



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Sažetak procesa donošenja propisa

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Sažetak procesa donošenja propisa

CRTA:

FONDACIJA
S L A V K O
Č U R U V I J A
FOUNDATION



 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

U toku 2021, 2022. i 2023. godine Partneri Srbija analizirali su procese usvajanja izmena i dopuna Ustava Republike Srbije, 22 zakona (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o vodama, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, Zakon o Zaštitniku građana, Zakon o socijalnoj karti, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o parničnom postupku, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakon o socijanom preduzetništvu, Zakon o budžetu, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o zapošljavanju stranaca, Zakon o visokom savetu sudstva, Zakon o visokom savetu tužilaštva, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu), Strategije zaštite podataka o ličnosti, kao i proces usvajanja godišnjih izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Narodnoj skupštini. Sve analize objavljene su na sajtu Otvorenog parlamenta.

Neki od ovih procesa okončani su usvajanjem zakona u Narodnoj skupštini, dok su neki obustavljeni, zbog različitih društvenih okolnosti.

● Okončani procesi

Analiziranje procesa za zakone čiji su procesi okončani usvajanjem u Narodnoj skupštini pokazuju šaroliku praksu po pitanju trajanja procesa, transparentnosti procedure i nivoa participativnosti, trajanja javnih rasprava, sprovođenja ex ante i ex post analize efekata.

Zajednički parametar svih procesa je to što su uglavnom inicirani zbog usklađivanja domaćih propisa sa tekovinama Evropske unije.

Dužina procesa

Po ovom kriterijumu, praksa je veoma neujednačena. Na primer, Zakon o Zaštitniku građana usvojen je nakon čak 10 godina od početka planiranja da se ova oblast uredi novim propisom.

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojene su posle više od pet godina procesa, dok je proces usvajanja izmena Zakona o zabrani diskriminacije bio prilično ubrzan, jer je od početka javne rasprave, pa do usvajanja Zakona prošlo svega dva meseca. Dužina trajanja javne rasprave je uglavnom bila minimalna zakonska.

Transparentnost i participativnost

Sve posmatrane procese odlikuje relativno netransparentan pristup, od samog formiranja radnih grupa i početka izrade teksta propisa, pa do momenta usvajanja. Iako je javnost uglavnom bila formalno uključena, kroz isticanje poziva za dostavljanje komentara na nacрте, kao i učešća u javnim rasparavama, javnosti u većem broju slučajeva nisu bile dostupne sve informacije i dokumenta od značaja za preispitivanje kvaliteta predloženih rešenja. Na primer, Nacrt zakona o finansiranju političkih aktivnosti je bio dostavljen stranoj pre nego domaćoj javnosti, javna rasprava je sprovedena bez javnog skupa, a nijedan predlog podnet u toku javne rasprave nije objavljen, niti adresiran.

Kao posebno netransparentan ističe se rad radnih grupa za izradu svih ovih propisa. Javnosti nisu dostupne informacije o kriterijumima za izbor članova, o samom sastavu radnih grupa, a samim tim ni o tome na koji način su formirani tekstovi nacрта koji su se našli na javnoj raspravi.

Proces koji se, u odnosu na ostale posmatrane, izdvaja kao relativno transparentan, je proces izmene Ustava Republike Srbije. Pohvalno je i što je održan veliki broj javnih slušanja na temu promene Ustava u različitim gradovima Srbije na kojima su prisustvovali predstavnici relevantnih institucija, međunarodnih organizacija i predstavnici civilnog društva koji su doprineli kvalitetu izrade aktuelnih predloga.

Kvalitet javne rasprave u Narodnoj skupštini

Imajući u vidu da je redovna praksa da se na sednicama Narodne skupštine, kao i na sednicama nadležnih odbora, raspravlja o više zakona istovremeno, kao i da je za to uglavnom predviđeno nedovoljno vremena, ni sam kvalitet rasprave nije na adekvatnom nivou. Na primer, sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo na kojoj se raspravljalo o Predlogu zakona o socijalnoj karti trajala je ukupno 12 minuta, od čega je 8 minuta posvećeno načelnoj diskusiji o tekstu Predloga, bez ijednog komentara usklađenog na njegovo unapređenje, niti je bilo predviđenih amandmana. Slična situacija bila je i na sednici ovog Odbora na kojoj se raspravljalo o Predlogu zakona o rodnoj ravnopravnosti, a uz njega i još 9 drugih predloga zakona, sve za ukupno 25 minuta. Na osnovu ovakve prakse, stiče se utisak da sednice odbora zasedaju samo da bi se ispunila formalna procedura, ali ne i da bi se suštinski raspravljalo o sadržini novih propisa, i iste se uglavnom završavaju jednoglasnim usvajanjem svih predloga koji se nađu na dnevnom redu.

Objedinjavanje rasprava u nadležnim odborima i na plenarnim sednicama Narodne skupštine smanjilo je mogućnost da se potrebna pažnja posveti brojnim promenama u pravnom sistemu koje donosi svaki od ovih zakona. Dešavalo se i da predlagač samo navede da je predlog određenog zakona na dnevnom redu sednice, a da se isti potom usvoji bez ijednog minuta rasprave o njemu, kao što je bio slučaj sa Zakonom o socijalnom preduzetništvu. Sa druge strane, činjenica je da se poslanici na sednicama nisu držali tema sednice, već su javljanja koristili za pohvale predsedniku i Vladi, izražavanje brige za bezbednost predsednika i njegove porodice i negativno komentarisanje opozicionih političkih stranaka.

● Procesi koji nisu okončani

Proces usvajanja Predloga zakona o vodama, Predloga zakona o parničnom postupku, Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, Nacrta strategije o zaštiti podataka o ličnosti, Nacrta zakona o elektronskim medijima i Nacrta zakona o javnom informisanju i medijima nisu okončani usvajanjem u Narodnoj skupštini u momentu završetka rada na analizama (jul 2023. godine). Zajednička karakteristika im je netransparentnost, koja je dovela do toga da zainteresovana i stručna javnost ima priliku da se uključi tek u fazama u kojima nije moguće na konstruktivan način ukazati na sva problematična rešenja i nije moguće vršiti suštinske izmene.

Proces usvajanja Zakona o vodama karakterističan je po tome što je to bio prvi put da trenutni Predsednik Republike Srbije „vrati“ zakon Narodnoj skupštini Republike Srbije, nakon čega je predlagač formalno povukao Zakon iz procedure i odlučio da ponovo sprovede proceduru koja prethodi usvajanju zakona, ovaj put, kako je rečeno, uz učešće javnosti i u transparentnom postupku. Ovakvoj odluci Predsednika Republike prethodila je neformalna inicijativa organizacija civilnog društva, koju su podržale brojna udruženja građana, neformalni pokreti i poznate ličnosti, a koju je za samo nedelju dana potpisalo preko 70.000 građana. Inicijativom je od nadležnih organa zatraženo da sprovedu referendum o usvajanju ovog zakona, kojim se, prema mišljenju inicijatora peticije, otvara mogućnost za trajnu devastaciju prirodnih i javnih dobara u Republici Srbiji.

Odgovor nadležnih institucija na ovakvu inicijativu bio je nepotpisivanje zakona od strane Predsednika Republike, nakon čega je usledilo i povlačenje zakona iz skupštinske procedure.

Kada su u pitanju izmene Zakona o parničnom postupku, procedura je takođe specifična. Nakon što je objavljen Nacrt, koji je predviđao izmene 137 od postojećih 510 članova, javnost je burno reagovala. Stručna javnost i organizacije civilnog društva ukazivale su na niz problematičnih rešenja koje je Nacrt predviđao, a advokati su stupili u protest tražeći potpuno povlačenje Nacrta. Ministarstvo pravde, kao predlagač, najavilo je formiranje nove Radne grupe koja će temeljno pristupiti svim predlozima i sugestijama, a u koju će biti uključeni i predstavnici Advokatske komore Srbije. Kao okvirni datum početka rada Radne grupe određen je 1. jul 2021. godine. Do danas nema informacija da li se Radna grupa uopšte sastaje, niti kada se mogu očekivati objavljivanje nove verzije Nacrta.

Što se tiče dva medijska zakona, sam proces izmena nije bio transparentan, niti su medijska udruženja pozvana da delegiraju svoje eksperte da učestvuju u radnim grupama. U fazi konsultacija, na poslate komentare novinarskih i medijskih udruženja nije bilo povratne informacije nadležnog ministarstva. Trenutni status Nacrta zakona nije poznat.

Kada je u pitanju Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, isključivanje javnosti iz inicijalne faze kreiranja ovog propisa rezultiralo je da proces usvajanja bude veoma dug i nestrukturiran. Nacrt je dva puta povučen iz procedure, što je u oba slučaja bilo praćeno neformalnim konsultacijama predstavnika MUP-a i stručne javnosti. Nije poznato kada će i treći put biti objavljen, niti kako će tada izgledati sporne odredbe.

Nakon obustavljanja novih procesa na pomenute načine, javnost je ostala uskraćena za informacije o daljim dešavanjima, ako ih je uopšte i bilo. Ne samo da ovi procesi nisu nastavljeni na adekvatan i zakonit način, već su i neki kasnije objavljeni nacrti (na primer, Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima) povlačeni iz procedure kako bi se obezbedio neophodan nivo učešća javnosti.