni parlament za izmenu postojećeg Poslovnika Narodne Skupštine u oblastima predstavničke i zakonodavne funkcije. Glavni zaključci diskusije su se odnosili na:

- unapređenje kvaliteta rasprave o zakonskim predlozima i promenu prakse da samo Vladini predlozi ulaze u skupštinsku proceduru,
- neophodnost promene izbornog sistema kako bi se postigla adekvatnija predstavnička uloga parlamenta,
- promenu prakse u kojoj narodni poslanici odgovaraju svojim političkim partijama a ne biračima.

Na kraju diskusije učesnici su pozvani da detaljnije prouče predloge Otvorenog parlamenta za izmenu postojećeg Poslovnika i da se uključe u proces izrade Modela poslovnika na taj način što bi dostavili svoje komentare na postojeća rešenja.

Ovaj izveštaj predstavlja ključne preporuke sa radnog stola, od kojih će mnoge zahtevati detaljnije razmatranje.

Diskusija je započeta dilemom u okviru predstavničke funkcije parlamenta o tome koliko su narodni poslanici dostupni građanima. Pokrenuto je pitanje da li su građani kvalitetno informisani o radu parlamenta i koliko ima novinara koji su profesionalni skupštinski izveštači ili imaju adekvatno znanje da izveštavaju o radu parlamenta. Malom broju postojećih skupštinskih izveštača potrebna je pomoć u smislu tumačenja akata koji se donose u skupštini i njihovih efekata na društvo.

Kvalitet zakonskih rešenja, koja se u poslednje vreme u Skupštini Srbije usvajaju bez adekvatne rasprave, je nizak. Obrazloženja predloga zakona su strogo formalna i ne nude dovoljno informacija za razumevanje namera predlagača propisa. Pre ulaska predloga zakona u skupštinsku proceduru, proces izrade nacrtu zakona i javnih rasprava je netransparentan i ne uključuje sve zainteresovane strane.

Kvalitet zakona je značajno narušen u poslednjim godinama prečestom i neadekvatnom upotrebom instituta autentičnog tumačenja, kao i činjenicom da se zakoni usvajaju bez suštinskih amandmana.

Na dnevni red Skupštine se stavljaju samo propisi koje uputi Vlada a predlozi poslaničkih grupa i narodnih poslanika ostaju nerazmatrani. Moguće je, poput nekih rešenja iz uporedne prakse, propisati nadležnost Ustavnog suda da podseti skupštinu da na dnevni red stavlja predloge narodnih poslanika. Veliko ograničenje za kvalitet zakonodavnog procesa, koja treba da počiva na pravovremenoj obaveštenosti o

zakonodavnoj agendi i suštinskoj pripremi narodnih poslanika, leži u nedostatku godišnjeg plana rada Narodne skupštine.

U smislu osnaživanja uloge opozicionih političkih partija u parlamentu moguće je formulisanje predloga za izmenu Poslovnika kojim bi se obezbedilo da veći broj predsednika odbora bude iz redova opozicionih političkih partija.

Kvalitet zakona se može unaprediti izradom analize efekata zakona, koji se primenjuju određeni period, odnosno uvođenjem obaveze izrade izveštaja o prethodnoj primeni zakona u periodu od 6 – 12 meseci nakon početka primene zakona. Dodatno, potrebno je izrađivati procene uticaja zakona (Regulatory Impact Assesment).

Transparentnost Skupštine Srbije je moguće dodatno unaprediti iako je ona pokazala i svoje negativne efekte u praksi. Negativan aspekt prenosa skupštinskih sednica koji su omogućili pojedinim narodnim poslanicima da se ističu neprimerenim nastupima.

Potrebno je u daljoj budućnosti razmišljati o jačanju on-line mehanizama skupštine, naročito u pogledu održavanja sednica van sedišta, podnošenja peticija i narodnih inicijativa i sl.

Trenutni izborni sistem koji kreira predstavništvo na taj način da je svaki narodni poslanik ujedno poslanik svih građana Srbije zamagljuje koncept njegove odgovornosti. Zbog toga je potrebno razmišljati u pravcu izmene izbornog sistema za šta je neophodna dugoročna diskusija i konsenzus između svih relevantnih aktera društva.