



Efektivna i efikasna saradnja između nezavisnih tela i Narodne skupštine u nadzoru nad radom izvršne vlasti predstavlja suštinski preduslov kvalitetnih demokratskih institucija i dobrog upravljanja. Stoga, ova saradnja mora biti ojačana kako bi se prevazišle postojeće prepreke koje podrivaju njihov uticaj i efektivnost.

## Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?

Piše: Tara Tepavac

Nezavisna tela predstavljaju jednu od ključnih komponenti stabilnog i efikasnog demokratskog sistema, razvijenog na principima vladavine prava i dobre uprave. S jedne strane, ona predstavljaju i štite građane i njihova prava, dok, s druge strane, obezbeđuju snažan mehanizam za efikasnu i delotvornu kontrolu izvršne vlasti, čime se obezbeđuje ravnoteža među nosiocima državnih vlasti odnosno raspodela moći. Zbog toga se nezavisna tela često smatraju *četvrtom granom vlasti*, koja je odgovorna ne samo za zaštitu prava građana već i za nadzor nad radom institucija izvršne vlasti.

Republika Srbija postepeno je stvarala osnovne uslove za adekvatno funkcionisanje nezavisnih tela političkim i ekonomskim reformama počev od 2000. Međutim,

nezavisna tela se i dalje susreću sa preprekama u saradnji sa Narodnom skupštinom Republike Srbije (u daljem tekstu: *Skupština*), koje dovode do nedovoljnog uticaja i efektivnosti u radu nezavisnih tela.

Međutim, ovakva situacija utiče i na sveukupan rad demokratskih institucija u Srbiji, budući da se i Skupština suočava sa poteškoćama koje ometaju njen rad. S obzirom da je trenutno gotovo sva vlast koncentrisana u rukama izvršne vlasti, uloga Skupštine u nadzoru njenog rada je politizovana i u velikoj meri svedena na formalnu ulogu, dok je njena uloga u državi uopšte uzev degradirana. Stoga, umanjivanje uloge nezavisnih tela i ograničavanje njihove nadzorne uloge nad organima izvršne vlasti doprinosi u velikoj meri nedostatku odgovornosti državnih zvaničnika i političara.



**Evropski pokret  
Srbija**



Cilj ovog izveštaja politike jeste da identifikuje uzroke problema i prepreka u saradnji nezavisnih tela i Skupštine, kao i da ponudi predloge i preporuke za prevazilaženje tih problema i uspostavljanje boljeg, efikasnijeg modela saradnje. S obzirom da nezavisna tela deluju u različitim oblastima i da se međusobno razlikuju po nadležnostima, ovaj izveštaj politike usmeren je na grupu nezavisnih tela koja deluju u oblasti zaštite ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije: *Zaštitnika građana* (u daljem tekstu: *Ombudsman*), *Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti* (u daljem tekstu: *Poverenik za informacije i zaštitu podataka*) i *Poverenika za zaštitu ravnopravnosti* (u daljem tekstu: *Poverenik za ravnopravnost*). Ova grupa nezavisnih tela predstavlja dobar primer za analizu prepreka u saradnji između nezavisnih tela i Skupštine, jer se čak i ona suočavaju sa brojnim preprekama, iako spadaju u najrazvijenija, najaktivnija i najuspešnija nezavisna tela u Srbiji. Ovaj izveštaj politike analizira položaj nezavisnih tela i ograničenja sa kojima se suočavaju u svom radu, i predlaže mere za jačanje položaja, uticaja i efikasnosti nezavisnih tela i Skupštine kroz unapređenje njihovog odnosa i saradnje. Uspešna saradnja Skupštine i nezavisnih tela i efikasno sprovođenje njihovih funkcija predstavljaju jednu od ključnih dimenzija kvaliteta demokratskih institucija<sup>1</sup> i dobre uprave. Zbog toga je napredak u ovim oblastima od velike važnosti i za poglavlja 23 i 24 u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU). Poboljšanje saradnje između nezavisnih tela i Skupštine, kao i efikasnosti ovih institucija, doprinosi sprovođenju i pospešivanju reformi i napretku Srbije u procesu integracije u EU.

#### Pravni i institucionalni okvir

Nezavisna tela su ključni partneri Skupštini u sprovođenju funkcije nadzora nad izvršnom vlašću i organima uprave, odnosno u kontroli rada organa vlasti i nosilaca

javnih ovlašćenja, obezbeđujući time efikasno funkcionisanje mehanizma uzajamne kontrole i ravnoteže vlasti. Nezavisna tela podnose redovne godišnje izveštaje Skupštini, kao i posebne izveštaje kada ocene da je to potrebno, kojima informišu poslanike Skupštine o tome da li institucije izvršne vlasti i drugi državni organi obavljaju svoje funkcije u skladu sa zakonom i pravilima, i kojima daju preporuke za unapređenje njihovog rada.

Pored značajne uloge u nadzoru nad izvršnim institucijama i organima, nezavisna tela specijalizovana za određene teme važni su partneri Skupštine i u obavljanju zakonodavne funkcije. Tako na primer, Ombudsman ima pravo pokretanja zakonodavne inicijative, dok sva tri pomenuta nezavisna tela redovno podnose svoja mišljenja i preporuke na nacrtu zakona i predložene uredbe kako bi unapredili njihov kvalitet, predvideli i sprečili rupe u zakonu, i obezbedili najbolja moguća pravna rešenja za zaštitu prava građana.

Glavna karakteristika nezavisnih tela, kako i samo ime sugeriše, jeste njihova dvodimenzionalna nezavisnost od ostalih institucija: njihova funkcionalna samostalnost koja je garantovana finansijskom autonomijom, i njihova organizaciona nezavisnost koja polazi od prava da nezavisno odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji i zapošljavanju. Ova dvojaka nezavisnost omogućava im da funkcionišu autonomno u odnosu na izvršnu vlast, a depolitizacija isključuje mogućnost da nezavisna tela obavljaju funkcije u nekoj političkoj stranci, čime se osigurava njihova lična nezavisnost od političkih stranaka.<sup>2</sup>

Nezavisna tela bira i razrešava Skupština. Iako ova tri nezavisna tela dele zajednički cilj – zaštitu prava građana, ona deluju u različitim oblastima zaštite ljudskih prava i razlikuju se prema nadležnostima, kao i prema načinu na koji zakonodavna vlast reguliše njihov rad i položaj.

Jedna od osnovnih razlika između ovih tela jeste ta što je institucija Ombudsmana

definisana i regulisana Ustavom Republike Srbije, dok su druge dve institucije uspostavljene i regulisane samo na nivou zakona. Ombudsman je odgovoran za opštu zaštitu i promovisanje ljudskih prava i sloboda, ali samo u okviru javnog sektora, dok je Poverenik za ravnopravnost zadužen za sprečavanje svih oblika, vrsta i slučajeva diskriminacije, kao i za obezbeđivanje jednakosti u javnom, ali i u privatnom sektoru. S druge strane, Poverenik za informacije i zaštitu podataka odgovoran je za ključne, ali vrlo specifične oblasti zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti.

#### Aktuelna praksa: suštinska ili simbolična saradnja?

Postojeći normativni okvir kojim je položaj nezavisnih tela regulisan jasno pokazuje da ona predstavljaju važne partnere Skupštine. Nezavisna tela pomažu Skupštini u obavljanju pre svega funkcije nadzora nad izvršnom vlašću, kao i u uspostavljanju funkcionalnog mehanizma uzajamne kontrole i ravnoteže vlasti koji predstavlja osnovni preduslov za dobru upravu, vladavinu prava, a samim tim i za integraciju Srbije u EU. Iako je odnos Skupštine i ovih tela napredovao od njihovog uspostavljanja, ozbiljne prepreke i dalje ometaju njihovu saradnju, delotvornost i uticaj.

Detaljnija analiza ukazala je na nekoliko grupa konkretnih prepreka i nedostataka koji direktno degradiraju položaj i uticaj nezavisnih tela:

- (1) Kašnjenje Skupštine u razmatranju izveštaja i preporuka nezavisnih tela i u raspravi o njima, čime se ometa i koči kako njihova funkcija nadzora i kontrole, tako i njihova uloga u zakonodavnim procesima;
- (2) Značajno kašnjenje institucija izvršne vlasti u usvajanju predloženih propisa, sprovođenju preporuka nezavisnih tela, kao i u sprovođenju zaključaka Skupštine;

- (3) Odsustvo sistema za praćenje implementacije i evaluaciju sprovođenja zaključaka Skupštine od strane Vlade;
- (4) Nedostatak svesti o položaju i ulozi nezavisnih tela među narodnim poslanicima, praćen neprimerenim odnosom pojedinih poslanika i državnih zvaničnika prema predstavnicima tih tela, koji direktno ugrožavaju njihov kao i integritet i legitimitet institucija koje predstavljaju.

#### (1) Kašnjenje Skupštine u razmatranju izveštaja i preporuka nezavisnih tela i u raspravi o njima

Ombudsman, Poverenik za informacije i zaštitu podataka i Poverenik za ravnopravnost redovno podnose svoje godišnje izveštaje Skupštini, zajedno sa mišljenjima i preporukama za nacрте zakona i propisa u okviru svojih nadležnosti, kako bi kontinuirano nadzirali i kontrolisali da li institucije izvršne vlasti i drugi državni organi rade u skladu sa postojećim zakonima i standardima. Međutim, rasprava o ovim izveštajima i druge mere koje bi trebalo da uslede često su ograničene, a izveštaji se ponekad ni ne razmatraju na sednicama relevantnih skupštinskih odbora u roku predviđenom Poslovnikom Narodne skupštine.

Jedan od razloga za ovakva kašnjenja može se pripisati Poslovniku, jer se može reći da je u određenoj meri neprecizan i da ostavlja *sive zone* diskrecionog prava koje su izrazito podložne političkom uticaju. Na primer, Poslovnik ne definiše jasno koji su skupštinski odbori zaduženi za razmatranje godišnjih izveštaja određenih nezavisnih tela, zatim kada je predstavnicima nezavisnih tela dozvoljeno da učestvuju ili koliko vremena imaju na raspolaganju za izlaganje na sednici.<sup>3</sup> Prema važećoj proceduri, relevantni skupštinski odbori dužni su da razmotre izveštaj nezavisnog tela u roku od 30 dana od dana podnošenja izveštaja. Odbor zatim donosi zaključke na osnovu izveštaja i podnosi ih Skupštini na raspravu i usvajanje na

prvoj narednoj plenarnoj sednici Skupštine. Međutim, slučaj Poverenika za informacije i zaštitu podataka pokazuje nam da postoje učestala i značajna kašnjenja u usvajanju zaključaka Skupštine o njegovim izveštajima. Na primer, Poverenikov godišnji izveštaj za 2010. godinu čekao je na razmatranje četiri meseca, dok je izveštaj za 2011. godinu čekao čak i duže da bi dva relevantna skupštinska odbora konačno raspravljala o njemu tek krajem oktobra i u decembru 2012. godine. Poverenikov najnoviji izveštaj za 2014. godinu, podnet Skupštini u martu 2015. godine, razmotren je na odborima, ali Skupština tek treba da usvoji zaključke na osnovu izveštaja (oktobar 2015. godine). Dodatan problem predstavlja činjenica da se preporuke i mišljenja ovih tela ne koriste u dovoljnoj meri, poput posebnog izveštaja o odnosu značajnog dela državnih preduzeća prema primeni obaveza koje imaju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i štetnim posledicama takvog odnosa po ljudska prava, ali i autoritet zakona i Skupštine, koji je Poverenik za informacije i zaštitu podataka podneo Skupštini i koji do sada nije razmatran.<sup>4</sup>

Drugi uzrok ovog problema proizilazi iz opštih nedostataka političkog i izbornog sistema. Postojeći sistem sveo je na minimum predstavničku ulogu poslanika, kao i njihov ukupan značaj u zakonodavnom procesu<sup>5</sup>. Iako su vlasnici mandata, poslanici su uglavnom svedeni na čiste izvršitelje partijskih direktiva, a većina poslanika odgovorna je pre svega prema vođstvu svojih političkih partija umesto prema građanima i javnom interesu.

Problem kašnjenja Skupštine u razmatranju izveštaja i preporuka nezavisnih tela i raspravi o njima prepoznat je i od strane Evropske komisije i izdvojen u Izveštaju o napretku Srbije iz 2013. godine, koji je istakao neophodnost sistematičnijeg pristupa kako bi se povećao broj preporuka Ombudsmana koje Skupština i Vlada usvajaju. Sa druge strane, ovaj problem prepoznalo je i civilno društvo, koje je pokrenulo inovativne

projekte i kampanje javnog zagovaranja<sup>6</sup> sa ciljem jačanja kapaciteta Skupštine, njenih odbora i samih poslanika. Pitanje promene političkog i izbornog sistema pokrenuto je i nedavnim formiranjem *Akcione grupe za reformu političkog sistema*, novog radnog tela Skupštine zaduženog za pripremu predloga za reformu političkog sistema koje čine predstavnici civilnog društva, međunarodnih organizacija i akademske zajednice. Međutim, još uvek je potreban sistematičniji pristup kako bi se iskoristila prilika za reorganizaciju političkog sistema, jačanje parlamentarizma i konsolidaciju demokratije u Srbiji.

(2) Značajno kašnjenje institucija izvršne vlasti u usvajanju predloženih propisa, sprovođenju preporuka nezavisnih tela, kao i u sprovođenju zaključaka Skupštine

Znatna kašnjenja izvršne vlasti u usvajanju propisa, preporuka i predloga nezavisnih tela, kao i u sprovođenju zaključaka Skupštine donetih na osnovu njihovih preporuka predstavljaju još jednu od prepreka koja ometa efikasnost nezavisnih tela. Uzrok kašnjenja je u širem sistematskom problemu – u koncentraciji moći isključivo u rukama izvršne vlasti, čime se remeti ravnoteža između zakonodavne i izvršne grane vlasti i dovodi do slabljenja uloge Skupštine i njenog položaja u državi i društvu. U ovakvom političkom kontekstu, poslanici ne smatraju da su postojeći mehanizmi parlamentarne kontrole jaki, niti efikasni. Istraživanje koje je nedavno sprovedeno pokazalo je da poslanici posmatraju ulogu Skupštine u političkom sistemu pretežno kroz prizmu svog stranačkog članstva, kao i da smatraju da imaju znatno manje političkog uticaja od ostalih državnih aktera (uključujući i nezavisna tela). Istovremeno, samo 22% poslanika je izdvojilo nezavisna tela kao najbitnije partnere koji bi mogli da doprinesu poboljšanju parlamentarne kontrole.<sup>7</sup>

Primer koji dobro ilustruje ovaj problem je znatno kašnjenje u usvajanju propisa o

zaštiti podataka o ličnosti koje je preporučio Poverenik za informacije i zaštitu podataka, bez kojih postojeći normativni okvir za zaštitu ličnih podataka ne može da osigura neometano uživanje prava na privatnost. Problem u ovom slučaju predstavljaju propisi načina arhiviranja posebno osetljivih podataka i primena zaštitnih mera, čije se usvajanje odlaže već šest godina. Štaviše, Vlada još uvek nije usvojila ni Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, koji je trebalo da donese u novembru 2010. godine.<sup>8</sup> Strategija je u međuvremenu zastarela s obzirom na višegodišnja odlaganja, naročito u pogledu međunarodnih standarda koji moraju biti uzeti u obzir u okviru pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Ovakav stav Vlade prema preporukama nezavisnih tela, posebno prema zaključcima Skupštine koji su je obavezali da usvoji ova dva dokumenta još u junu 2014. godine, nezamislivi su za jednu funkcionalnu demokratsku državu.

Odnos Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave prema Povereniku za informacije i zaštitu podataka predstavljaju još jedan primer pasivnog stava izvršne vlasti prema nezavisnim telima. Upravna inspekcija u sastavu ovog ministarstva, koja je zadužena za nadzor nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i za pokretanje prekršajnog postupka protiv onih državnih organa koji krše ovaj zakon, pokrenula je samo četiri prekršajna postupka od ukupno 350 slučajeva koje je Poverenik dostavio tokom 2014. godine, i to zbog nedostavljanja izveštaja Povereniku i neobjavlivanja informatora o radu. To znači da nijedan postupak nije pokrenut protiv državnih organa na osnovu kršenja prava na slobodan pristup informacijama. Ovakav pasivan stav prema Povereniku praktično „poziva“ na kršenje zakona, direktno podrija kapacitet Poverenikovih sankcija i umanjuje njegovog uticaj i efektivnost u zaštiti prava na slobodni pristup informacijama od javnog značaja.

### (3) Odsustvo sistema za praćenje implementacije i evaluaciju sprovođenja zaključaka Skupštine od strane Vlade

Odsustvo sveobuhvatnog sistema za praćenje i evaluaciju sprovođenja zaključaka Skupštine donetih na osnovu izveštaja nezavisnih tela od strane Vlade kojoj se podnose predstavlja još jedan od ključnih nedostataka u praksi sa kojim se Skupština suočava. Iako valja primetiti i pohvaliti slučajeve dobre prakse, poput izveštaja o implementaciji preporuka i zaključaka koje je Skupštini podnelo Ministarstvo unutrašnjih poslova<sup>9</sup>, ovakva praksa zavisi od političke volje jer ne postoji precizna i strogo definisana obaveza podnošenja tromesečnih izveštaja o sprovođenju zaključaka Skupštine i preporukama nezavisnih tela.

Osim toga, narodni poslanici nisu svesni snage koju njihovi zaključci mogu imati, pa često usvajaju suviše uopštene zaključke umesto konkretnih, čime se onemogućava primena mišljenja i preporuka iz izveštaja predstavnika nezavisnih tela. Precizniji i konkretniji zaključci olakšali bi praćenje i sprovođenje ovih zaključaka od strane izvršne vlasti. Primera radi, u slučaju Poverenika za informacije i zaštitu podataka brojni zaključci Skupštine koji obavezuju izvršnu vlast da ukloni prepreke koje ograničavaju pravo na slobodan pristup informacijama još uvek nisu primenjeni u praksi i stoga se kontinuirano spominju u svakom novom izveštaju Poverenika. Prema tome, potreban je jasan i efikasan mehanizam za praćenje i evaluaciju načina na koje izvršni organi sprovode zaključke Skupštine usvojene na osnovu preporuka nezavisnih tela, kao i za jačanje političke kulture i odgovornosti demokratskih institucija. Organizacije civilnog društva prepoznale su važnost ovog problema i dale značajan doprinos praćenju sprovođenja preporuka Ombudsmana od strane državnih i javnih institucija kroz brojne projekte.

- (4) Nedostatak svesti o položaju i ulozi nezavisnih tela među narodnim poslanicima, praćen neprimerenim odnosom pojedinih poslanika i državnih zvaničnika prema predstavnicima tih tela, koji direktno ugrožavaju njihov lični kao i integritet i legitimitet institucija koje predstavljaju.

Potreba za podizanjem svesti među narodnim poslanicima o prirodi nezavisnih tela, njihovom položaju i ulozi u pospešivanju nadzorne funkcije koju sprovodi Skupština, kao i o njihovoj obavezi da razmatraju izveštaje nezavisnih tela i da uzimaju u obzir njihove preporuke i mišljenja, još uvek postoji, iako je prethodnih godina zabeležen značajan pomak na ovom polju. Jedan od uzroka tog problema leži u nedostatku političke kulture kod političke elite koja bi trebalo da postoji u skladu sa standardima u razvijenim demokratskim državama, ali u i činjenici da neprimeren odnos, pa čak i uvrede upućene predstavnicima ovih tela često prolaze nekažnjeno.

Primer koji ilustruje ovaj problem je rasprava u Skupštini povodom godišnjih izveštaja nezavisnih tela za 2013. godinu, održana u junu 2014. godine. Predsedavajući plenarnom sednicom, potpredsednik Skupštine je Povereniku za informacije i zaštitu podataka uskratio pravo na reč<sup>10</sup>, a predsednica Skupštine nije prekinula niti sankcionisala neprimereno ponašanje i uvrede upućene Ombudsmanu i Poverenici za ravnopravnost od strane pojedinih poslanika.<sup>11</sup> Nezanjanje i neprikladno ponašanje bili su prisutni i tokom proleća 2015. godine u javnoj kampanji pokrenutoj protiv Ombudsmana, koja je pretila da ugrozi integritet Ombudsmana i samim tim umanjiti legitimitet i kredibilitet institucije. Predstavnici civilnog društva oštro su osudili ove napade na instituciju Ombudsmana i aktivno se uključili u odbranu njenog kredibiliteta i legitimiteta; međutim, državni zvaničnici nisu uputili nikakve kritike na račun kampanje niti sankcionisali takvo ponašanje.

## Preporuke

Da bismo izašli na kraj sa preprekama i nedostacima koji ometaju saradnju nezavisnih tela i Skupštine, prevazišli ograničenja koja umanjuju njihov uticaj i efektivnost, i razvili unapređen i efikasan model saradnje, potrebno je što pre preduzeti konkretne akcije. Pre svega, imajući u vidu politički kontekst u kome se Srbija trenutno nalazi, treba iskoristiti prilike koje nudi **proces evropskih integracija kako bi se sprovele neophodne reforme u državi i ojačao kapacitet političkih institucija**, uključujući i poziciju i uticaj nezavisnih tela. Stoga, Evropska komisija treba da aktivno koristi politiku uslovljavanja i da od državnih institucija konzistentno zahteva da uzimaju u obzir izveštaje, mišljenja i preporuke nezavisnih tela, kao i da se ponovno uspostavi ravnoteža između nosilaca državnih vlasti.

Takođe, **treba iskoristiti predstojeće ustavne reforme za promenu političkog i izbornog sistema**, za jačanje Skupštine i ponovno uspostavljanje ravnoteže vlasti, kao i za uvođenje<sup>12</sup> i regulisanje položaja nezavisnih tela kao *četvrte grane vlasti*. Široki javni konsenzus i rasprostranjena javna debata koja uključuje predstavnike civilnog društva, kao i stručnjake, predstavljaju ključne preduslove koji su neophodni za uspešnu ustavnu reformu, koja bi značajno unapredila položaj nezavisnih tela i ojačala njihov legitimitet, autoritet i uticaj u odnosu na druge institucije i organe javne vlasti.

Potrebno je preduzeti **niz konkretnih mera i akcija za svaku grupu nedostataka i prepreka**, uključujući kratkoročne mere koje treba sprovesti hitno, zatim mere koje treba sprovesti u periodu od 3 do 5 godina, i one koje treba da sprovesti tokom sledećih 5 ili više godina:

### 1. Kako bi se prevazišla kašnjenja Skupštine u razmatranju izveštaja, mišljenja i preporuka nezavisnih tela

**Kratkoročne mere** - Preciznije urediti saradnju nezavisnih tela i Skupštine (odnosno, konkretnije utvrditi pravila procedure, poput, na primer, pitanja koji su tačno skupštinski odbori zaduženi za saradnju sa određenim nezavisnim telima).

**Srednjoročne mere** - Ojačati položaj i uticaj poslanika i njihovu nezavisnost i od političkih stranaka, kao i njihovu odgovornost prema biračima, i to kroz ustavnu reviziju političkog i izbornog sistema.

**Dugoročne mere** - Ojačati položaj, autoritet i uticaj nezavisnih tela, kao i odziv i odgovornost Skupštine, i to kroz razvoj političke kulture među pripadnicima političke elite i celog društva.

### 2. Kako bi se prevazišla kašnjenja izvršnih institucija u usvajanju i sprovođenju zaključaka Skupštine i preporuka nezavisnih tela:

**Kratkoročne** - Proaktivno koristiti postojeće mehanizama kontrole Skupštine (poput skupštinskih pitanja, zaključaka odbora i javnih rasprava o značajnim pitanjima) i poboljšati ih i unaprediti (na primer, produžiti predviđeno vreme za skupštinska pitanja; organizovati dodatne javne rasprave; otvoriti rad anketnih odbora za javnost i obavezati ministre da prisustvuju zasjedanjima odbora).  
- Ojačati sankcije koje su na raspolaganju Povereniku za informacije i zaštitu podataka, uvođenjem prava Poverenika da izriče zaključke o sprovođenju prinudne naplate (koju bi izvršavala Narodna banka) i povećanjem kazne za kršenje zakona (sa 20.000 – 180.000 RSD na 1–5 miliona RSD) do iznosa koji bi značajno uticao na budžet date institucije.

**Srednjoročne mere** - Ojačati položaj nezavisnih tela formalnim definisanjem njihovog statusa kroz ustavnu reviziju.

- Osnažiti sankcije za neispunjavanje obaveza predviđenih zakonom i za ometanje procesa nadzora i kontrole.

- Podržati organizacije civilnog društva da aktivno učestvuju i prate sprovođenje preporuka nezavisnih tela i zaključaka Skupštine od strane institucija i ograna javne vlasti, i time dodatno vrše pritisak da ispune svoje obaveze.

**Dugoročne** - Ojačati položaj, autoritet i uticaj Skupštine, kao i odgovornost izvršnih organa, i to kroz razvoj političke kulture među pripadnicima političke elite i celog društva

### 3. Kako bi se prevazišlo odsustvo sistemskog praćenja i evaluacije sprovođenja zaključaka Skupštine od strane Vlade:

**Kratkoročne mere** - Formalno obavezati Vladu i druge državne institucije da Skupštini podnose tromesečne izveštaje o sprovođenju zaključaka Skupštine i preporuka nezavisnih tela.

**Srednjoročne mere** - Razviti sveobuhvatan i efikasan mehanizam za praćenje i evaluaciju sprovođenja zaključaka Skupštine i preporuka nezavisnih tela koji su upućeni izvršnoj vlasti, institucijama i organima javne vlasti (uključujući istovremeno kontinuirano praćenje sprovođenja skupštinskih zaključaka od strane izvršne vlasti, ali i redovne izveštaje o nadzoru nad sprovođenjem iz Skupštine.)

**Dugoročne mere** - Ponovo uspostaviti i učvrstiti ravnotežu izvršne i zakonodavne vlasti kroz ustavne reforme, i uspostaviti praksu brzih reakcija i odgovornosti državnih institucija i organa javne vlasti.

### 4. Kako bi se podigla svest i poštovanje poslanika i državnih zvaničnika prema nezavisnim telima i eliminisalo neprimereno ponašanje:

**Kratkoročne mere** - Podsticati skupštinske službe i radna tela da poslanicima detaljno objasne i prikažu položaj i ulogu nezavisnih tela, a naročito proces rasprave o njihovim izveštajima u Skupštini.

### ISTRAŽIVAČKI FORUM

predstavlja programsko telo Evropskog pokreta u Srbiji i funkcionalni mehanizam za uključivanje relevantnih nezavisnih stručnjaka, članova i saradnika EPuS-a u istraživačko-analitički rad, odnosno proces zagovaranja alternativnih predloga javne politike u svim oblastima relevantnim za proces evropske integracije Srbije. Cilj IF-a jeste da sveobuhvatnim, multidisciplinarnim i pravovremenim praktično-politički usmerenim istraživanjima podrži zagovaračke napore EPuS-a i doprinese poboljšanju kvaliteta javnih politika.

Kralja Milana 31/II  
11000 Beograd  
Republika Srbija  
tel: + 381 11 3640 174  
fax: + 381 11 3640 202

www.emins.org

- Ohrabrivati i snažno podsticati Skupštinu i njene predstavnike da aktivno koriste diskreciono pravo i sankcionišu neprimereno ponašanje poslanika i državnih zvaničnika prema predstavnicima nezavisnih tela.

**Srednjoročne mere** - Proceniti rezultate studijskih poseta i drugih obrazovnih programa koji su održani proteklih godina, i

kreirati nove programe i razmene koji bi doprineli podizanju svesti među poslanicima, kao i informisanju i obrazovanju određenih grupa koje imaju uticaj na širu javnost (na primer, novinara čija je specijalnost izveštavanje o radu institucija).

**Dugoročne mere** - Podsticati i negovati razvoj političke kulture u državi i društvu.

- 1 Diamond, Larry, and Morlino, Leonardo, *The Quality of Democracy, An Overview*, Journal of Democracy 15, No. 4 (2004)
- 2 Radojević, Miodrag, *Nezavisna (regulatorna) tela i institucije u Srbiji*, Srpska politička misao 30, No. 4 (2010) 55
- 3 Poslovnik Narodne skupštine, (članovi 237–241). Podaci su potvrđeni u intervjuu sa zamenikom zaštitnika građana u septembru 2015. godine.
- 4 Podaci su potvrđeni u intervjuu sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u septembru 2015. godine
- 5 Džamić, Vladimir. *Neophodnost promene Ustava Republike Srbije: položaj i značaj Narodne skupštine*. Izveštaj politike, Beograd: EPuS, 2014, str. 3
- 6 Kao na primer projekat za saradnju između Ombudsmena, Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i YUCOM-a (YUCOM 2014 – izveštaj o radu, 2014); projekat Otvoreni parlament; ili projekat Evropskog pokreta u Srbiji „Iščekujući novi Ustav”.
- 7 *Kako parlament kontroliše izvršnu vlast?*, Otvoreni Parlament, 2014, str. 7, 12, 13.
- 8 Rezime Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu, str.6. Sajt Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, dostupno na: <http://www.poverenik.rs/sr/izvestaji-poverenika/2048-izvestaj-poverenika-za-2014-godinu.html>
- 9 Intervju sa sekretarima Zakonodavnog sektora i Zakonodavnog odbora Narodne skupštine Republike Srbije u septembru 2015. godine.
- 10 Skupština je uputila zvanično izvinjenje nakon što su predstavnici nezavisnih tela u znak protesta naputili sednicu, koja je zatim nastavljena sledećeg dana.
- 11 Predsednica Narodne skupštine, Maja Gojković, nije prekinula niti sankcionisala narodnog poslanika Marijana Rističevića, iako Poslovnik Narodne skupštine (članovi 108–114) propisuje mere kao što su opomena, oduzimanje reči ili udaljenje sa sednice, praćeno novčanom kaznom. Sve navedene mere bile su na raspolaganju predsednici Skupštine radi održavanja mira na sednici Narodne skupštine.
- 12 Trenutno je jedino institucija Ombudsmena regulisana Ustavom Republike Srbije, dok su druge dve institucije uspostavljene i regulisane samo na nivou zakona.

Tara TEPAVAC je istraživač saradnik u Evropskom pokretu u Srbiji.

*Izveštaj politike pripremljen je u okviru programa TRAIN 2015 (Think Tanks Providing Research and Advice through Interaction and Networking), koji finansijski podržava Ministarstvo spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke (Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope) a sprovodi Nemački savet za spoljnu politiku (DGAP). Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji delom je finansijski podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo u saradnji sa programom "Think Tank" Fondacije za otvoreno društvo. Mišljenja i stavovi izneti u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne predstavljaju nužno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Fondacije Institut za otvoreno društvo ili Fondacije za otvoreno društvo.*