



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Pravosudni zakoni

Autorka analize: Kristina Kalajdžić, istraživačica u organizaciji Partneri Srbija

Saradnica na istraživanju: Nina Nicović, advokatkinja

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Pravosudni zakoni

Autorka analize: Kristina Kalajdžić, istraživačica u organizaciji Partneri Srbija

Saradnica na istraživanju: Nina Nicović, advokatkinja

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 Ćuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija
i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

Sadržaj:

Uvod	4
Proces izrade zakona	5
Izrada nacрта zakona i sastav radnih grupa	5
Javne konsultacije povodom nacрта pravosudnih zakona	6
Javna rasprava povodom seta pravosudnih zakona	7
Usvajanje seta pravosudnih zakona i postupanje Narodne skupštine	13
Rad skupštinskih odbora	13
Zaključci	19

● Uvod

Reforma pravosuđa u nekoliko ciklusa traje već gotovo dvadeset godina. Promene Ustava usvojene u februaru 2022. godine uslovile su donošenje novih i izmenu postojećih pravosudnih zakona. Razlog za izmene Ustava i donošenje pravosudnih zakona leži u potrebi da se unapredi stanje pravosuđa koje je u velikoj meri zavisno od ostalih grana vlasti i spoljnih uticaja i ne pruža adekvatnu pravnu zaštitu građanima. Predmet ove analize je zakonitost i kvalitet procesa usvajanja seta pravosudnih zakona koje je Narodna skupština usvojila 09. februara 2023. Narodna skupština tada je usvojila 9 novih zakona koji se tiču pravosuđa, kao i dva zakona koje je bilo potrebno izmeniti radi usklađivanja terminologije. Predmet javnih konsultacija i javne rasprave koja je prethodila usvajanju bilo je 5 zakona:

[1. Zakon o visokom savetu sudstva](#)

[2. Zakon o visokom savetu tužilaštva](#)

[3. Zakon o sudijama](#)

[4. Zakon o uređenju sudova](#)

[5. Zakon o javnom tužilaštvu](#)

Preostala 4 zakona nisu bili predmet javne rasprave, i javnost je za njihove izmene saznala neposredno pre usvajanja zakona, a radi se o sledećim zakonima:

[1. Zakon o izmenama zakona o Ustavnom sudu](#)

[2. Zakon o izmenama zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine](#)

[3. Zakon o izmenama zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije](#)

[4. Zakon o izmenama zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala](#)

Takođe, Zakon o izmenama Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Zakon o izmenama Zakona o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije su izmenjeni i usvojeni kako bi se terminologija usaglasila sa terminologijom korišćenom u novim zakonima.

Obrazloženje predlagača zakona zašto svih devet zakona nisu bili predmet javne rasprave bilo je da se u preostala 4 zakona radilo samo o tehničkim, a ne suštinskim izmenama.

Proces izrade zakona i javnih konsultacija je bio objedinjen za sve zakone koji su bili predmet javne rasprave, tako da će i u ovoj analizi zakoni biti posmatrani kao jedna celina. Analizom je obuhvaćen period od formiranja radnih grupa za izradu nacрта zakona (15.04.2022. godine) do usvajanja predloga zakona u Narodnoj skupštini (09.02.2023. godine).

Ova analiza deo je šireg istraživanja koje sprovode Partneri Srbija, sa ciljem utvrđivanja ispunjenosti zakonskih procedura u procesima donošenja propisa. Celokupno istraživanje obuhvata analiziranje transparentnosti i participativnosti procesa donošenja zakona, analizu zakonodavne uloge Narodne skupštine, uključujući i postupanje skupštinskih odbora u procesima usvajanja propisa.

Kao polazna osnova za preispitivanje zakonitosti procedura usvajanja zakona korišćeni su, između ostalog: Ustav Republike Srbije, Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Poslovnik Vlade, Zakon o Narodnoj skupštini, Poslovnik Narodne skupštine i drugi. Za potrebe izrade ove analize kao istraživački metod korišćen je i elektronski upitnik. Upitnik je izrađen u cilju ispitivanja stavova neposrednih učesnika konsultativnog procesa o kvalitetu javne rasprave, kvalitetu rada Narodne skupštine prilikom usvajanja seta pravosudnih zakona i mogućnosti zainteresovane javnosti da utiče na kvalitet usvojenih zakona. Izabrano je 9 organizacija i strukovnih udruženja koja su učestvovala u procesu javnih konsultacija i javne rasprave, među kojima i dva udruženja koja su bila članovi radnih grupa za izradu zakona.

Specifičnost ove analize ogleda se u tom što su Partneri Srbija jedna od organizacija koja je aktivno učestvovala u procesu javnih konsultacija i javne rasprave, te je pored formalnih, zakonskih uslova čija ispunjenost je praćena, analizom obuhvaćen, u manjem obimu, i kvalitet predloženih zakonskih odredbi.

● Proces izrade zakona

Izrada nacrtu zakona i sastav radnih grupa

Ministarstvo pravde kao nadležno ministarstvo za rukovođenje procesom donošenja seta pravosudnih zakona, donelo je 15. aprila 2022. godine dva rešenja kojim su formirane dve radne grupe za izradu nacrtu zakona. Jedna radna grupa formirana je za izradu nacrtu zakona koji se tiču rada i položaja sudova i sudija, a druga radna grupa je formirana za izradu nacrtu zakona o radu tužilaštva.

Poziv za učešće u radu radnih grupa nije bio javan, već su članovi birani od strane Ministarstva pravde i direktno pozivani. Radne grupe činili su predstavnici Ministarstva pravde, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, sudije, tužioc, predstavnici Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, po dva profesora pravnih nauka, po jedan naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, i po dva advokata. U radnu grupu za donošenje seta sudskih zakona pozvana su i dva predstavnika strukovnog udruženja Društva sudija Srbije. U radnoj grupi za izradu tužilačkih zakona bila su dva predstavnika Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.

Radnu grupu za donošenje seta sudskih zakona činilo je ukupno 15 članova, dok je radnu grupu za izradu seta tužilačkih zakona činilo 16 članova.

Na osnovu sastava radnih grupa vidi se ujednačenost u strukturi članova. Zamerke se mogu izneti u pogledu činjenice da su u radne grupe za sudske, odnosno tužilačke zakone uključeni predstavnici samo jednog strukovnog udruženja. U rad radnih grupa nisu bili uključeni predstavnici drugih reprezentativnih udruženja poput Udruženje sudija prekršajnih sudova RS. Takođe, u rad radne grupe nisu uključeni predstavnici civilnog sektora.

Udruženje sudija prekršajnih sudova RS je uputilo inicijativu¹ za učešće u radnoj grupi za izradu seta sudskih zakona Visokom savetu sudstva.

Nacionalni Konvent o Evropskoj Uniji² uputio je zvanično pismo Ministarstvu pravde o uključenju u rad radnih grupa i stavio na raspolaganje eksperte i znanja svojih članica³.

Iz rešenja⁴ o formiranju radnih grupa se može videti da Ministarstvo pravde nije uključilo druge zainteresovane strane.

Ministarstvo pravde se, nakon ponovljenih apela Konventa, obavezalo na dostavljanje zapisnika sa sastanaka radnih grupa Nacionalnom Konventu, što je i urađeno.

Na osnovu pregleda zapisnika može se utvrditi da se radna grupa za izradu pravosudnih zakona sastala 7 puta, a grupa za izradu tužilačkih zakona 8 puta, od čega su neki sastanci bili višednevni. Iz zapisnika je takođe moguće utvrditi da su na nekim sastancima bili prisutni i predstavnici Saveta Evrope i Delegacije Evropske Unije.

U pogledu sadržine zapisnika, zamerka je što se iz njih ne mogu utvrditi mišljenja i predlozi članova obe radne grupe, već se samo sumira koje odredbe zakona se menjaju i dodaju. Zapisnici ne sadrže obrazloženja zašto se radna grupa opredelila baš za to određeno rešenje, te da li su razmatrali više predloga za izmenu odredaba/članova zakona.

Dinamika rada radnih grupa bila je uslovljena kratkim rokovima za donošenje zakona i pribavljanjem mišljenja Venecijanske komisije. Govoreći o rokovima, Branislav Stojanović, pomoćnik ministarke pravde je na redovnoj sednici Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23, 26. maja 2022. godine naveo da bi prvi nacrti zakona morali biti izrađeni do oktobra, a finalni najkasnije do decembra 2022. godine kako bi mogli da sprovedu sledeću fazu postupka, a to je javna rasprava za pomenuti set zakona⁵ Ovi rokovi su ispoštovani, nacrti zakona su objavljeni na internet prezentaciji Ministarstva pravde 12. septembra 2022. godine.

1 <https://www.usudprek.org.rs/pub/download/inicijativa%20za%20ucesce%20u%20RG%20VSS-a%20za%20analizu%20pravosudnih%20zakona.pdf>

2 Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji je platforma koja okuplja više od 750 organizacija civilnog društva i predstavlja najznačajniju platformu za dijalog između predstavnika državne administracije, političkih partija, nevladinih organizacija, stručnjaka, privrede, sindikata i profesionalnih organizacija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. <https://eukonvent.org/>

3 <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2022/06/RG-NKEU-23-Pismo-ministarki-pravde-Maji-Popovi%C4%87-u-pogledu-ra-da-na-pravosudnim-zakonima-3.3.2022..pdf>

4 Rešenje o obrazovanju radne grupe za izradu sudskih zakona Rešenje o obrazovanju radne grupe za izradu tužilačkih zakona

5 <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-sa-redovne-sednice-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-2/>

Javne konsultacije povodom nacrtu pravosudnih zakona

Obaveza sprovođenja konsultacija

Javne konsultacije kao obaveza prilikom izrade propisa predviđene su u nekoliko pravnih akata koji su na snazi u Republici Srbiji. Pre svega kao obaveza se pominju u Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije⁶, gde se u članu 34. predviđa obaveza sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javnih politika. U Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019) u članu 39. daje se razjašnjenje šta se smatra javnim konsultacijama, a šta javnom raspravom.

Član 39:

„Konsultacije se sprovode tokom utvrđivanja javne politike i izrade nacrtu dokumenta javne politike, kao i tokom izrade nacrtu propisa, a njihova svrha je da se od zainteresovanih strana i ciljnih grupa prikupe podaci neophodni za sprovođenje analize efekata, u cilju definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima.

Javna rasprava se sprovodi neposredno pre usvajanja dokumenta javnih politika, odnosno propisa, a njena svrha je da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, upozna sa gotovim tekstom nacrtu, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu.“⁷

Ovo razjašnjenje je veoma korisno jer se u praksi dešava da i predlagači javnih politika i zainteresovana javnost ne razumeju razliku između ova dva procesa.

U članovima 40 do 45 Uredbe se detaljnije uređuje proces javnih konsultacija. Ono što je ovde bitno napomenuti jeste da predlagač zakona sam procenjuje metod, odnosno tehniku sprovođenja konsultacija, pa tako nije obavezno organizovanje događaja u toku procesa konsultacija. U Uredbi se kao najčešće korišćene tehnike konsultacija navode fokus grupa; okrugli sto; polustrukturirani intervju; panel; anketa; i prikupljanje pisanih komentara.⁸ Takođe, važno je naglasiti da Uredba upućuje na obavezu pružanja informacija povodom organizovanih konsultacija. U članu 44 Uredbe navodi se da je nadležni predlagač dužan da **„informiše učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uvažene“**, kao i da **„informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija“**.

Ovde je važno napraviti razliku u odnosu na obavezu **izrade izveštaja o procesu javne rasprave** koja je detaljno obrazložena u članu 46. Uredbe.

Na osnovu analize dostupnih informacija, može se zaključiti da je Ministarstvo pravde organizovalo proces javnih konsultacija. Prema podacima iz Izveštaja o sprovođenju revidiranog Akcionog Plana za poglavlje 23⁹, u periodu od 20. – 27. septembra organizovane su javne diskusije u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Zlatiboru za sudije, javne tužioce, predstavnike advokature, strukovna udruženja sudija i javnih tužilaca, pravnih fakulteta, Advokatske komore Srbije i područnih advokatskih komora u njenom sastavu, Delegaciju Evropske Unije u Srbiji, Savet Evrope, OEBS, GIZ, UN, USAID, kao i poseban okrugli sto za predstavnike organizacija civilnog društva“. Poseban okrugli sto za predstavnike organizacija civilnog društva organizovan je u saradnji sa Nacionalnim Konventom o Evropskoj uniji 23. septembra 2022. godine. Članice Nacionalnog Konventa izradile su i zajedničke predloge za unapređenje nacrtu zakona, koje su poslate u oktobru 2022. godine Ministarstvu pravde.

Nije moguće sa sigurnošću utvrditi da li je predlagač Zakona ispunio obavezu informisanja učesnika konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uvažene, odnosno da li su učesnici konsultacija pisanim putem ili na drugi način obavesteni o rezultatima sprovedenih konsultacija. Pretragom internet prezentacije Ministarstva pravde nisu pronađene informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija.

6 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 30/2018): <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

7 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019) http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019_02/t02_0224.htm

8 Član 41 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019) http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019_02/t02_0224.htm

9 Izveštaj o sprovođenju revidiranog Akcionog Plana za poglavlje 23 I kvartal 2023. godine: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Proces konsultacija sa Venecijanskom komisijom

U septembru 2022. godine nacrti zakona su poslani na izjašnjenje i Venecijanskoj komisiji.¹⁰ Venecijanska komisija je 24. oktobra 2022. godine na 132. plenarnoj sednici usvojila Mišljenje o radnim tekstovima nacrta Zakona o uređenju sudova, Zakona o sudijama i Zakona o Visokom savetu sudstva. Venecijanska komisija je dala načelno pozitivno mišljenje na predložena zakonska rešenja, navodeći da su dobar osnov za promene, ali je i upozorila na neke aspekte kojima se suštinski zadržava kontrola izvršne vlasti u odnosu na pravosuđe, odnosno omogućava politički uticaj.¹¹

Posle Mišljenja iz oktobra 2022. godine, tri nacrta zakona su revidirana od strane Ministarstva pravde. Ministarstvo je 15. novembra 2022. godine zatražilo naknadno mišljenje Venecijanske komisije o tri revidirana nacrta zakona. U ponovljenom Mišljenju od 19. decembra 2022. godine Venecijanska komisija je konstatovala da je primenjen značajan deo preporuka iz Mišljenja od oktobra 2022. godine, dok su neke od preporuka Venecijanske komisije primenjene samo delimično. „Ovo se, između ostalog, odnosi na neke široko formulisane ili nejasne odredbe koje, kao takve, nisu u suprotnosti sa evropskim standardima, ali mogu stvoriti rizik od zabune (nedostatak jasnoće uloge Ministarstva pravde u nadzoru određenih oblasti rada sudova), uloge predsednika sudova u kontekstu „sudske uprave“ ovlašćenja predsednika viših sudova u odnosu na predsednike nižih sudova, kao i međudodnos između disciplinskog postupka i postupka za razrešenje i uloge Visokog saveta sudstva u tim postupcima.“¹²

Drugo Mišljenje Venecijanske komisije stiglo je istovremeno sa početkom javne rasprave o nacrtima zakona koja je organizovana u periodu od 12. decembra 2022. godine do 15. januara 2023. godine.

Javna rasprava povodom seta pravosudnih zakona

Organizovanje javne rasprave u toku izrade zakona predstavlja obavezu koja je propisana Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 30/2018), Poslovníkom Vlade („Sl. glasnik RS“, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019).

Pored obaveza u pogledu organizovanja javnih konsultacija i javne rasprave navedeni pravni akti upućuju i na obavezu izrade, odnosno sprovođenja analize efekata propisa¹³ pre i tokom izrade dokumenata javnih politika, odnosno propisa. Predlagač propisa dužan je da na svojoj internet prezentaciji odnosno portalu e-Uprava objavi nalaze sprovedene analize efekata i to zajedno sa predlogom propisa u skladu sa zakonom kojim se uređuje planski sistem, najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave.¹⁴

Proces javne rasprave preciznije je definisan Poslovníkom Vlade u kojem se navodi da postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu E-uprave. Prema Poslovníku Vlade uz javni poziv za učešće u javnoj raspravi predlagač zakona je dužan da objavi informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt zakona koji je predmet javne rasprave.

Zatim, u Poslovníku se navodi i koje sve dokumente i informacije program javne rasprave treba da sadrži:

- nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i prilogima;
- rok za sprovođenje javne rasprave;

10 Venecijanska komisija (službeni naziv Evropska komisija za demokratiju kroz pravo) je savetodavno telo Saveta Evrope, međunarodne organizacije koju čini ukupno 47 evropskih i susednih zemalja. Venecijanska komisija se bavi ustavnim pitanjima, izbornim pitanjima i uopšteno unapređenjem demokratije zemalja članica. U okviru svog rada Venecijanska komisija izrađuje mišljenja na nacрте zakona i ustava zemalja članica u pogledu usklađenosti sa postojećim evropskim standardima.

11 Mišljenje Venecijanske komisije (oktobar 2022) je moguće preuzeti na internet prezentaciji Ministarstva pravde na sledećem linku: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

12 Mišljenje Venecijanske komisije (decembar 2022) je moguće preuzeti na internet prezentaciji Ministarstva pravde na sledećem linku: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

13 Analiza efekata propisa je analitički proces, zasnovan na relevantnim činjenicama, podacima i informacijama, koji se sprovodi tokom planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (ex-ante analiza efekata), kao i tokom i nakon sprovođenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (ex-post analiza efekata). Preuzeto iz Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019).

14 Član 35 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019) http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019_02/t02_0224.htm

- važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.);

- način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za sprovođenje javne rasprave.

Poslovníkom su propisani i rokovi za dostavljanje predloga, sugestija i komentara koji ne mogu biti kraći od 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Takođe, javna rasprava mora trajati najmanje 20 dana.¹⁵

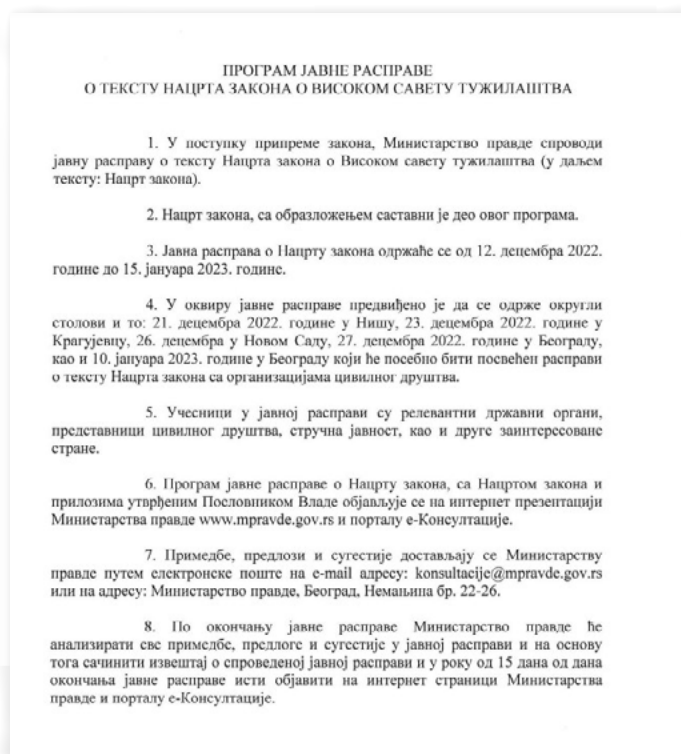
Predlagač zakona je dužan i da izradi i objavi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi na svojoj internet stranici i portalu e-Uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.¹⁶

Ispunjenost zakonskih obaveza prilikom izrade nacрта zakona i sprovođenja javne rasprave

Ministarstvo pravde organizovalo je javnu raspravu povodom 5 pravosudnih zakona¹⁷ u periodu od 12. decembra 2022. godine do 15. januara 2023. godine. Predloge i komentare na nacрте zakona bilo je moguće poslati pisanim putem na mejl adresu Ministarstva pravde tokom čitavog trajanja javne rasprave. U okviru javne rasprave održano je 5 okruglih stolova u sedištimа četiri apelaciona suda.¹⁸

U pogledu ispunjavanja rokova Ministarstvo pravde je postupilo u skladu sa zakonom jer je javna rasprava trajala duže od 20 dana. Ono što se ipak mora istaći kao negativno jeste da je jednom javnom raspravom obuhvaćeno čak 5 zakona, i da ovakva vrsta objedinjavanja rasprave o propisima bitno umanjuje raspoloživo vreme za analizu i pripremu javnosti za raspravu o svakom propisu. Takođe, predlagač je organizovao raspravu u toku novogodišnjih praznika, što objektivno umanjuje period javne rasprave.

Pohvalno je što je javna rasprava praćena organizovanjem događaja uživo, a posebno to što su javne debate o nacrtima zakona organizovane van prestonice, odnosno u više gradova Srbije. Javne debate tokom javne rasprave organizuju se u svrhu predstavljanja predloženih zakonskih rešenja i prilika su da zainteresovana javnost uputi pitanja i komentare predlagačima zakona i na ista dobije odgovore. Neki od učesnika organizovanih događaja istakli su da proces javne rasprave nije bio dovoljno transparentan zato što Ministarstvo pravde nije javno objavilo mesto (adresu) i vreme održavanja javnih događaja. Ovo je obaveza koja proističe iz Poslovnika Vlade gde se u članu 41, pored ostalog navodi, i da je predlagač propisa dužan da obavesti javnost o adresi održavanja javnog događaja. Naime na internet prezentaciji Ministarstva pravde, u okviru poziva za javnu raspravu nalazile su se informacije o datumima održavanja okruglih stolova, međutim nije bilo navedeno mesto održavanja javnih događaja, kao ni vreme održavanja. Takođe, nije bilo precizirano da li zainteresovani za učešće na okruglim stolovima treba da se prijave za učešće, i kako to treba da učine. Organizacija Partneri Srbija je pozvala Ministarstvo pravde na jedan od brojeva telefona koji je dostupan na sajtu Ministarstva i na taj način dobila informacije o vremenu i mestu održavanja događaja koji je organizovan 28. decembra u Narodnoj skupštini, u Beogradu.



Program javne rasprave

¹⁵ Član 41 Poslovnika Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) <https://www.paragraf.rs/propisi/poslovník-vlade-republike-srbije.html>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ [Zakon o visokom savetu sudstva](#); [Zakon o visokom savetu tužilaštva](#); [Zakon o sudijama](#); [Zakon o uređenju sudova](#); [Zakon o javnom tužilaštvu](#)

¹⁸ Izveštaj o sprovođenju revidiranog Akcionog Plana za poglavlje 23 I kvartal 2023. godine: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Obavezna dokumenta i prilozi koji se objavljuju uz nacрте zakona u procesu javne rasprave

Javni poziv za javnu raspravu, informacije o obrazovanju radnih grupa i sastavu bile su dostupne na internet prezentaciji Ministarstva pravde. Takođe, uz javni poziv, pored nacрте objavljen je i program javne rasprave.

Nacрти zakona su sadržali i obrazloženja za donošenje odnosno izmenu zakona. Ostali prilozi odnosno dokumenta koja su predlagači zakona obavezni da objave prilikom organizovanja javne rasprave nisu objavljena. Radi se dokumentima koja se navode u članovima 39 i 40 Poslovnika Vlade. **Na osnovu uvida u dokumenta o javnoj raspravi koja su dostupna na internet prezentaciji Ministarstva pravde zaključak je da sledeća dokumenta nisu objavljena:**

1. Izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabela usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.
2. Izjava sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavi da li je nacrt zakona, planiran godišnjim planom rada Vlade.
3. Izjava o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge akata.¹⁹
4. Analiza efekata zakona²⁰



Prikaz internet strane Ministarstva pravde.

U skladu sa zakonskim obavezama Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavljen je na internet prezentaciji Ministarstva pravde u roku kraćem od 15 dana, preciznije 25. januara 2023,²¹ u kojem su predstavljeni komentari i predlozi koji su pisanim putem prikupljeni tokom javne rasprave, informacije ko je podnosilac predloga, kao i kratka obrazloženja zašto je predlog prihvaćen ili odbijen. Na osnovu pregleda Izveštaja utvrđeno je da je manje od 10% predloga učesnika javne rasprave prihvaćeno. Takođe, analiza Izveštaja pokazuje da obrazloženja za odbijanje predloga u velikom broju neadekvatna, bez pravno utemeljenih razloga za odbijanje predloga.

Analizom Izveštaja može se zaključiti i da je veliki broj organizacija i udruženja ukazao na iste propuste prilike izrade nacрте zakona.

Glavne zamerke u pogledu kvaliteta zakonskih rešenja odnosile su se na nekoliko ključnih odredbi koje se tiču faktičke nezavisnosti sudija i javnih tužilaca koja je mogla biti osigurana prihvatanjem komentara civilnog društva i

19 Izjava treba da sadrži podatke o tome sa kojim je organima, organizacijama i telima ostvorena saradnja, odnosno od kojih su organa, organizacija i tela, u skladu sa posebnim propisima, pribavljena mišljenja, sa napomenom o tome da li su primedbe tih organa, organizacija i tela prihvaćene, a u slučaju da određene primedbe nisu prihvaćene, u izjavi se navode i razlozi za neprihvatanje tih primedba.

20 Ukoliko predlagač zakona oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona, dužan je da to posebno obrazloži.

21 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi i Odgovori na komentare pristigle tokom javne rasprave dostupni su na internet prezentaciji Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

strukovnih udruženja. Komentari i predlozi su se ticali sledećih identifikovanih odredbi u pogledu:

1. Materijalnog položaja sudija i javnih tužilaca kao garanta nezavisnosti i samostalnosti koji se pre svega ogleda u nalaženju mehanizma za obračun osnovice plate koja neće biti vezana za odluke zakonodavne i izvršne vlasti ²² već stalna kategorija koja bi bila definisana Zakonom o sudijama tj. Zakonom o javnom tužilaštvu.

2. Organizacionih ovlašćenja sudova i javnih tužilaštava u pogledu nadležnosti za prijem sudskog i javnotužilačkog osoblja: pripravnika, pomoćnika, referenata, zapisničara koji su ostali u više decenijskoj nadležnosti izvršne vlasti - Ministarstva pravde. Ovakvim zakonskim rešenjem je dovedena u pitanje nezavisnost suda i samostalnost javnog tužilaštva, kao i efikasnost njihovog svakodnevnog rada, ako (uslovi za) prijem, kao i njihov broj i imenovanje, osoblja od suštinskog značaja za njihovo svakodnevno funkcionisanje zavisi od procene izvršne vlasti ²³.

3. Prava građana na „prirodnog“ sudiju i „prirodnog“ tužioca te mogućnost zloupotrebe u odstupanju od redosleda prijema predmeta, koja se ogleda u sudskim predmetima u pogledu ostavljanja mogućnosti da se od istog odstupi (ako je hitan po svojoj suštini kao i u drugim slučajevima predviđeni zakonom), a u tužilačkim predmetima zbog nedovoljno dobre definisanosti višestrukih kriterijuma u pogledu dodeljivanja predmeta. Takođe s tim u vezi i nepostojanje mogućnosti da se prigovor zbog odstupanja od redosleda prijema predmeta i oduzimanja istog uputi i Visokom savetu sudstva za razliku od javnog tužioca koji ima tu mogućnost za Visoki savet tužilaštva²⁴.

4. Određivanje kriterijuma da se izdavanje obaveznog uputstva daje samo kada je to neophodno i u pisanoj formi koja će biti sastavni deo tužilačkog spisa u predmetu u kojem je uputstvo izdato, imajući u vidu mogućnost narušavanja samostalnosti tužilaštava i transparentnosti ²⁵.

5. Preciznijeg određivanja nespojivosti funkcije, posla ili privatnog interesa sa funkcijom člana Saveta koja se tiče političkog delovanja na drugi način vezano za član 15. Zakona o Visokom savetu tužilaštava i Zakona o Visokom savetu sudstva. Preciznije određivanje bi pomoglo da se političko delovanje veže za ono koje je u jasnoj korelaciji sa političkom strankom, a ne bilo koje političko delovanje koje može biti u vezi sa ljudskim tj. građanskim pravima kao što su na primer učestvovanje u radnim grupama itd ²⁶.

Pored navedenih zamerki, više organizacija uključujući i organizaciju Partneri Srbija su u toku javne rasprave iznele predloge za unapređenje transparentnosti u radu pravosudnih organa. Naime, u nacrtima zakona se samo načelno predviđa javnost u radu pravosudnih organa, dok manjka odredaba koje bi na bilo koji način garantovale unapređenje transparentnosti²⁷. Kako bi se prevazišao problem da dostupnost i kvalitet informacija zavisi od volje i predanosti radu pojedinaca Partneri Srbija i druge organizacije predlagali su dopune zakona kojima bi se u praksi obezbedila veća transparentnost u radu pravosuđa. Predlozi su se odnosili na uvođenje radnog mesta portparola kao obaveznog i profesionalizaciju ove vrste zaposlenih, te razdvajanje drugih upravnih i sudskih poslova, tako da osoba zadužena za komunikaciju ne bude osoba koja je u sudu zaposlena kao sudija, ili na nekom drugom radnom mestu. Takođe, predlagane su mere za unapređenje transparentnosti Visokog Saveta sudova i Visokog saveta tužilaštva i druge, međutim predlagač zakona nije usvojio nijedan od ovih predloga organizacija.²⁸

22 Komentar organizacija: Alumni klub PA (strana , 5,6), CEPRIS (strana 13), Društvo sudija Srbije (strana 25, 26, 27) Forum sudija Srbije (strana 33, 34), Udruženje javnih tužilaca Srbije, <https://www.yucom.org.rs/dopunjeni-zbirni-komentar-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-na-nacrte-5-pravosudnih-zakona/> Udruženje sudija prekršajnih sudova (dat na tabeli MP)

23 Komentari organizacija: Partneri za demokratske promene Srbija, CEPRIS, tabela Ministarstva pravde u kojoj su klasifikovani kao (ne) prihvaćeni komentari kao i <https://www.yucom.org.rs/dopunjeni-zbirni-komentar-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-na-nacrte-5-pravosudnih-zakona/>

24 Komentar organizacija: CEPRIS, Advokatska komora Srbije, Transparentnost Srbija. Tabela Ministarstva pravde u kojoj su klasifikovani (ne) prihvaćeni komentari kao i <https://www.yucom.org.rs/dopunjeni-zbirni-komentar-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-na-nacrte-5-pravosudnih-zakona/>

25 Komentari organizacija: Partneri za demokratske promene Srbija, Transparentnost Srbija, Udruženje javnih tužilaca Srbije, CEPRIS, Tabela Ministarstva pravde u kojoj su klasifikovani (ne) prihvaćeni komentari kao i <https://www.yucom.org.rs/dopunjeni-zbirni-komentar-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-na-nacrte-5-pravosudnih-zakona/>

26 Komentari od strane organizacija: JUKOM, Transparentnost Srbija, "Dopunjeni zbirni komentar radne grupe Nacionalnog konventa o EU za poglavlje 23 na nacrt 5 pravosudnih zakona" <https://www.yucom.org.rs/dopunjeni-zbirni-komentar-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-na-nacrte-5-pravosudnih-zakona/>

27 Gde je transparentnost u nacrtima zakona o radu pravosuđa, Partneri Srbija, <https://www.partners-serbia.org/post?id=490>

28 Za više pogledati predloge koje su uputile organizacije Partneri Srbija, NUNS i CEPRIS u dokumentu „Odgovori na komentare pristigle tokom javne rasprave“ koji je dostupan su na internet prezentaciji Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

Kvalitet javne rasprave

Ono što je opšti utisak organizacije Partneri Srbija koja je učestvovala u dva okrugla stola organizovana u Beogradu, jeste da je bilo malo vremena za postavljanje pitanja i davanja sugestija jer je predstavljanje nacrtu zakona zajedno sa komentarima članova radnih grupa trajalo predugo. Takođe, predlagači zakona i članovi radnih grupa nisu odgovorili na sva pitanja i komentare učesnika javne rasprave, a na neke su odgovorili samo delimično. Negativno je i to što su javni događaji bili organizovani za sve nacрте zakona zajedno, što je dodatno umanjilo raspoloživo vreme za razmatranje svih predloga zakonskih rešenja. Kao što je već izneto, pisani predlozi organizacije Partneri Srbija upućeni tokom trajanja javne rasprave kao i većina predloga drugih organizacija, strukovnih udruženja i pojedinaca nisu usvojeni.

Kako bi objektivno sagledali kvaliteta javne rasprave, rad Narodne skupštine prilikom usvajanja seta pravosudnih zakona i mogućnosti zainteresovane javnosti da utiče na kreiranje zakona, Partneri Srbija izradili su upitnik i poslali ga organizacijama i strukovnim udruženjima koja su učestvovala u javnoj raspravi. Kao kriterijum za izbor organizacija i udruženja uzet je dokument Ministarstva pravde u kojem su objavljeni nazivi organizacija i udruženja koja su uputila pisane komentare i predloge na nacрте zakona tokom javne rasprave.²⁹ Izabrano je 9 organizacija i strukovnih udruženja među kojima i dva udruženja koja su bila članovi radnih grupa za izradu zakona. Ukupno 7 organizacija je odgovorilo na upitnik: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Udruženje sudija prekršajnih sudova RS, Nacionalni Konvent- Radna grupa za Poglavlje 23, Transparentnost Srbija, Autonomni ženski centar, Centar za pravosudna istraživanja, YUCOM- Komitet pravnika za ljudska prava. Na upitnik nisu odgovorili Nezavisno udruženje novinara Srbije i Društvo sudija Srbije.

Upitnik je činilo 10 pitanja, od kojih su se 5 ticala procesa javne rasprave, a 5 procesa rada Narodne Skupštine. Ispitanici su bili zamoljeni da svaki svoj odgovor obrazlože. U nastavku su predstavljeni rezultati upitnika za 5 pitanja koja su se odnosila na proces javne rasprave, dok će odgovori na pitanja koja se odnose na rad Narodne Skupštine biti predstavljeni u sledećem poglavlju Analize.

Pitanje 1 / Da li smatrate da je proces javne rasprave bio transparentan i participativan?

Molimo Vas da obrazložite Vaš odgovor?

Od ukupno 7 odgovora, 4 ispitanika su potvrdila da je proces bio transparentan i participativan, tri udruženja se nisu složila sa ovom tvrdnjom delimično ili u potpunosti. Ovi odgovori su predstavljeni u nastavku:

Centar za pravosudna istraživanja:

Proces nije bio transparentan i participativan, javna rasprava je organizovana pro forme, kako bi bilo zabeleženo da je sprovedena.

Autonomni ženski centar:

Jeste, sve do momenta dok nije završena javna rasprava kada je Vlada usvojila predloge zakona pre nego što je izašao Izveštaj sa javne rasprave. To je u potpunosti obesmisllilo sve što se radilo u prethodnom periodu.

Udruženje sudija prekršajnih sudova RS

Smatramo da je proces bio delimično participativan, prvo, jer su iz radnih grupa isključeni članovi dva strukovna udruženja, koja su i podržavala i aktivno učestvovala u procesu promene Ustava, a sa kojom činjenicom je upoznata i stručna i šira javnost. Takođe, na samim javnim raspravama, nije ostavljeno vremena učesnicima javne rasprave da iznesu svoje mišljenje o nacrtu zakona, te se ne bi moglo reći da je proces bio konsultativan i inkluzivan u tom delu. Što se tiče transparentnosti, nesporno je da su rasprave bile javne, u smislu da je omogućeno učestvovanje javnosti, ali sama takva mogućnost nije dovoljna, u odsustvu mogućnosti za participiranje, da bi se jedan proces mogao nazvati konsultativnim. U kasnijim fazama rasprave može se reći da je proces bio otvoreniji za javnost, i stručnu i laičku, ali dinamika donošenja propisa i propisani rokovi nisu ostavili vremena za svesrdnije učešće stručne javnosti, strukovnih udruženja i pojedinaca.

²⁹ Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi i Odgovori na komentare pristigle tokom javne rasprave dostupni su na internet prezentaciji Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

Pitanje 2 / Da li smatrate da je proces javne rasprave uticao na kvalitet nacrtu pravosudnih zakona? Molimo Vas da obrazložite Vaš odgovor.

Odgovori ispitanika na ovo pitanje su u velikoj meri ujednačeni. Većina ispitanika smatra da proces javne rasprave nije imao velikog uticaja na kvalitet nacrtu pravosudnih zakona. Neki od odgovora:

Nacionalni Konvent- Radna grupa za Poglavlje 23:

U nekoj meri da, svakako ne u dovoljnoj. Dobro je što su aktivno učestvovala i pravosudna udruženja i organizacije civilnog društva, ali svakako većina komentara nije reflektovana u samim nacrtima, posebno oni koji se tiču uslova za izbore i transparentnosti pojedinih procedura.

Transparentnost Srbija:

Vrlo malo, vidi se po broju prihvaćenih predloga.

Centar za pravosudna istraživanja:

Nije uticao, jer je oko 90 odsto predloga u javnoj raspravi odbijeno.

Pitanje 3 / Da li je organizacija/ udruženje kojeg ste član uputilo pisane komentare na nacrtu pravosudnih zakona?

Svih 7 organizacija/ udruženja je odgovorilo pozitivno na ovo pitanje.

Pitanje 4 / Molimo Vas da navedete koliko ste pisanih komentara/predloga na nacrtu zakona uputili i koliko je komentara/predloga prihvaćeno/usvojeno?

Ispitanici su u svojim odgovorima naveli detaljno koliko je predloga/ komentara njihovih organizacija, odnosno udruženja prihvaćeno. Najveći procenat usvojenih predloga/komentara imala je organizacija Transparentnost Srbija (oko 10%), dok je najmanji broj usvojenih predloga/ komentara u odnosu na broj poslatih predloga i komentara imala organizacija Centar za pravosudna istraživanja (manje od 1%). Ova organizacija je uputila preko 100 komentara, a prihvaćen je samo jedan.

Pitanje 5 / Da li ste zadovoljni pisanim obrazloženjima na predloge/ komentare koje ste uputili tokom javne rasprave? Molimo Vas da obrazložite Vaš odgovor.

Prema dostavljenim odgovorima može se zaključiti da organizacije i udruženja koja su učestvovala u procesu javne rasprave nisu zadovoljna obrazloženjima koje je Ministarstvo pravde objavilo u dokumentu „Odgovori na komentare pristigle tokom javne rasprave“. U nastavku izdvajamo neke od odgovora:

Transparentnost Srbija:

Izradili smo detaljnu analizu objavljenu na sajtu, obrazloženje je bilo adekvatno u približno 10% slučajeva, u ostalim nepotpuno ili se ne vidi kako je predlog razmatran³⁰.

Autonomni ženski centar

Nismo zadovoljne, zato što je Izveštaj sačinjen više da bi se zadovoljila forma postupka javne rasprave, i jasno je da nije bilo vremena da u manje od 36h radna grupa istinski razmatra to što su bili naši predlozi za izmene. Delimičnu izmenu člana za koji je prihvaćen naš predlog nisu mogli da ne prihvate, jer se ticala aktivnosti iz Poglavlja 23 i usvojene Strategije za žrtve.

30 Analiza Transparentnosti Srbija dostupna je na sledećem linku: <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativei/analize/Komentari%20TS%20na%20odgovore%20Ministarstva%20pravde%20na%20predloge%20TS.pdf>

Nismo zadovoljni, jer su ova obrazloženja bila generička, nekada činjenično neodgovarajuća i bez navođenja stvarnih razloga zbog čega neki predlog nije prihvaćen.

Na osnovu iznetih stavova može se utvrditi da učesnici javne rasprave smatraju da javna rasprava nije u velikoj meri doprinela unapređenju rešenja predloženih u setu pravosudnih zakona. Prema statistici manje od 10% svih pristiglih pisanih predloga i komentara inkorporirano je u predloge zakona. Učesnici ankete su izneli i stav da je javna rasprava organizovana samo da bi se ispoštovala zakonska forma, te da nije bilo vremena da predlagači zakona ozbiljno razmotre pristigle sugestije i komentare, jer su predlozi zakona usvojeni od strane Vlade svega 2 dana nakon okončanja javne rasprave³¹. Prema navodima organizacije CEPRIS „malobrojni predlozi koji su prihvaćeni u javnoj raspravi su tehničkog, a ne suštinskog karaktera“. Iako je proces izrade nacrtu zakona i usvajanje istih trajao relativno kratko, deo učesnika javne rasprave smatra da je bilo dovoljno vremena da se nacrti zakona unaprede, ali da nije bilo stvarne volje da se to i učini.

Usvajanje seta pravosudnih zakona i postupanje Narodne skupštine

Vlada Republike Srbije usvojila je predloge pravosudnih zakona samo dva dana nakon što je javna rasprava okončana, preciznije 17. januara 2023. godine. Istog dana predlozi zakona su upućeni Narodnoj skupštini. U trenutku usvajanja predloga zakona od strane Vlade i upućivanja predloga zakona u Narodnu skupštinu, Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi nije bio javno dostupan³². Izveštaj sa javne rasprave postao je dostupan javnosti tek 25. januara 2023³³, stoga se opravdano postavlja pitanje da li je predlagač zakona zaista sproveo adekvatnu analizu svih predloženih zakonskih rešenja pre upućivanja predloga zakona Vladi.

Rad skupštinskih odbora

Dva odbora Narodne skupštine zasedala su povodom usvajanja pravosudnih zakona. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo održao je 4 sednice posvećene predlozima pravosudnih zakona i organizovao javno slušanje, a Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu organizovao dve sednice ovim povodom.

Prva sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo održana je 23. januara 2023. godine na kojoj je doneta odluka o organizovanju Javnog slušanja na temu predstavljanja predloga pravosudnih zakona. Sednici je prisustvovala većina članova Odbora, jedina tačka dnevnog reda bila je vezana za organizovanje Javnog slušanja povodom seta pravosudnih zakona. Svi prisutni članovi Odbora podržali su organizovanje Javnog slušanja. Sednica je trajala ukupno 3 minuta i 38 sekundi.

Javno slušanje

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije je 26. januara 2023. godine organizovao javno slušanje povodom predloga pravosudnih zakona. Vlada je Narodnoj skupštini pored 5 pravosudnih zakona koji su prošli proceduru javne rasprave dostavila i predloge još 6 zakona čije su izmene bile neophodne radi usklađivanja sa novim pravosudnim zakonima. Radi se o Predlogu zakona o izmenama zakona o Ustavnom sudu, Predlogu zakona o izmenama zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visoko-tehnološkog kriminala, Predlogu zakona o izmenama Zakona o organizaciji nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, Predlogu zakona o izmenama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Predlogu zakona o izmenama Zakona o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije i Predlogu zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata. Javno slušanje su otvorili predsednik Narodne skupštine dr Vladimir Orlić i ministarka pravde Maja Popović, koji su nakon svojih izlaganja napustili salu, što su im neki od učesnika javnog slušanja zamerili.

Javnom slušanju je prisustvovalo 10 članova i zamenika članova Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji je inicirao javno slušanje, i svega 16 drugih poslanika. Važno je napomenuti da trenutni saziv Narodne skupštine broji ukupno 250 poslanika, što znači da je svega 10% poslanika bilo zainteresovano da čuje mišljenja predlagača

31 Internet prezentacija Vlade Republike Srbije: <https://www.srbija.gov.rs/vest/677955/usvojen-set-predloga-pravosudnih-zakona-koji-ma-se-sprovode-promene-ustava.php>

32 Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), "Pravosudni zakoni u skupštinskoj proceduri samo 36 sati po završetku javne rasprave": <https://www.cepris.org/najnovije-vesti/pravosudni-zakoni-u-skupstinskoj-proceduri-samo-36-sati-po-zavrsetku-javne-rasprave/>

33 Set nacrtu pravosudnih zakona: Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtima zakona: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/270123/270123-vest1.html>

zakona, struke i ostalih zainteresovanih o predlozima zakona za koja su 15 dana kasnije trebali da glasaju. Pored toga, javnom slušanju prisustvovali su i sudije i tužioci, predstavnici strukovnih udruženja, pravnih fakulteta, advokature, civilnog sektora, predstavnici ministarstava i predlagača zakona, kao i predstavnici stranih ambasada.

Organizacija Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS) izdala je saopštenje za javnost i obavestila Narodnu skupštinu da neće prisustvovati javnom slušanju zbog, kako stoji u saopštenju „*odbijanja predlagača da ozbiljno razmotri predloge organizacije, visokog procenta odbijanja svih predloga dostavljenih u javnoj raspravi koje je učinjeno bez adekvatnog obrazloženja, izradi predloga četiri zakona koja uopšte nisu bila predmet javnog razmatranja i sumnje da bi javno slušanje trebalo da pokrije dosadašnje nedemokratsko i protivpravno postupanje Ministarstva pravde i Vlade Srbije*“³⁴.

Na osnovu video snimka javnog slušanja može se utvrditi da su se učesnici u najvećem delu svojih izlaganja držali teme javnog slušanja³⁵. Predstavnici advokature, strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva predstavili su poslanicima predloge koje su upućivali i tokom javne rasprave i pozvali poslanike da razmotre usvajanje amandmana povodom tih predloga. Poslanici vladajuće poslaničke grupe u svojim izlaganjima hvalili su proces izrade zakona i predložena rešenja.

Poslanica opozicione poslaničke grupe „Zeleno - levi klub, Ne davimo Beograd, Moramo“ i zamenica predsednika Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Jelena Jerinić, između ostalog, ukazala je da narodni poslanici treba da odluče o ukupno 11 zakona, i ukazala da u ostalih 6 zakona koji nisu prošli proceduru javne rasprave pored tehničkih postoje i suštinske promene. Poslanica Jerinić i drugi predstavnici opozicionih poslaničkih grupa izrazili su nezadovoljstvo procesom donošenja zakona i istakli zamerke na pojedina zakonska rešenja.

Druga sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo održana je 26. januara 2023. godine sa temom razmatranja predloga pravosudnih zakona u načelu³⁶. Sednica odbora trajala je 56 minuta. Sednici je prisustvovalo 14 poslanika i predstavnici predlagača zakona.

Na početku sednice poslanik Nebojša Cakić predstavnik poslaničke grupe Moramo - Zajedno“ se javio da prijavljuje povredu Poslovnika Narodne skupštine i da predloži odlaganje sednice Poslovnika skupštine Srbije. Naveo je da je sednica organizovana u roku kraćem od 3 dana od dana dobijanja poziva za sednicu odbora. Ovde se misli na član 72 Poslovnika koji propisuje da se poziv za sednicu odbora dostavlja u pisanom obliku članovima odbora, poslaničkim grupama i Vladi i ističe na oglasnoj tabli u Narodnoj skupštini, najmanje tri dana pre dana održavanja sednice odbora.³⁷ Poslanik Cakić naveo je i da je sednica organizovana samo pola sata nakon završetka Javnog slušanja, te da nije bilo dovoljno vremena da poslanici razmotre predloge dobijene od strane struke tokom javnog slušanja. Kao posebno važno istakao je da poslanici duguju građanima i stručnjacima koji su učestvovali na Javnom slušanju, da dobiju više vremena za razmatranje predloga kako bi mogli po njima da postupe, zbog čega je tražio odlaganje sednice.

Na osnovu pregleda video snimka sednice Odbora, utvrđeno je da predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Jelena Žarić Kovačević nije obrazložila razloge zbog čega je sednica zakazana u roku kraćem od tri dana. Predsednica odbora nije odgovorila na zahtev poslanika Cakića o odlaganju sednice, niti je referisala na povredu Poslovnika.

U toku trajanja sednice svi predlozi zakona su usvojeni u načelu. Pored poslanika Cekića koji se javljao za reč tokom sednice još samo 2 poslanika iskoristila su svoje pravo na reč. Sva tri poslanika koja su se javila za reč nisu iznosila konkretne stavove i predloge na zakonska rešenja, već su davali uopštene komentare o pravosuđu, i koristili priliku da iznesu kritike na račun drugih poslanika.

Treća sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo u vezi sa pravosudnim zakonima održana je 6. februara 2023. godine. Dnevni red sednice bilo je davanje ocene da li su predloženi amandmani u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.³⁸ Sednici je prisustvovalo 13³⁹ članova i zamenika članova Odbora čime je obezbeđen kvorum za glasanje. **Odbor je tokom sednice koja je trajala svega 38 minuta glasao o ukupno 1205**

34 CEPRIS neće učestvovati u javnom slušanju o pravosudnim zakonima: <https://www.cepris.org/reakcije/cepris-ucestvovati-u-javnom-slusanju-o-pravosudnim-zakonima/>

35 Video snimak Javnog slušanja „Predstavljanje predloga zakona koji se donose u cilju usklađivanja sa Aktom o promeni Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 115/21), koji je potvrđen na republičkom referendumu 16. januara 2022. godine“. Internet prezentacija Narodne skupštine Republike Srbije: http://www.parlament.gov.rs/Na_javnom_sluc%5A1anju_predstavljani_predlozi_zakona_koji_se_donose_u_cilju_uskla%4%91ivanja_sa_Aktom_o_promeni_Ustava_Republike.46426.941.html

36 Video snimak sednice dostupan na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs/13_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.46393.941.html

37 Poslovnik Narodne skupštine: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

38 Snimak sednice Odbora dostupan je na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs/15_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo_46471.941.html

39 Na početku sednice je prisustvovalo 12 članova odbora, jedan član se naknadno priključio sednici.

amandmana. Amandmani nisu pojedinačno predstavljani tokom glasanja. Članovi odbora nisu koristili svoje pravo na reč pre glasanja o amandmanima, osim poslanika Vladimira Gajića iz poslaničke grupe Narodne stranke koji se javio za reč pre glasanja o amandmanima na Predlog zakona o Visokom savetu sudstva. Poslanik Gajić je zatražio da Odbor dobije obrazloženje zašto se smatra da određeni amandmani nisu u skladu sa Ustavom. Poslanik je naveo da smatra da Odbor treba da dobije razloge i pojašnjenja zašto se smatra da konkretni amandmani nisu u skladu sa Ustavom, pre glasanja. Nakon izlaganja poslanika, predstavnik Ministarstva pravde dao je obrazloženje za jedan konkretan amandman o kom se u tom trenutku glasalo.

Do kraja sednice poslanici nisu tražili reč, niti su predstavnici Ministarstva pravde pružili obrazloženja zbog čega se smatraju neustavnim ostali amandmani o kojima se glasalo.

Na osnovu pregleda video snimka sednice može se zaključiti da je predsednica Odbora davala sugestije prilikom glasanja o amandmanima. Na primer, tokom glasanja o amandmanima na Predlog zakona o sudijama predsednica Odbora rekla je:

*„Ko je za to da ocenimo da su navedeni amandmani u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom? Podsetiću vas moj predlog je da nisu u skladu sa ustavom i pravnim sistemom, ali ja moram ovako da postavim pitanje zbog sistema, znate pričali smo o tome prošli put“.*⁴⁰

Takođe je važno napomenuti, da su svi podneti amandmani koji su ocenjeni kao neusklađeni sa Ustavom, podneti od strane poslanika koji su predstavnici opozicionih partija u Skupštini i poslanika koji ne pripadaju političkim grupama unutar Skupštine.

Četvrta sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo organizovana je sutradan, 7. februara 2023. godine.⁴¹ Ova sednica organizovana je kako bi Odbor mogao da se izjasni o ustavnosti amandmana koje je u međuvremenu podneo Odbor za pravosuđe na predloge pravosudnih zakona. Sednici je prisustvovalo 10 članova i zamenika članova Odbora. Sednica je trajala 1 minut i 58 sekundi.

Odbor je ocenio da su oba amandmana podneta od strane Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.

Prva sednica Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu u vezi sa predlozima pravosudnih zakona održana je 27. januara 2023. godine.⁴²

Na sednici je prisustvovalo ukupno 12 članova Odbora, a sednica je trajala 83 minuta. Tema sednice je bilo glasanje o predlozima pravosudnih zakona u načelu. Predsednik Odbora Vladimir Đukanović je na početku sednice obrazložio zašto je sednica zakazana u roku kraćem nego što je predviđeno Poslovnikom Skupštine, čime je ispoštovana procedura predviđena Poslovníkom.

Poslanik Miodrag Gavrilović, član poslaničke grupe Demokratske strane, predložio je da se povuče predloženi dnevni red i da se usvoji dnevni red koji je on predložio. Predloženi dnevni red se sastojao od 3 tačke:

- Razmatranje da se uputi zahtev Vladi da dostavi dodatne informacije i celovit izveštaj sa javnih rasprava za svih 11 predloga zakona.
- Razmatranje odluke o zakazivanju nove sednice nakon što Vlada dostavi tražene informacije iz prethodne tačke.
- Razmatranje inicijative da se Skupština neposredno obrati Agenciji za sprečavanje korupcije i da zatraži mišljenje o rizicima od korupcije za 5 od 11 predloženih zakona.

Poslanik je dao obrazloženje da je važno da Odbor dobije navedene informacije i dokumenta kako bi kvalitetnije obavio svoj posao, i ukazao je da je to zakonska obaveza. Nakon njegovog izlaganja, predstavnik Ministarstva pravde je naveo da je Ministarstvo pribavilo mišljenje Agenciji za sprečavanje korupcije u fazi izrade nacrtu zakona, i da je to mišljenje predstavljeno Vladi prilikom usvajanja predloga zakona o pravosuđu. Predstavnik Ministarstva pravde nije se osvrnuo na stav poslanika da mišljenje treba da bude dostavljeno i Skupštini. U pogledu izveštaja sa javne rasprave, predstavnik Ministarstva je istakao da je ono dostupno na internet prezentaciji Ministarstva pravde.

Članovi odbora su potom glasali o predlogu poslanika Gavrilovića za izmenu dnevnog reda, 4 poslanika nije glasalo, 3 su glasala za predlog, a 5 poslanika protiv. Čime se nisu stekli uslovi da se dnevni red sednice izmeni.

40 Snimak sednice Odbora dostupan je na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs/15_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo_46471.941.html

41 Snimak sednice Odbora dostupan je na sledećem linku: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0.2082.html>

42 Snimak sednice Odbora dostupan je na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs/Sedma_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu.46408.941.html

Zatim je poslanica prof. dr Jelena Jerinić tražila da se na postojeći dnevni red doda tačka razno, na kojoj bi se diskutovalo o drugim pitanjima i predlozima članova odbora. Članovi Odbora nisu prihvatili ovaj predlog na glasanju. Dnevni red sednice ostao je isti, odnosno tema je bilo razmatranje u načelu 11 predloga pravosudnih zakona. Predstavnik Ministarstva pravde je pre glasanja o predlozima zakona ukratko predstavio izmene koje se predviđaju novim zakonima.

Poslanici su nakon toga imali mogućnost da postave pitanja. Nekoliko poslanika je iskoristilo tu mogućnost. Jedno od pitanja za predstavnika Ministarstva bilo je i zašto za deo zakona koji su se menjali nije bila organizovana javna rasprava?⁴³ Predstavnik Ministarstva u svom obraćanju nije odgovorio na ovo pitanje.

Poslanici su nakon toga glasali o predlozima pravosudnih zakona, i na osnovu glasova većine članova Odbora prihvatili da se Narodnoj skupštini predloži svih 11 predloga zakona.

Druga sednica Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu posvećena predlozima pravosudnih zakona održana je 06. februara 2023. godine⁴⁴. Na sednici je prisustvovalo 11 članova Odbora, kao i predstavnici Ministarstva pravde. Tema sednice je bilo razmatranje 11 predloga pravosudnih zakona u pojedinostima. Sednica je trajala 2 sata i 12 minuta. Odbor je razmatrao i glasao o 1205 amandmana koje su podneli narodni poslanici na predloge pravosudnih zakona. Odbor je takođe predložio dva amandmana na Predlog zakona o sudijama. Njihovi amandmani su se odnosili na dodavanje reči koje fale u dva člana Predloga zakona.

Amandmani nisu čitani pre glasanja. Zbirno se glasalo za ili protiv amandmana koje je podržala Vlada, zatim se zbirno glasalo o amandmanima za koje je Vlada dala negativno mišljenje. Neki od poslanika, koristili su pravo na reč da predstave pojedine amandmane za koje Vlada nije dala pozitivno mišljenje, i da apeluje na poslanike da glasaju za njih. Takođe, poslanici su tokom vremena za diskusiju postavljali pitanja prisutnim članovima Ministarstva pravde.

Poslanici su koristili svoje pravo na postavljanje pitanja i davanje komentara tokom trajanja diskusije. Prilikom diskusije o Predlogu zakona o sudijama koji je bio prva tačka dnevnog reda, poslanica Jerinić je istakla da članovi odbora nisu imali dovoljno vremena da pročitaju i razmotre mišljenja Vlade na preko 1200 podnetih amandmana, jer su ih prvi put videli na dan sednice. Istakla je da *poslanici nisu dužni da pokrivaju kašnjenja Vlade, te da ako već postoji potreba da se jure neki rokovi za donošenje zakona, da je Vlada onda trebala da usvoji predloge zakona ranije*, kako bi poslanici imali dovoljno vremena za razmatranje predloga zakona i amandmana. Poslanica Jerinić je zamolila da prisutni predstavnik Ministarstva pravde objasni makar u načelu zašto je Vlada dala negativno Mišljenje na najveći broj amandmana, ističući da su data negativna mišljenja na sve amandmane opozicije. Predstavnik Ministarstva pravde je dao odgovor zašto nije prihvaćen jedan konkretan amandman. Do kraja sednice poslanici su postavljali pitanja i davali komentare u vezi sa pojedinačnim amandmanima i rešenjima iz predloga zakona, a predstavnik Ministarstva pravde je potom odgovarao na njih.

Odbor je prihvatio i usvojio sve amandmane koje je u svom Mišljenju Vlada podržala. Odbor nije usvojio ni jedan amandman koji Vlada prethodno nije podržala u svom Mišljenju. Od 1205 podnetih amandmana Odbor je glasao pozitivno o 31 amandmanu. Dokument Mišljenje Vlade nije javno dostupan niti su amandmani koji su upućeni na predloge zakona javno dostupni, tako da nije moguće upoznati se sa razlozima zašto su neki amandmani podržani od strane Vlade i Odbora, a drugi nisu.⁴⁵

Zasedanje Narodne skupštine

Set od 9 predloga pravosudnih zakona našao se pred poslanicima u okviru prvog vanrednog zasedanja u Trinaestom sazivu, zajedno sa još 22 predloga zakona i predloga odluka, koje je započeto u subotu, 4. februara 2023. godine.⁴⁶ Kako je predsednik Skupštine dr Vladimir Orlić naglasio sednica je zakazana mimo dana utvrđenih za rad Skupštine, zbog potrebe da Narodna skupština što pre razmotri predloge akata iz određenog dnevnog reda. Ovde se pre svega misli na predloge pravosudnih zakona čije je usvajanje bilo neophodno okončati do 09. februara 2023. Predsednik je, na osnovu službene evidencije o prisutnosti narodnih poslanika, konstatovao da je na sednici prisutna većina od ukupnog broja narodnih poslanika i da postoje uslovi za rad Narodne skupštine, u smislu člana 49. Zakona o Narodnoj skupštini. Zasedanje je trajalo od 4. februara do 9. februara 2023. godine. Predlog predsednika Narodne skupštine da se obavi zajednički načelni i jedinstveni pretres o svim tačkama dnevnog reda

43 Za 6 predloga zakona nije organizovana javna rasprava, objašnjenje dostupno u uvodu Analize.

44 Video prenos sednice dostupan je na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs/Osma_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu.46477.941.html

45 Video prenos sednice dostupan je na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs/Osma_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu.46477.941.html

Pogledati i :Transparentnost Srbija: Svi naši amandmani na pravosudne zakone su odbijeni, iz nepoznatih razloga: <https://beta.rs/content/176875-transparentnost-srbija-svi-nasi-amandmani-na-pravosudne-zakone-su-odbijeni-iz-nepoznatih-razloga>

46 Video prenos sednice Narodne skupštine, možete pogledati na sledećem linku: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0.2082.html>

(ukupno 32 pravna akta) usvojen je većinom glasova prisutnih poslanika. Na zasedanju su bili prisutni i predstavnici ministarstava predlagača zakona.

Pre otvaranja diskusije o predlozima zakona i podnetim amandmanima, uvodno izlaganje o predlozima akata podneli su predstavnici predlagača Maja Popović, ministarka pravde i dr Jelena Begović, ministarka nauke, tehnološkog razvoja i inovacija.

U okviru dela za diskusiju, poslanici su davali komentare na sve predloge akata istovremeno, odnosno samostalno su birali u vezi sa kojim aktima će se izjasniti. Učestvovanje i praćenje rada Skupštine na smislen i stručan način predstavljalo je izazov jer su poslanici, skakali sa teme na temu, pa su na primer govorili u jednom trenutku o pravosudnim zakonima, zatim o predlogu zakona o Erasmus+ programu, zatim o Predlogu zakona o regulisanju obaveza Republike Srbije prema Međunarodnom monetarnom fondu itd. Ipak, poslanici su od svih tačaka dnevnog reda najveću pažnju posvetili pravosudnim zakonima. Poslanici koji dolaze iz stranaka vladajuće koalicije uglavnom su hvalili predložene zakone, i iznosili kritike na račun opozicije i prethodne vlasti. Prvog dana zasedanja poslanici su se donekle držali dnevnog reda, dajući primat raspravi o pravosudnim zakonima. Poslanici opozicionih stranaka, u svojim izlaganjima najčešće su kritikovali predložena zakonska rešenja, u pogledu uticaja politike na pravosuđe, uticaja izvršne vlasti na autonomiju pravosuđa, kao i sam proces donošenja pravosudnih zakona, koji je u više izlaganja okarakterisan kao puko ispunjavanje forme, odnosno procedure. Predstavnici različitih poslaničkih grupa kritikovali su i rešenja po kojima Narodna skupština više neće učestvovati u izboru sudija i tužioca. Neki od poslanika skrenuli su pažnju da zbog objedinjene rasprave o svim tačkama dnevnog reda zajedno, pravni akti koji se ne odnose na pravosuđe nisu razmatrani. Ipak, kao i u slučaju brojnih drugih zasedanja veliki deo vremena za razmatranje o predlozima pravnih akata na dnevnom redu potrošen je na međusobne prepirke i uvrede između poslanika vladajuće stranke i stranaka opozicije. Poslanici su najčešće koristili mogućnost prijave povrede Poslovnika da dobiju reč, a onda to vreme koristili na prepirku sa drugim poslanicima. Prvi dan zasedanja Skupštine je trajao od 10 do 19:10h, ukupno više od 8 sati.

Drugi dan zasedanja koji je organizovan u nedelju 5. februara 2023. godine, obeležilo je nažalost gotovo isključivo prepiranje i razmena uvreda poslanika.⁴⁷ Poslanici su u svega nekoliko obraćanja pričali o konkretnim odredbama bilo kog od 32 pravna akta koja su se nalazila na dnevnom redu. Kao i prethodnog dana, poslanici su koristili mogućnost da prijave povredu Poslovnika kako bi dobili reč. Iako je najviše tačaka dnevnog reda bilo povezano sa pravosudnim zakonima, kojima treba, između ostalog, da se obezbedi nezavisnost pravosuđa, poslanici su i tokom ove sednice javno prozivali pojedine sudije i iznosili detalje iz sudskih postupaka i tužilačkih istraga koje su u toku.

Drugi dan zasedanja trajao je ukupno 7 sati, čime je i okončan zajednički načelni jedinstveni pretres.

Trećeg dana zasedanja koje je održano 07. februara 2023. godine počelo je razmatranjem predloga pravosudnih zakona u pojedinostima.⁴⁸ Pretres je započet Predlogom zakona o izmenama zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, zatim se prešlo na Predlog zakona o izmenama Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Predlog zakona o izmenama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine. U toku trećeg dana zasedanja započeto je i razmatranje Predloga zakona o Visokom savetu tužilaštva koje je nastavljeno četvrtog dana zasedanja. I treći dan zasedanja je prošao u lošoj atmosferi, a pravo na reč je korišćeno najčešće za međusobne obračune političkih partija. Sednica je okončana u 21:10h, a trajala je ukupno devet časova.

Četvrti dan zasedanja o razmatranju o pojedinostima predloga pravosudnih zakona održan je 08. februara 2023. godine, na kom je nastavljena rasprava o amandmanima na Predlog zakona o Visokom savetu tužilaštva⁴⁹. Do kraja sednice poslanici su na dnevnom redu imali i Predlog zakona o izmenama Zakona o Ustavnom sudu, Predlog zakona o sudijama, Predlog zakona o uređenju sudova, Predlog zakona o izmenama zakona o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije, Predlog zakona o javnom tužilaštvu, Predlog zakona o izmenama zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Predlog zakona o Visokom savetu sudstva. Do trenutka kada je na dnevni red došao Predlog zakona o Visokom savetu sudstva, poslanici su iskoristili sve raspoloživo vreme za raspravu, tako da je predsedavajući samo pročitao na koje članove Predloga su podneti amandmani. Važno je naglasiti da se poslanici najčešće nisu držali teme dnevnog reda i dok su imali mogućnost da se jave za reč, zbog čega se može zaključiti da rasprava o predlozima zakona za koje nije bilo vremena, ne bi bitno uticala na kvalitet usvojenih zakona. Sednica je završena u 22:40h, a ukupno je trajala skoro 13 sati.⁵⁰

47 Video prenos sednice Narodne skupštine, možete pogledati na sledećem linku: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0.2082.html>

48 Video prenos sednice Narodne skupštine, možete pogledati na sledećem linku: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0.2082.html>

49 Video prenos sednice Narodne skupštine, možete pogledati na sledećem linku: <http://www.parlament.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0.2082.html>

50 Tokom četvrtog dana zasedanja potvrđen je i mandat novom poslaniku Uglješi Grguru, izabranom sa Izborne liste „IVICA DAČIĆ – PREMIJER SRBIJE“. Poslanik Grgur zamenio je poslanika Zvonimira Stevića koji je podneo ostavku, nakon što se u javnosti pojavio snimak na kojem

Dan za glasanje o predlozima zakona organizovan je 09. februara 2023. godine.⁵¹ Poslanici su glasali o ukupno 32 predloga zakona i odluke. Prvo se odlučivalo o predlozima pravosudnih zakona. Svi zakoni su usvojeni, a nijedan amandman koji je bio predmet glasanja nije prihvaćen. Amandmani koje je Vlada u svom mišljenju podržala potvrđeni su na sednicama odbora i kao takvi su automatski ušli u predloge zakona, dok su amandmani poslanika opozicije o kojima se odlučivalo u plenumu Narodne skupštine svi odbijeni. Takođe, na osnovu predloga predsednika Narodne skupštine, usvojen je kraći rok za stupanje zakona na snagu. Predsedavajući nije obrazložio šta su razlozi, već su poslanici glasali na osnovu konstatacije da postoje naročiti opravdani razlozi da zakoni stupe na snagu u kraćem roku od onog propisanog Ustavom, odnosno pre isteka 8 dana od objavljivanja zakona u Službenom glasniku. Ovime je okončan postupak usvajanja seta pravosudnih zakona, i sprovedeno usaglašavanje propisa sa izmenama Ustava koje su bile povod za usvajanje novih zakona.

Uticaj rada Narodne skupštine na kvalitet pravosudnih zakona

U okviru upitnika koji je izrađen za potrebe sprovođenja ove analize, 5 pitanja odnosilo se na proces usvajanja zakona od strane Narodne skupštine.

Pitanje 1: Ovo pitanje odnosilo se na Javno slušanje organizovano 26. januara 2023. godine, a ispitanici su upitani da li su prisustvovali ovom događaju.

Rezultati upitnika pokazuju da dva udruženja, odnosno organizacije nisu prisustvovala Javnom slušanju, dok je pet udruženja prisustvovalo javnom slušanju. Jedna od organizacija koja nije učestvovala je izdala javno saopštenje da bojkotuje Javno slušanje.⁵²

Pitanje 2: Da li smatrate da je ovaj događaj ispunio svoju svrhu propisanu Poslovníkom Narodne Skupštine?

Jedan ispitanik je napisao da smatra da je javno slušanje ispunilo svoju svrhu. Jedan od ispitanika je naveo da smatra da je formalno ispunjena svrha, i izrazio žaljenje što javnom slušanju nije prisustvovao veći broj narodnih poslanika, i što je tema s vremena na vreme skretala na međustranačke sukobe. Jedan ispitanik je naveo da je svrha događaja delimično ispunjena, da je previše vremena utrošeno na opšte komentare, te da poslanici vlasti nisu imali želju da se upoznaju sa tim kako mogu da unaprede zakonske predloge, što je i bila glavna svrha ovog slušanja. Dva ispitanika navela su da smatraju da događaj nije ispunio svoju svrhu.

Pitanje 3: Da li ste pratili usvajanje pravosudnih zakona u Narodnoj Skupštini?

6 ispitanika je odgovorilo da su pratili sednice Narodne skupštine i proces usvajanja pravosudnih zakona, dok je jedan ispitanik odgovorio da nije.

Pitanje 4: Da li ste upućivali predloge ili amandmane poslanicima uoči usvajanja pravosudnih zakona?

6 ispitanika je odgovorilo da su organizacije koje predstavljaju upućivale predloge amandmana narodnim poslanicima, dok je jedan ispitanik odgovorio da njegova organizacija nije upućivala predloge Narodnoj skupštini u toku ovog procesa.

Pitanje 5. Da li smatrate da je angažovanje poslanika uticalo na kvalitet pravosudnih zakona?

Molimo Vas obrazložite Vaš odgovor.

Većina ispitanika navela je da smatra da rasprava u Narodnoj skupštini i podnošenje amandmana na predloge zakona nisu imali uticaj na kvalitet donetih zakona. Odgovori ispitanika nalaze se u nastavku.

Transparentnost Srbija:

Smatramo da nije jer su izneti predlozi odbijeni.

Nacionalni Konvent- Radna grupa za Poglavlje 23:

Ne direktno, ali je rasprava doprinela da se čuju još neki problemi u vezi sa funkcionisanjem pravosuđa, kao i neke afere koje ostaju neprocesuirane, koje na drugi način ne dopiru do šire javnosti. Kako amandmani opozicije praktično nisu prihvaćeni u celosti, ne može se ni govoriti o stvarnom uticaju na sadržaj zakona.

se vidi da gleda porno film tokom sednice o Kosovu koja je održana svega nekoliko dana ranije.

51 Video prenos sednice Narodne skupštine, dostupan je na sledećem linku: <http://217.26.67.44/filesnrs/zasedanja/zas2023020911.mp4>

52 CEPRIIS neće učestvovati u javnom slušanju o pravosudnim zakonima: <https://www.cepris.org/reakcije/cepris-nece-ucestvovati-u-javnom-slusanju-o-pravosudnim-zakonima/>

Autonomni ženski centar:

Naše predloge i amandmane su predstavljale narodne poslanice opozicije, te zbog toga što se narodni poslanici više bave međusobnim sukobima, a ne onim što je na dnevnom redu, sav rad i trud je bio uzaludan.

Centar za pravosudna istraživanja:

Poslanici su bili izuzetno aktivni i zainteresovani, ali vladajuća većina nije bila zainteresovana za usvajanje amandmana, kao što nije bila zainteresovana ni za usvajanje predloga u fazi javne rasprave.

Udruženje javnih tužilaca Srbije:

Angažovanje pojedinih poslanika je bilo usmereno na opstrukciju rasprave i nije uticalo na kvalitet pravosudnih zakona.

Udruženje sudija prekršajnih sudova RS:

Veliki broj narodnih poslanika aktivno je učestvovao u radu plenuma, izneti su kvalitetni predlozi, te smatramo da jeste.

● Zaključci

Zamerke javnosti na poslednju reformu pravosuđa počele su još u fazi procesa izmena Ustava. Predmet ove analize bilo je ispitivanje zakonitosti i kvaliteta procesa usvajanja seta pravosudnih zakona, koji su doneti kao posledica izmena Ustava. U pogledu ispunjenja zakonskih obaveza u procesu donošenja zakona, može se zaključiti da je predlagač zakona ispunio većinu obaveza u procesu izrade predloga zakona, kao i da je Narodna skupština formalno ispunila svoje zakonske obaveze. Međutim, zamerke na proces usvajanja zakona kako u smislu procedura, tako i u smislu kvaliteta ovog procesa, trajale su od početka do kraja procesa.

Proces uključivanja zainteresovane javnosti

Prva zamerka zainteresovane javnosti odnosila se na sastav radnih grupa koje su formirane u skladu sa diskrecionim pravom predlagača zakona - Ministarstva pravde, zamerka je bila da nisu uključivali sva relevantna strukovna udruženja, kao ni organizacije civilnog društva koje su tražile da učestvuju u radnim grupama. Iako ovo nije obaveza, smatra se da je radi postizanja šireg društvenog konsenzusa o reformi pravosuđa u radnu grupu ipak trebalo uključiti sve zainteresovane strane.

U pogledu organizovanja procesa javnih konsultacija i javne rasprave uočene su nepravilnosti, koje se ogledaju u tome što nisu objavljeni svi relevantni dokumenati i informacije u toku ovih procesa. Uočeno je da nakon sprovođenja javnih konsultacija koje su organizovane u septembru 2022. godine nisu objavljene informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija koje je Ministarstvo pravde bilo dužno da objavi u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija⁵³. Već u ovoj fazi procesa izrade zakona Ministarstvu je pristigao veliki broj komentara i predloga na nacрте zakona usmeno kao i pisanim putem, pa nije jasno zašto Ministarstvo pravde nije obavestilo zainteresovanu javnost o sudbini ovih predloga.

Sledeći nedostaci procesa odnose se na fazu javne rasprave, koja je organizovana u periodu od 12. decembra 2022. godine do 15. januara 2023. godine. Na osnovu uvida u dokumenta o javnoj raspravi koja su dostupna na internet prezentaciji Ministarstva pravde zaključak je da sledeća dokumenta nisu objavljena: Izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabela usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije; Izjava sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavi da li je

⁵³ Odnosi se na član 44 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS”, br. 8/2019). Ovde je važno napraviti razliku u odnosu na obavezu izrade izveštaja o procesu javne rasprave koja je detaljno obrazložena u članu 46. Uredbe.

nacrt zakona, planiran godišnjim planom rada Vlade; izjava o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacрте, odnosno predloge akata, kao i Analiza efekata zakona. Nesporno je da se radi o važnim dokumentima, koja bi zainteresovanoj javnosti pružila više informacija o intencijama predlagača zakona, efektima koje ovi zakoni mogu da proizvedu na pravni sistem Srbije i građane, kao i mišljenjima relevantnih institucija i organizacija o predmetnim zakonima, te da li su oni usklađeni sa pravnim sistemom Srbije, i ispunjavaju sve neophodne standarde. Takođe, suprotno Poslovniku Vlade, Ministarstvo pravde u Programu javne rasprave nije naznačilo adresu i vreme održavanja javnih događaja koji su organizovani u okviru javne rasprave.

Ipak najviše zamerki zainteresovane javnosti i učesnika javne rasprave odnosilo se na dinamiku usvajanja pravosudnih zakona i mali broj usvojenih predloga koji su tokom trajanja javne rasprave upućeni Ministarstvu pravde.

U pogledu dinamike, najviše zamerki odnosilo se na činjenicu da su predlozi pravosudnih zakona upućeni Vladi na potvrđivanje samo dva dana nakon završetka javne rasprave, dok je izveštaj sa javne rasprave objavljen sedam dana nakon što je Vlada potvrdila predloge zakona, koji su u tom trenutku bili već u skupštinskoj proceduri. Učesnici javne rasprave, od kojih su neki bili uključeni i u upitnik koji je izrađen za potrebe ove analize, stoga smatraju da je javna rasprava organizovana samo da se ispoštuje zakonska obaveza, te da nije bilo stvarne volje da se predlozi pristigli tokom javne rasprave adekvatno razmotre. U pogledu uticaja javne rasprave na kvalitet zakonskih rešenja složni su u stavu da javna rasprava nije doprinela da se tekstovi pravosudnih zakona unaprede. U prilog tome govori činjenica da je od stotina strana predloga za izmene nacrta zakona koliko je Ministarstvo pravde dobilo, prihvaćeno manje od 10% predloga, i to najčešće onih koji su se odnosili na tehničke izmene i dopune članova zakona. Takođe, stiče se utisak da je načelno pozitivno Mišljenje Venecijanske komisije označilo kraj ozbiljnijim izmenama nacrta zakona, jer kao što je već napisano, predlozi zakona nisu pretrpeli ozbiljnije izmene nakon procesa javne rasprave. Učesnici javne rasprave negativno su ocenili i obrazloženja koje je Ministarstvo pravde dalo u pogledu predloga koji su odbijeni. Oni smatraju da su obrazloženja napisana generički, bez ozbiljne analize datih predloga.

Važno je istaći da ovakav pristup kreiranju javnih politika obeshrabruje potencijalne učesnike javnih rasprava, jer njihovo učešće u procesima donošenja zakona služi, gotovo isključivo, u svrhu fingiranja demokratije odlučivanja.

Kvalitet javne rasprave u Narodnoj skupštini

U odnosu na period kada se Skupština sastojala samo od predstavnika stranaka na vlasti, primetan je pomak u radu Narodne skupštine. Tokom zasedanja, imali smo prilike da čujemo predloge amandmana za unapređenje predloga zakona, i diskusiju koja se ticala reforme pravosuđa. Ipak, poslanici su najviše vremena posvetili međusobnom optuživanju i razmenjivanju uvreda.

Iako se može reći da je Narodna skupština ispunila procedure u pogledu usvajanja seta pravosudnih zakona, mora se istaći nekoliko važnih napomena.

Pohvalno je što je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo organizovao Javno slušanje povodom usvajanja pravosudnih zakona, negativno je to što je jako mali broj poslanika iskazao interesovanje za ovaj događaj, tako da je na Javnom slušanju prisustvovalo svega 10% od ukupnog broja poslanika. Javno slušanje je prilika da se poslanici upoznaju sa predlozima zakona i stavovima stručne javnosti, te da potencijalno na osnovu tih predloga, kroz amandmane pokušaju da doprinesu unapređenju zakona. Međutim, na osnovu odziva poslanika, stiče se utisak da im tema reforme pravosuđa nije bila važna.

Takođe je nastavljen negativan trend da se veliki broj zakona usvaja istovremeno, čime se direktno smanjuje raspoloživo vreme za raspravu o svakom predlogu zakona. Na dnevnom redu Skupštine sa zakonima o pravosuđu, bilo je ukupno 32 pravna akta. Jasno je da je to prevelik broj akata, da bi se adekvatna pažnja posvetila svakom propisu.

Zbog već pomenutog kratkog roka za usvajanje pravosudnih zakona, nije bilo dovoljno vremena da se poslanici adekvatno upoznaju sa svim odredbama predloga zakona kao i sa preko 1200 amandmana koji su upućeni na predloge zakona. Ovo se pokazalo kao problem i u radu odbora koji su razmatrali amandmane, jer, kako su poslanici opozicije istakli, nije bilo dovoljno vremena da pročitaju sve amandmane i Mišljenje Vlade na podnete amandmane pre sednica odbora na kojima su o njima trebali da odlučuju. Glasanje o amandmanima na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo proteklo je uz sugestije predsednice Odbora o tome kako poslanici treba da glasaju. Ovakav vid kršenja procedura nije novina u radu Narodne skupštine, i jasno pokazuje da narodni poslanici ne glasaju na osnovu procene kvaliteta predloženih amandmana, već po stranačkoj pripadnosti. U prilog tome govori i činjenica da nijedan amandman podnet od strane poslanika opozicionih stranaka nije usvojen. Time se uloga Narodne skupštine obesmišljava i svodi na potvrđivanje zakona koje predlaže izvršna vlast.

Možda su upravo zbog toga, poslanici neopterećeni svojom stvarnom ulogom, najveći deo vremena tokom zasedanja posvetili razmeni uvreda sa drugim poslanicima i međustranačkim sukobima. Posebno zabrinjava to da se u Skupštini i dalje toleriše govor mržnje, kao i to da deo poslanika iznosi informacije o životu sudija i tužilaca, kao i informacije o sudskim postupcima i istragama koje se u toku, čime se direktno vrši pritisak na pravosudne institucije i ugrožava nezavisnost pravosuđa.