

Sadržaj

Otvoreni parlament

PARLAMENT POD LUPOM



Bilten broj 17 / septembar - decembar 2021. godine

IZDVAJAMO:

✓ Uvodna reč Otvorenog parlamenta

Najvažnije za kraj

✓ Analize i stavovi Otvorenog parlamenta

Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Izbor sudija - Gde je ravnoteža između zakonodavne i sudske vlasti?

✓ Izbor sažetaka zakona

Akt o promeni Ustava Republike Srbije

✓ Izbor epizoda #StrofaRefrenReplika

Ne lažite da vam nije dobro!

UVODNA REČ	5
Najvažnije za kraj	5
MESEC U PARLAMENTU	7
PARLAMENT U BROJEVIMA	10
ANALIZE	12
Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije: Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji	12
Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije: Diskursi o EU i stranim državama	19
Izbor sudija - Gde je ravnoteža između zakonodavne i sudske vlasti?	26
IZBOR SAŽETAKA ZAKONA	32
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije	32
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	34
Zakon o Zaštitniku građana	38
Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi	41
Zakon o izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi	46
Akt o promeni Ustava Republike Srbije	47
IZBOR EPIZODA #StrofaRefrenReplika	51
83. epizoda: O kosovu samo državnički	51
85. epizoda: Zaštitite vučice!	51
89. epizoda: Nije u korist Rio tinta!	51
90. epizoda: Ne lažite da vam nije dobro!	51

Najvažnije za kraj

Miša Bojović

Viša istraživačica, Otvoreni parlament

O INICIJATIVI OTVORENI PARLAMENT

Inicijativa Otvoreni parlament svakodnevno prati rad Narodne skupštine Republike Srbije od 2012. godine. Otvoreni parlament prikuplja i objavljuje podatke o radu i rezultatima rada ove institucije i bavi se analizom različitih procesa iz perspektive transparentnosti, odgovornosti i participativnosti.

Osnovni cilj inicijative Otvoreni parlament je unapređenje javnosti rada parlamenta i uspostavljanje redovne komunikacije između građana i njihovih izabralih predstavnika. Svoj rad baziramo na vrednostima koje su sadržane u međunarodnoj Deklaraciji o otvorenosti parlamenata, u čijem razvoju je učestvovao i Otvoreni parlament.

Od januara 2018. godine, tim Otvorenog parlamenta je pojačao fokus aktivnosti ove inicijative na demokratičnost i odgovornost u ponašanju poslanika i radu institucije

Avgust je bio mesec pauze za inače veoma aktivan saziv Narodne skupštine. Nekoliko vanrednih sedница u septembru, praćene intenzivnom aktivnošću odbora i sastanaka poslanika sa predstavnicima međunarodne zajednice i početak redovog jesenjeg zasedanja u oktobru. Nakon što je Predsednik Srbije, ujedno i predsednik političke stranke koja ima značajnu većinu poslanika u Narodnoj skupštini (u koaliciji sa partnerima čak 97 odsto), „oročio“ rad parlamenta, odmah nakon njegovog konstituisanja, na samo godinu i po dana rada, na ovaj kratak parlamentarni saziv je stavljen amanet za nekoliko ključnih promena.

Skoro pa jednostranački parlament je rezultat bojkota parlamentarnih izbora od strane opozicionih partija. Da bi se prevazišla politička kriza prouzrokovana ovakvim stanjem, pod pokroviteljstvom predsednika skupštine vođena su paralelno dva međustranačka dijaloga. Jedan sa predstavnicima opozicije kojima je bilo prihvatljivo da pregovaraju sa predstavnicima vlasti o boljim izbornim uslovima i drugi sa opozicijom partijama koje su zahtevale posredovanje Evropske unije. Tokom jesenjeg zasedanja oba procesa su završena dogовором учесника i usvajanjem, pred sam kraj decembra, prvih izmena zakona koji uređuju rad medija, kao posledica ovih dogovora.

Proces izmene Ustava u delu koji se tiče nezavisnosti pravosuđa, nakon višegodišnjeg odlaganja, započet je tokom prolećnog zasedanja i rezultovao je ekspresnim usvajanjem Akta o izmeni Ustava nakon samo šest meseci. Radna grupa formirana od strane Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koja je uključila pojedine predstavnike strukovnih udruženja, imala je dva meseca da sačini Predlog Akta o promeni Ustava. Predlog je predstavljen javnosti početkom septembra, na četiri javna slušanja u organizaciji Skupštine, nakon čega je i usvojen u Skupštini poslednjeg dana novembra. Istog dana predsednik skupštine je raspisao referendum za potvrđivanje ovog Akta, koji je održan 16. januara 2022. Ostavljeno je samo mesec i po dana da se javnost upozna sa značajem izmena Ustava i promenama koje su predviđene u oblasti pravosuđa.

Pet dana pre usvajanja Akta o promeni Ustava, usvojen je novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi sa ciljem da se uskladi sa odredbama postojećeg Ustava o referendumu koje su izmenjene 2006. godine. Izmene Zakona su prvenstveno rađene u cilju ukidanja cenzusa za referendum, međutim, brojne druge značajne promene su predložene istim Zakonom. U istom periodu usvojene su i Izmene i dopune zakona o eksproprijaciji. Usvajanje oba ova akta, uprkos ukazivanju stručnjaka na njihove nedostatke, rezultovala su protestima građana. Nakon dve nedelje, Skupština je usvojila Izmene zakona o referendumu i narodnoj inicijativi a Zakon o izmenama i dopunama zakona o eksproprijaciji je Vlada povukla iz procedure, nakon što je Predsednik Republike odbio da ga potpiše, iako nema zakonskih mogućnosti da to učini.

Tokom jesenjeg zasedanja, usvojeno je nekoliko važnih zakona radi usklađivanja sa preuzetim međunarodnim obavezama. Izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije, koji je menjан dva puta od njegovog donošenja u maju 2019. godine, radi usklađivanja sa preporukama GRECO. Usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja čija je proces izmene otpočeo pre pet godina. U tom periodu formirane su dve radne grupe za izmenu Zakona, izrađena



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Ovaj bilten je objavljen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Vlade Švajcarske. Za sadržinu ovog biltena isključivo je odgovorna Crta i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije i Vlade Švajcarske.

su tri dokumenta i organizovana su dva kruga javnih konsultacija. Ove izmene i novi Zakon o Zaštitniku građana su obaveza predviđena Akcionim planom za poglavje 23 u procesu pristupanja Evropskoj uniji radi usklađivanja ovih oblasti sa međunarodnim standardima. Oba ova Zakona usvojena su u Skupštini 3. novembra.

Nakon decenije odlaganja, Kodeks ponašanja narodnih poslanika donet je krajem 2020. godine, a njegove izmene usvojene su u septembru 2021 na isti način na koji je i usvojen - preko noći, bez uključivanja javnosti i po hitnom postupku. Istovremeno, poslanici koji su ga usvojili ne prestaju sa zloupotrebom govornice za obračun sa političkim naistomišljenicima. Od dve novine koje su izmenama uvedene, jedna se odnosi se na razradu ideje o Etičkoj komisiji, koja je osnovana takođe po hitnom postupku, bez rasprave, jedanest meseci nakon usvajanja Kodeksa. Druga novina je da će opomenuti poslanik biti kažnen umanjenjem poslaničke plate za 10 odsto, dok će kazna za javnu opomenu biti 50 odsto od plate.

Dvanesti parlamentarni saziv karakteriše visok intentitet aktivnosti. 130 zasedajućih dana, 38 redovnih sednica (u poređenju sa 13 tokom 2016-2017) i 14 vanrednih (u poređenju sa 3 tokom 2016-2017). Pojačana aktivnost, međutim, ne znači i više rada na kvalitetu propisa. Skupštinske rasprave se koriste za obračun sa političkim neistomišljenicima. Čak 70 odsto zakona je usvojeno bez amandmanda a 40 odsto sednica odbora je trajalo kraće od 10 minuta. Skupština je u najvećem broju bespogovorno usvajala predloge propisa koje je podnosila Vlada. Organizovan je veliki broj javnih slušanja. Po prvi put smo u decembru imali slušanje na kome je predstavljen planirani republički budžet za narednu godinu. Doduše, javno slušanje na koje su mogli doći samo probrani i pozvani. Efikasnost rada ovog saziva bazira se na ispunjavanju forme koja je lišena od suštine. Prema priznanjima poslanika dobar deo najvažnijih propisa usvojen je zbog „štikiranja“ međunarodnih obaveza. Samim time njihov kvalitet i razlozi zašto ih je potrebno doneti su pali u drugi plan.

2021

Mesec u parlamantu

SEPTEMBAR

9.

Usvojen je Predlog zakona o zaštiti potrošača, izabran viceguverner NBS i verifikovan niz međunarodnih sporazuma. Najveću pažnju privukao je govor guvernerke NBS Jorgovanka Tabaković, koja se u raspravi, objašnjavajući doprinos predsednika Srbije njenom uspešnom radu, zapitala "Aleksandre, da li te je dostojan ovaj narod?".

15.

U istom danu su u Srbiji, po hitnom postupku, i u Republici Srpskoj, poslanici usvojili Predlog zakona o upotrebi srpskog jezika u javnom životu i zaštiti i očuvanju čiriličkog pisma. Zakon predviđa obaveznu upotrebu srpskog jezika i čiriličkog pisma za određene privredne subjekte poput državnih organa, obrazovnih ustanova i privrednih društava sa javnim kapitalom, i kazne za one koji tu obavezu ne ispunjavaju.

23.

Po hitnom postupku usvojene su izmene i dopune Odluke o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Među usvojenim izmenama je, između ostalog, uvođenje Etičke komisije i obaveza objavljivanja njenih odluka na sajtu Skupštine.

2021

Mesec u parlamantu

OKTOBAR

5.

Počelo je Drugo redovno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u 2021. godini, i druga godina rada ovog saziva.

14.

Deset sudija izabrano prvi put na sudijsku funkciju, dok je sedam kandidata osporeno jer, prema rečima poslanika, ne ispunjavaju "osnovne elementarne bezbednosne kriterijume" i nije izabранo.

26.

Usvojen je rebalans budžeta Republike Srbije za 2021. godinu, po hitnom postupku.

27.

Po hitnom postupku i bez rasprave, izabrana je Komisija za etiku, koja će pratiti sprovođenje Kodeksa ponašanja poslanika. Članovi Etičke komisije predloženi su na sednici Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja koja je trajala 3 minuta 57 sekundi. Za naredni dan je zakazana sednica Skupštine na kojoj će biti razmatran predlog. Biografije kandidata objavljene su na sajtu Narodne skupštine u trenutku početka sednice na kojoj su birani, tako da je javnost mogla da sazna više o kandidatima tek nakon što su izabrani.

29.

U Narodnoj skupštini Republike Srbije potpisana je Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora, nastao u okviru međustranačkog dijaloga bez posredovanja stranaca.

2021

Mesec u parlamentu

NOVEMBAR

- 3. Poslanici su izglasali novi zakon o Zaštitniku građana i izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
- 9. Održano je javno slušanje na temu predstavljanja budžeta za 2022. godinu i Završnog računa budžeta za 2020. godinu. To je prvi put da je javnosti u Skupštini data mogućnost da postavlja pitanja o državnom budžetu.
- 23. Usvojen je Zakon o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu. Ove godine Predlog budžeta stigao je u Skupštinu u zakonski propisanom roku.
- 25. Uprkos oštrim reakcijama javnosti, usvojen je Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, koji, između ostalog, ukida cenzus, što znači da je odluka sa referendumu punovažna i obavezna ako je za nju glasala većina izašlih birača.
- 26. Usvojene su izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji, koje su takođe izazvale negativne reakcije u javnosti.
- 30. Usvojen je Akt o promeni Ustava Republike Srbije. Istog dana Predsednik Narodne skupštine Republike Srbije raspisao je referendum radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije. Referendum će biti održan 16.01.2022. godine.

10.

Jednoglasno i praktično bez ikakve rasprave usvojene su izmene Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, nakon samo petnaest dana od njegovog donošenja. Izmenama je, između ostalog, ukinuta obaveza plaćanja overe potpisa za referendum i produženi su rokovi važenja odluke sa referendumu.

21.

U skupštinsku proceduru ušao je Predlog rezolucije o policijskoj brutalnosti protiv mirnih demonstranata u zemljama Evropske unije, sa predlogom za usvajanje po hitnom postupku. Predlagači rezolucije su pet narodnih poslanika iz poslaničke grupe "Aleksandar Vučić - Za našu decu".

29.

Skupština je po hitnom postupku usvojila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i četiri međunarodna sporazuma potpisana u okviru inicijative "Otvoreni Balkan", i razmotrila redovne godišnje izveštaje nezavisnih institucija za 2020. godinu (Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti).

2021

Mesec u parlamentu

DECEMBAR

- 2. Razmotren je Izveštaj Evropske komisije o Republici Srbiji za 2021. godinu.
- 9. Nakon negativne reakcije javnosti, praćene protestima, zbog usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i izmena i dopuna Zakona o eksproprijaciji, Predsednik Srbije nije potpisao Zakon o izmenama i dopunama zakona o eksproprijaciji i vratio ga je Skupštini na ponovno odlučivanje, nakon čega ga je Vlada povukla iz skupštinske procedure, iako nema zakonsko pravo da to učini. Dodatno, Vlada je pripremila Predlog izmena Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

PARLAMENT U BROJKAMA

Statistički pregled rada 12. saziva zaključen je sa 31. decembrom 2021. godine



SASTAV PARLAMENTA

97% pripada vladajućoj većini

60% poslanika je prvi put u poslaničkim klupama



KLJUČNE NOVINE:

- Nakon što je Radna grupa, u koju su uključeni i predstavnici strukovnih udruženja, pripremila predlog Akta o promeni Ustava Republike Srbije, on je usvojen potrebnom dvotrećinskom većinom (193 glasa za i 3 protiv). Istog dana Predsednik Narodne skupštine Republike Srbije, raspisao je referendum radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, koji će biti održan 16.01.2022. godine.
- Da bi se omogućilo sprovođenje referendumu o predloženim izmenama Ustava, bilo je neophodno doneti novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi budući da je prethodni bio na snazi od 1994. godine i poslednji put je revidiran 1998. godine. Na donošenje novog Zakona o referendumu se čekalo od 2006. godine kada je izmenama Ustava ukinut cenzus na lokalnom, pokrajinskem i republičkom nivou. Novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je pet dana pre usvajanja Akta o promeni Ustava a nakon samo petnaest dana usled oštredne reakcije javnosti i uličnih protesta, usvojene su i njegove izmene.
- Predmet uličnih protesta bile su, u isto vreme, usvojene izmene i dopune Zakona o eksproprijaciji, koje su predviđale izrazito kratke rokove za eksproprijaciju kao i mogućnost da svaki komercijalni projekat bude proglašen projektom od nacionalnog interesa i samim tim u mogućnosti da se koristi Zakonom o eksproprijaciji. Predsednik Republike, usled reakcije javnosti, nije potpisao ovaj Zakon i vratio ga je Skupštini na ponovno odlučivanje, sa obrazloženjem da nije u skladu sa Ustavom. Umesto da se Skupština ponovo izjasni o Zakonu, Vlada ga je povukla iz procedure iako nema zakonska prava da to učini.
- Nastavljena je prošlogodišnja praksa razmatranja godišnjih izveštaja nezavisnih institucija sa velikim zakašnjenjem. Izveštaji četiri nezavisne institucije (Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti) razmatrani su na poslednjoj sednici u godini iako je prema Poslovniku to trebalo da se učini tokom prolećnog zasedanja. Takođe je nastavljena i prošlogodišnja praksa razmatranja Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije i usvajanja zaključaka po njemu.
- Iako je prethodnih godina bilo drugačije, Vlada je Predlog budžeta za 2022. godinu na vreme dostavila Narodnoj skupštini koja ga je takođe razmatrala u zakonskom roku. Dodatno, po prvi put je u Skupštini organizованo javno slušanje o budžetu na kome su mogli da prisustvuju samo predstavnici pozvanih organizacija.

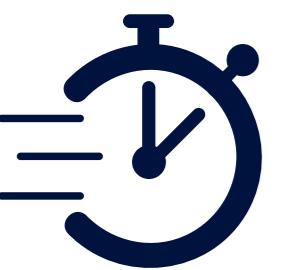


ZAKONODAVNA AKTIVNOST

130 dana zasedanja

243 usvojena propisa

99% usvojenih zakona predložila je Vlada



HITAN POSTUPAK

9% svih zakona (uključujući nove zakone, izmene i dopune zakona i ratifikacije međunarodnih sporazuma) usvojeno je po hitnom postupku

8% novih zakona i izmena i dopuna usvojeno je po hitnom postupku, ukoliko izuzmemo zakone o potvrđivanju međunarodnih sporazuma



KONTROLNA ULOGA

Održano je **10** sednica poslednjeg četvrtka u mesecu na kojima su postavljena **poslanička pitanja**

Organizovano je čak **22 javnih slušanja** - po jedno novembru, februaru i martu, tri u aprilu, šest u maju, jedno u junu i julu, pet u septembru, jedno u novembru i dva u decembru. U javnim slušanjima učestvuju uglavnom predstavnici vlasti, nema nezgodnih pitanja za organizatore, a civilni sektor, kada je prisutan, ne uključuje se previše u diskusije. Od 22 javna slušanja, sedam je bilo posvećeno izmenama Ustava u oblasti pravosuđa a po prvi put je održano slušanje na temu planiranog budžeta Republike Srbije za narednu godinu.

Od početka 12. saziva održano je 524 **sednica odbora**, od kojih je 40% svih sednica odbora trajalo kraće od deset minuta.

Analiza

Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji

Milena Manojlović

Analitičarka, Otvoreni parlament

Metodologija istraživanja

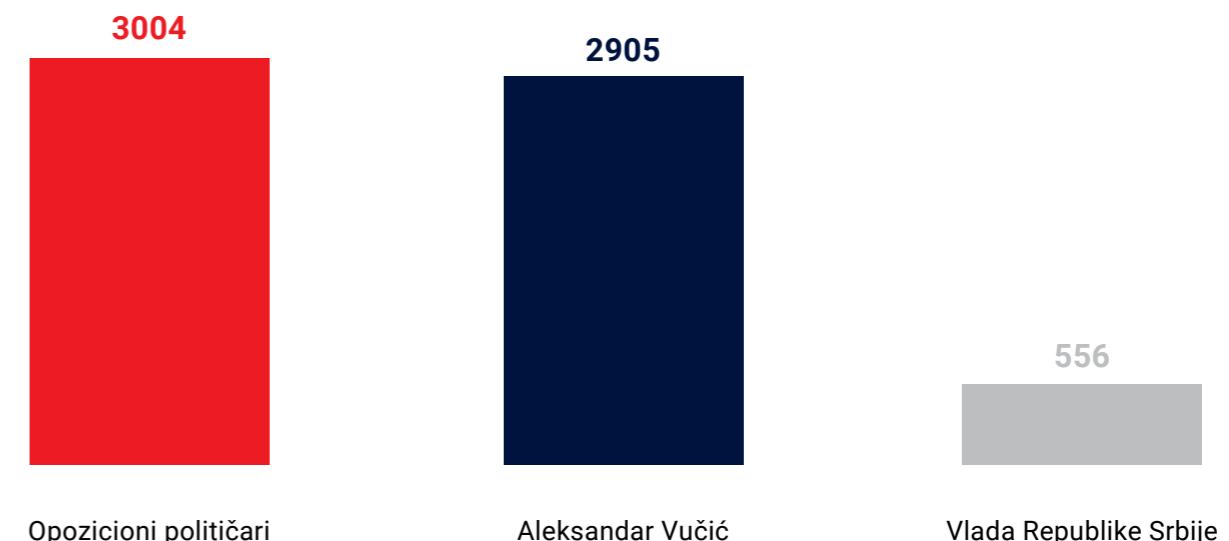
Otvoreni parlament je, kao inicijativa posvećena povećanju javnosti rada parlamenta i informisanju građana o radu Skupštine, istraživao način na koji narodni poslanici u plenumu govore o nosiocima izvršne vlasti – predsedniku Republike, predsednicima Vlade Republike i ministrima – kao i o liderima i istaknutim političarima opozicionih partija. Analiziran je period od septembra pa do kraja 2021. godine, odnosno poslednja četiri meseca rada Narodne skupštine u protekloj godini. U ovom periodu, analizom je obuhvaćen deo vanrednih i celokupno redovno jesenje zasedanje. U tu svrhu, sprovedeno je kontinuirano praćenje svih govora u plenumu Narodne skupštine i evidentiranje svakog pojedinačnog pominjanja navedenih aktera uz ocenu tonaliteta: da li se o akterima govorilo u pozitivnom, neutralnom ili negativnom svetlu. Ukupno je analizirano 738 govora, u kojima je zabeleženo i ocenjeno 6,465 pojedinačnih pominjanja posmatranih aktera.

Daljom analizom govora težilo se dolasku do saznanja kakvi se diskursi o najuticajnijim političkim akterima stvaraju u Narodnoj skupštini. U tom smislu, okolnost da je aktualni saziv formiran nakon izbora koji su pojedine opozicione partije bojkotovale i da čak 97 odsto narodnih poslanika pripada vladajućoj većini je, čini se, od presudnog značaja. U ovakvim okolnostima plenumske rasprave u Narodnoj skupštini su u najvećoj meri svedene na dodatni kanal za slanje propagandnih poruka, neretko istih koje su se prethodno pojavile u provladnim medijima. Informisana i usmerena rasprava o tačkama dnevnog reda, postavljanje pitanja i otvaranje tema koje su važne građanima, kao i efikasna kontrola izvršne vlasti u najvećoj meri izostaju.

Učestalost pominjanja aktera

Uvid u zastupljenost aktera u govorima narodnih poslanika, pre svega, otkriva mnogo o podeli vlasti i o predstavi koju poslanici imaju o sopstvenoj ulozi. Iako je osnovna funkcija Narodne skupštine nadzor i kontrola nad radom Vlade Republike, fokus poslaničkih govorova je na predsedniku Republike i liderima opozicije.

Grafikon 1: Zastupljenost političkih aktera



Opozicioni političari

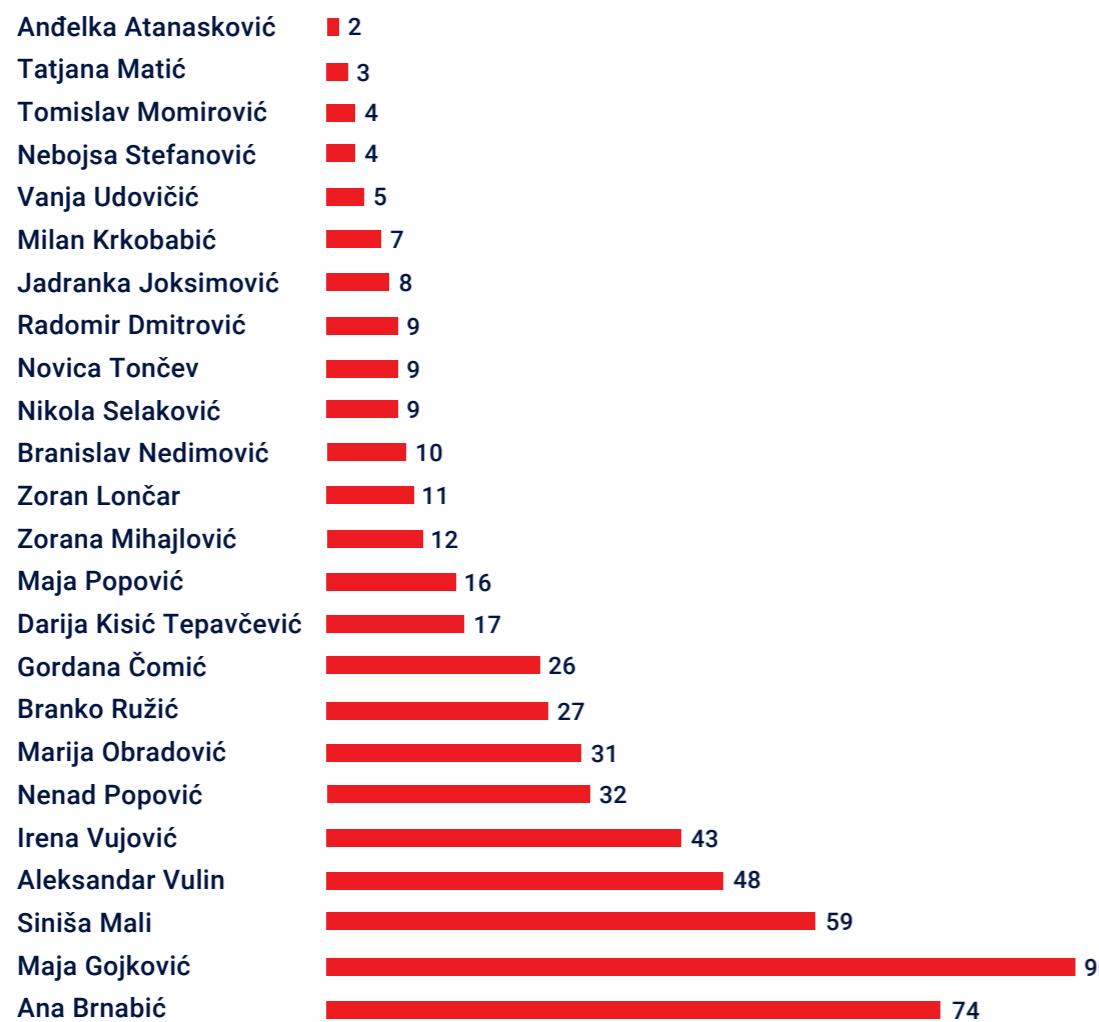
Aleksandar Vučić

Vlada Republike Srbije

Ubedljivo najčešće pominjan akter sa 45 odsto (2905 puta) je predsednik Republike, ali i predsednik najjače parlamentarne partije Srpske napredne stranke, Aleksandar Vučić (grafikon 1).

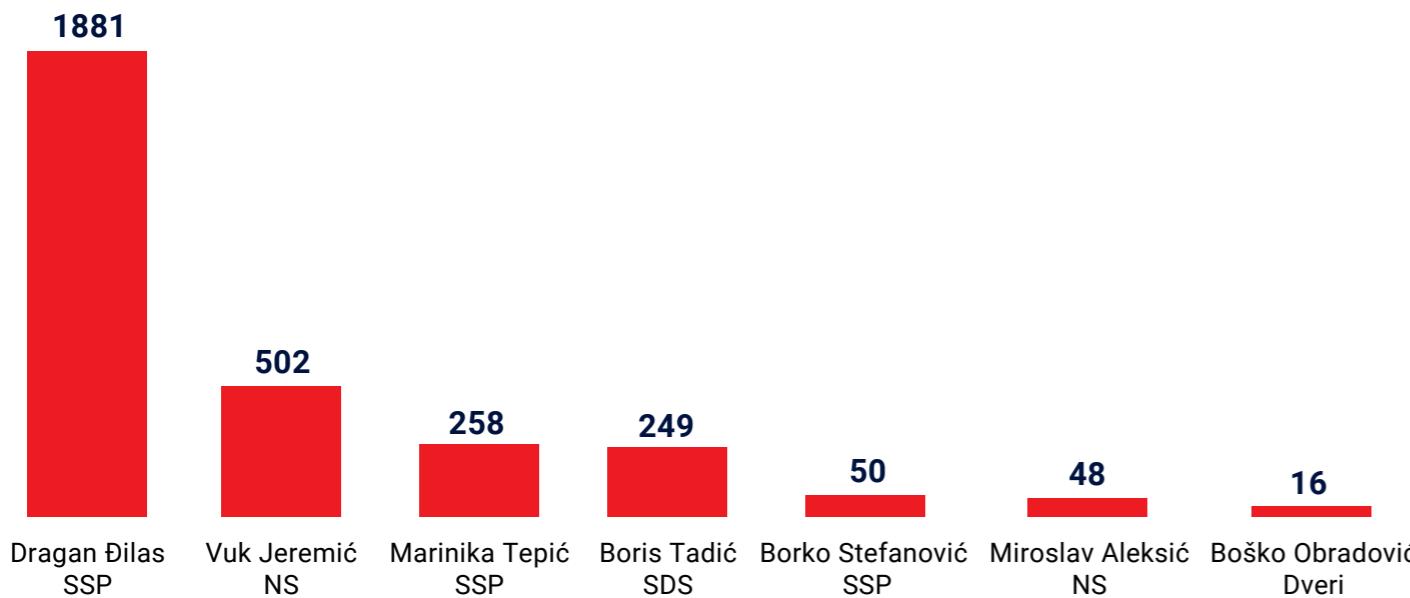
Predsednica Vlade Republike i svi njeni ministri su pomenuti u svega devet odsto (556 puta) od ukupnog spominjanja svih aktera koji su obuhvaćeni istraživanjem. Predsednicu Vlade, koja je po Ustavu i nosilac najuticajnije političke funkcije u ovoj zemlji, narodni poslanici su spomenuli svega 74 puta. Pored predsednika Republike, od Ane Brnabić su u Skupštini češće pominjana čak četiri opoziciona političara i jedna ministarka (grafikon 2).

Grafikon 2: Zastupljenost članova Vlade Srbije



Broj pominjanja ukazuje da je aktualni saziv tokom poslednjih četiri meseca 2021. godine bio fokusiran na opoziciju. Tako 46 odsto ukupne zastupljenosti svih aktera ide na sedam oposicionih političara, koji su spomenuti čak 3,004 puta.

Grafikon 3: Zastupljenost oposicionih političara

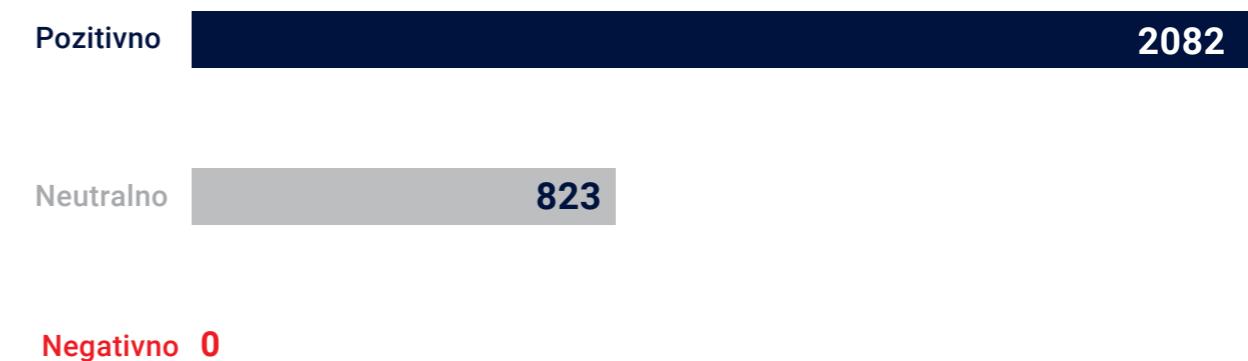


Kako se i može videti na grafikonu 3, među oposicionim političarima najčešće je pominjan predsednik Stranke slobode i pravde Dragan Đilas, čak 1,881 puta. Otuda je Đilas na drugom mestu po pojedinačnim pominjanjima u Narodnoj skupštini, nakon predsednika Republike.

Diskurs o Predsedniku Republike

Tonalitet pominjanja navedenih aktera otkriva punu meru u kojoj je plenumska debata u Narodnoj skupštini zloupotrebljena i stavljena u svrhu partijskih interesa.

Grafikon 4: Tonalitet pominjanja predsednika Republike



Predsednik Republike je u najčešće pominjan u pozitivnom tonalitetu, i to u 72 odsto (čak 2082) njegovih ukupnih pominjanja, dok preostalih 28 odsto čine neutralna pominjanja. U posmatranom periodu nije evidentirano niti jedno pominjanje predsednika Vučića u negativnom tonalitetu (grafikon 4).

Dok se neutralan tonalitet najčešće vezuje za pominjanje poslaničke grupe u čijem se nazivu nalazi ime predsednika, kao i vrednosno neobojena pominjanja Aleksandra Vučića u funkciji predsednika Republike, pozitivna pominjanja služe pažljivoj izgradnji kulta ličnosti. Tako je, u plenumu Narodne skupštine, Vučić zaslužan za svaki uspeh vladajuće većine, koji je najčešće prethodno i medijski prezentovan. Ustavna ovlašćenja predsednika i Vlade su u tom kontekstu postala potpuno nevažna i narodnim poslanicima. Paralelno sa zaslugama, poslanici vladajuće većine pažljivo perpetuiraju i druge medijski prisutne narative o predsedniku Vučiću, poput onog o konstatnoj ugroženosti i napadima na njega i članove njegove porodice, ili o lično dobrom odnosima koje je izgradio sa pojedinim stranim državnicima i slično. U tom smislu plenumska rasprava je, uz zanemarivanje dnevnog reda i osnovnih funkcija Skupštine, često svedena na podijum za višečasovno dopunsко ponavljanje poruka o predsedniku i od predsednika, koje su prethodno poslate ka glasačima na novinarskoj konferenciji ili gostovanju u nekoj emisiji.

Diskursi o Vladi Republike

Pored generalnog zanemarivanja, odnosno male pažnje koja je posvećena diskutovanju o zalaganjima premijerke i pojedinačnih ministara, istraživanje ukazuje da se o Vladi većinom govorilo u neutralnom tonu. Pozitivan tonalitet je prepoznat u 28 odsto spominjanja, a evidentiran je i jedan odsto negativnih spominjanja (grafikon 5).

Grafikon 5: Tonalitet pominjanja Vlade Republike Srbije

Pozitivno 154

Neutralno 398

Negativno 4

Četiri negativna pominjanja ministara se odnose na tri govora koje su održali narodni poslanici koji ne pripadaju vladajućoj većini. U prvom je ministar zadužen za prosvetu Branko Ružić kritikovan zbog naredbe da školska godina započinje intoniranjem himne Republike Srbije. Ministarki kulture Maji Gojković je, uz pohvalu njenog rada, zamereno da kao „visoki funkcioner SNS“ brani odluku Vlade Srbije koja je izdvojila nedovoljno novca za kulturu. Ministarki za evropske integracije Jadranki Joksimović je zamereno da se, zajedno sa predstavnicima „probriselskog civilnog sektora i pogotovo predstavnicima EU“, prema narodnim poslanicima i Skupštini odnosi na „ponižavajući način“. Ujedno je pružena podrška predsedniku Narodne skupštine Ivici Dačiću koji se, po oceni nezavisnog poslanika, na sednici Nacionalnog konventa o EU održanoj krajem decembra suprotstavio takvom stavu.

Diskursi o predstavnicima opozicije

Pored zastupljenosti, način na koji se u Skupštini govorilo o predstavnicima opozicije u potpunosti potvrđuje zaključak da se plenumske rasprave zlopotporebljavaju u svrhu uskih partijskih interesa, odnosno plasiranja propagandnih poruka glasačima.

Grafikon 6: Tonalitet pominjanja predstavnika opozicije

Pozitivno 0

Neutralno 178

Negativno

2826

Negativan tonalitet čini 94 odsto (2826 puta) ukupnih evidentiranih pominjanja opozicionih aktera, dok se preostalih šest odsto (178 puta) mogu oceniti kao neutralna (grafikon 6). Međutim, važno je napomenuti da se „kritike“ izrečene na račun predstavnika opozicije često ne mogu smatrati govorom koji je u skladu sa kodeksima i etičkim standardima koji obavezuju narodne poslanike. Svode se na uvrede i omalovažavanja posmatranih sedam aktera, ali i ostalih opozicionih političara i javnih ličnosti koje iznose bilo kakvu kritiku na račun vladajuće većine. Ubedljivo najčešća meta kritika, ali i za Skupštinu (ili bilo koju javnu sferu) neprikladnih napada, koji se u kontinuitetu ponavljaju na svakoj sednici, je Dragan Đilas. Lider SSP je, tokom posmatranog perioda, u negativnom tonalitetu spomenut čak 1,785 puta, odnosno u 95 odsto slučajeva njegovih ukupnih pominjanja.

Rasprostranjena je praksa u kojoj se negativne kampanje, koje su najpre započete od strane predsednika Republike u provladinim medijima, prelju na plenumske sednice uz potpuno zanemarivanje dnevnog reda i tema o kojima je trebalo da se raspravlja. Ilustrativan je slučaj Zdravka Ponoša, koji je 31. oktobra 2021. godine prvi put u medijima prepoznat kao potencijalni zajednički kandidat opozicije na predstojećim predsedničkim izborima. Naredna dva dana usledile su reakcije aktualnog predsednika Republike, koji je u izjavama medijima sve oštire napadao svog mogućeg protvkandidata.

Paralelno sa tim, Zdravko Ponoš je već na sednici Narodne skupštine održanoj 2. novembra postao predmet koordinisanog napada više narodnih poslanika. Tako su se u Narodnoj skupštini, u nedelji u kojoj se – ili je barem trebalo da se – raspravlja o Predlogu zakona o Zaštitniku građana, narodni poslanici bavili protvkandidatom opozicije, udruženo ponavljajući tvrdnje koje je iznosio i predsednik Republike. Na toj, kao i na sednici održanoj narednog dana, 3. novembra 2021. godine, Zdravko Ponoš je čak 72 puta spomenut u negativnom tonalitetu. Istih dana Ponoš se našao i na naslovnim stranama provladinih dnevnih novina, što je još jedan od pokazatelja međusobne usklađenosti i koordinacije između medijskih nastupa predsednika Republike, plenumskih govora narodnih poslanika, te izveštavanja provladinih dnevnih novina i televizija.

Slični mehanizmi su zabeleženi i u ranijem periodu. Tako su marta 2021. godine narodni poslanici tokom skupštinskih sednica intenzivno govorili o aferi „Mauricijus“, u kojoj je glavna meta bio Dragan Đilas. I ovde su inicijalne informacije, slično kao i u slučaju Ponoš u novembru mesecu, potekle od predsednika Republike.¹

¹ Otvoreni parlament, „Analiza narativa o društveno-političkim akterima u Narodnoj skupštini“, jul 2021. godine, <https://crt.rs/wp-content/uploads/2021/07/Analiza-narativa-o-drustveno-politicim-akterima-u-Narodnoj-skupstini-Srbije-jul-2021-godine.pdf>

Zaključak

Istraživanje Otvorenog parlamenta o diskursima o političkim akterima, koji se stvaraju i održavaju kroz plenumske govore u Narodnoj skupštini, ukazuju na suštinsku disfunktionalnost 12. saziva. Naime, dok se ostali pokazatelji – poput korišćenja hitnog postupka u usvajanju zakona – lako mogu prilagoditi kako bi, barem na papiru, funkcionisanje parlamenta delovalo koliko-toliko uobičajeno, znatno je teže simulirati normalnost kada je u pitanju sama plenumska debata.

Monitoring i analiza plenumskih debata najpre otkrivaju izrazitu nelogičnost jer je fokus narodnih poslanika na predsedniku Republike, a ne na radu Vlade, iako je nadzor nad radom Vlade u osnovi kontrolne funkcije parlamenta. Otuda bi, ukoliko bi institucije funkcionalisale u skladu sa Ustavom i zakonima, pominjanje predsednika Republike u parlamentu trebalo da bude sporadično, jer nadzor nad radom predsednika, kojeg takođe direkto biraju građani, nije u nadležnost parlamenta. Međutim, činjenica je da je predsednik Republike ujedno i predsednik najveće političke partije dovodi do toga da je njegova prisutost u parlamentu tolika da se njegovo ime čak nalazi i u nazivu najveće poslaničke grupe. Okolnost da je predsednik države, Aleksandar Vučić, najuticajnija politička ličnost je dovela do značajne distorzije srpskog političkog sistema, u kojem je funkcija premijera i Vlade kao takve svedena na servisiranje odluka koje donosi jedna figura. Aktualni saziv parlamenta je pružio doprinos premeštanju i centralizaciji moći, često normalizujući prakse koje ne bi smelete da se dešavaju i koje su marginalizovale i samu Skupštinu. Paralelno sa tim, plenum je poslužio i za kontinuirano građenje kulta ličnosti. Kontrolna funkcija parlamenta je svedena na čistu formu, kao što je i sama uloga Vlade u praksi ograničena dominantnim položajem predsednika Republike, koji svakodnevno zauzima prostor koji značajno prevazilazi njegova ovlašćenja.

Ovakvo grubo i već višegodišnje zanemarivanje uloga i nadležnosti osnovnih institucija političkog sistema – predsednika Republike, Vlade i Narodne skupštine, je dodatno olakšalo i drugu bitnu anomaliju koja postaje evidentna ukoliko se istražuju diskursi u plenumskim raspravama. Skupština je u značajnoj meri postala kanal za slanje stranačkih propagandnih poruka, često na način koji ruši dostojanstvo ove institucije. Ogromna zastupljenost pokazuje u kolikoj je meri fokus narodnih poslanika u posmatranom periodu bio na diskreditovanju predstavnika opozicije, a po potrebi i ostalih kritičkih glasova koji se usude da javno iznesu zamerke na račun rada institucija ili državnih funkcionera. Jasna sinhronizovanost u targetiranju tih ličnosti, gde provladini mediji, drugi državni funkcioneri i rasprave u plenumu postaju dodatni kanali za ponavljanje poruka predsednika Republike, ukazuje na sistematičnost. Institucionalni kapaciteti se planski zloupotrebljavaju u partijske svrhe, što vodi urušavanju tih istih institucija. Skupština gubi svoj ugled i poverenje građana, na šta ukazuju i istraživanja Crte². Fukusirana rasprava, koja bi vodila usvajanju kvalitetnijih zakonskih rešenja, je tako u 12. sazivu izostala i ustupila mesto aktualnim medijskim kampanjama vladajuće većine.

Ovo istraživanje sprovedeno je u okviru projekta "Open Parliament - Bridging the Gap between Citizens and the Parliament" finansiranog od strane Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu. Za sadržinu nalaza isključivo je odgovorna Crta i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu.

Analiza

Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije Diskursi o EU i stranim državama

Milena Manojlović

Analitičarka, Otvoreni parlament

Metodologija istraživanja

Otvoreni parlament je, kao inicijativa posvećena povećanju javnosti rada parlamenta i informisanju građana o radu Skupštine, istraživao način na koji narodni poslanici govore o najznačajnijim stranim akterima u srpskom političkom životu – Evropskoj uniji (EU), Sjedinjenim Američkim Državama (SAD), Rusiji, Kini i Turskoj. Analiziran je period od septembra pa do kraja 2021. godine, odnosno poslednjih četiri meseca rada Narodne skupštine u protekloj godini koji je obuhvatio deo vanrednih i celokupno redovno jesenje zasedanje. U tu svrhu, sprovedeno je kontinuirano praćenje svih govora u plenumu Narodne skupštine, evidentiranje govora u kojima su spomenuti navedeni akteri uz ocenu tonaliteta: da li se o akterima govorilo u pozitivnom, neutralnom ili negativnom svetlu. Ukupno je analiziran 741 govor koji je održan u plenumu, odnosno 999 slučajeva evidentiranja i ocenjivanja tonaliteta pominjanja najznačajnijih stranih aktera.

Daljom analizom diskursa težilo se dolasku do saznanja kako se, kroz analizirane govore, reproducuju spoljнополитичке matrice. S obzirom da 12. saziv Narodne skupštine odlikuje izrazit manjak pluralizma i da čak 97 odsto narodnih poslanika pripada koaliciji koja čini vlast, može se tvrditi da su diskursi u narodnoj skupštini zapravo diskursi vladajuće većine. Navedeno je posebno značajno u srpskim okvirima, jer je celokupna parlamentarna debata u velikoj meri zloupotrebljena u svrhu obraćanja glasačima. Navedena praksa, koja nanosi veliku štetu zakonodavnoj funkciji i kvalitetu i usmerenosti debate u plenumu, dovela je do toga da se Skupština u značajnoj meri svela na još jedan kanal za politički marketing. U tom svetlu, diskursi o stranim akterima koji postoje u Narodnoj skupštini zasnivaju se na porukama koje vladajuća većina šalje svojim biračima, i to sa većim „stepenom slobode“ nego što to rade predstavnici Vlade i predsednik Republike koji su obavezaniji da se u svojim izjavama strožije drže načela zvanične spoljne politike.

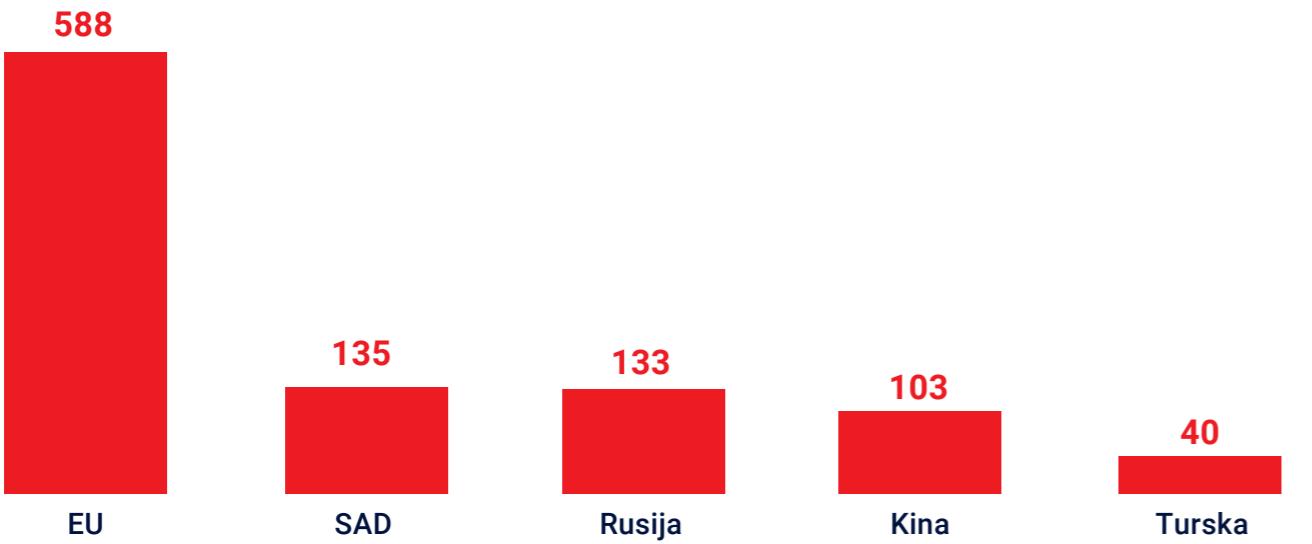
Učestalost pominjanja aktera

Najpre, kada je reč o učestalosti pominjanja (grafikon 1), EU je ubedljivo najčešće spominjan strani akter, ukupno u 588 govora. Navedeni rezultati ne predstavljaju iznenadenje niti odstupanje u odnosu na ranija istraživanja Otvorenog parlamenta. Pored toga što pristupanje EU zvanično predstavlja važan cilj aktualne Vlade, EU je najveći trgovinski partner Srbije a sama Narodna skupština ima centralnu ulogu u usvajanju pravnih tekovina EU. Važno je naglasiti da je pominjanje EU uključivalo sve njene institucije, ali navedenim brojem nije obuhvaćeno pojedinačno pominjanje država članica Unije.

2 Istraživanje: „Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2020. godine“, mart 2021. godine, [https://crt.rs/istraživanje-stavovi-grdjana-srbije-o-ucešcu-u-demokratskim-procesima-2020-godine/](https://crt.rs/istraživanje-stavovi-gradjana-srbije-o-ucešcu-u-demokratskim-procesima-2020-godine/)

Razlika u broju govora u kojima su pominjane SAD i Rusija je zanemarljiva, pa se može zaključiti da su Vašington i Moskva u Narodnoj skupštini dobili istu „količinu pažnje“. Kina se, uz blago zaostajanje, našla na četvrtom mestu i spomenuta je u ukupno 103 govora. Učestalost pominjanja Turske, kao regionalne sile, značajno zaostaje u odnosu na Brisel i stalne članice Saveta bezbednosti UN.

Grafikon 1: Zastupljenost svih aktera- broj govora u kojima su spomenuti

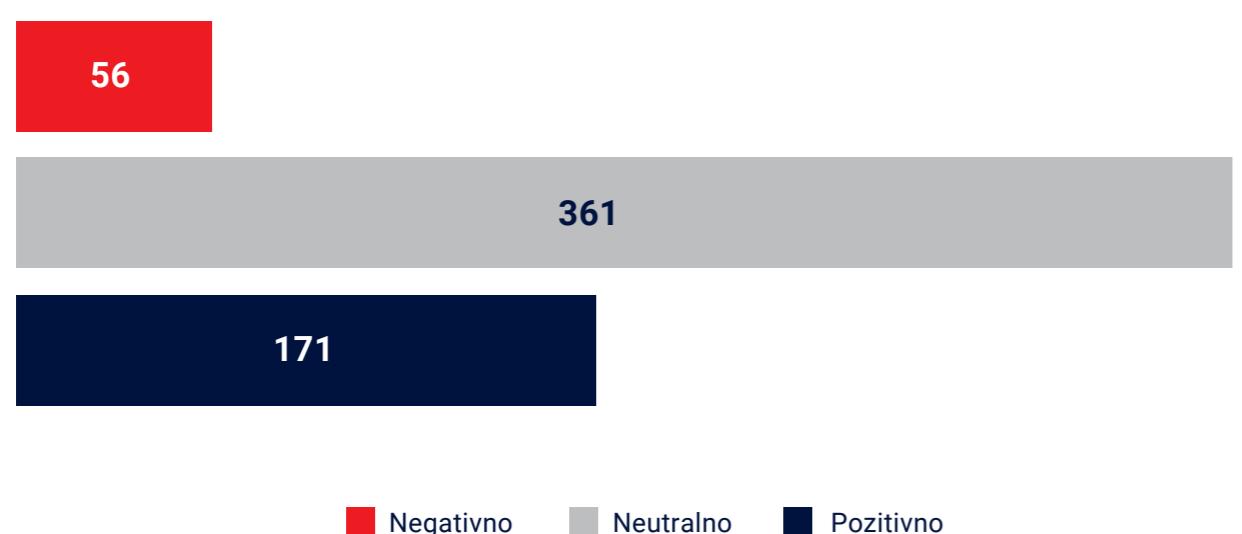


Diskurs o EU

Dok učestalost pominjanja ukazuje na zastupljenost teme, odnosno na količinu pažnje koja je u govorima održanim u Skupštini posvećena svakom akteru, tek se analizom tonaliteta i konteksta u kojem je akter spominjan dolazi do potpunije slike (grafikon 2).

EU je dominantno spominjana u neutralnom tonalitetu (61 odsto), potom u pozitivnom (29 odsto), dok je u 10 odsto govora u kojima je EU spominjana to učinjeno u negativnom kontekstu.

Grafikon 2: Tonalitet pominjanja EU



Ono što je posebno interesantno u slučaju EU je da nije moguće napraviti potpunu korelaciju između govora obojenih negativnim tonalitetom i evroskepticizma. Naime, neretko narodni poslanici (i ostali govornici u Narodnoj skupštini, prvenstveno predstavnici Vlade), čak i u trenucima kritika na račun Brisela, ne dovode u pitanje same evropske integracije Srbije: „Danas govoriti o tome kako samo za ovu vlast Evropa nema alternativu, nije dobro. Evropa je svuda oko nas. Bog visoko, Rusija daleko, a Evropa svuda oko nas.“ Paralelno sa navedenim, prisutan je i manir u kojem se insistira da se određeni potezi (usvajanje nekog zakona ili promena Ustava) ne sprovode zarad evropskih integracija, već kako bi se unapredio kvalitet života građana Srbije. Ambivalentnost spram teme evropskih integracija je očigledna – iako jasno artikulisano protivljenje ulasku u EU uglavnom izostaje, čak i kod negativnog tonaliteta, ipak je izuzetno važno demonstrirati manjak entuzijazma i napraviti otklon u odnosu na politiku predašnje većine. Navedeno je verovatno posledica procene u kojoj meri (preciznije na kakav način i pod kojim uslovima) glasačko telo aktualne većine podržava evropske integracije Srbije, ali i nesaglasja unutar same EU kada je reč o pridruživanju zapadnobalkanskih zemalja.

Govori u kojima je Unija pominjana u negativnom tonalitetu su se ticali aktivnosti Evropskog parlamenta, pogotovo poslanika koji su bili uključeni u moderiranje međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima (sve do poslednjih etapa dijaloga) ili su na bilo koji način kritikovali pojedine poteze zvaničnika Srbije. Pored navedenog, kada su Evropski parlament i pojedini poslanici najčešće „optuživani“ za direktno podržavanje opozicije, o EU se negativno govorilo i u kontekstu pružanja podrške nezavisnom Kosovu, odnosno podršci ili odsustvu sposobnosti Brisela da utiče na ponašanje vlasti u Prištini. Kritikovana je okolnost da su uslovi za pristupanje Srbiji „potpuno drugačiji od onih koji su važili za neke druge koji su u međuvremenu postojali članovi EU“, te da se Brisel vodi dvostrukim aršinima kada je reč o odnosu Srbije sa Rusijom i Kinom. Navedeni sentiment oslikavaju reči jednog poslanika vladajuće većine: „Znate, kada zemljama EU treba gas, onda je to pitanje gasa, a kada Srbiji treba gas, onda je to loš uticaj Ruske Federacije.“ Do sličnih zaključaka se došlo i kada su u pitanju kineske investicije na koje, po sudu određenih poslanika, Brisel gleda blagonaklonije kada se realizuju u zemljama koje su već članice Unije.

Diskurs o SAD

SAD su spomenute u 135 govora u Narodnoj skupštini. Od toga, većina pominjanja je očekivano bila u neutralnom tonu (64 odsto). Međutim, za razliku od EU gde je pozitivni tonalitet značajno prevazišao negativni, procenat negativnih i pozitivnih pominjanja Vašingtona je izjednačen. Sa 18 odsto govora u kojima je dominantan bio negativan kontekst, SAD su strani akter koji je, kada se zanemari broj ukupnih spominjanja, najčešće bivao “meta kritike” u Skupštini (grafikon 3).

Međutim, pažljivija analiza govora u negativnom tonalitetu ukazuje na par značajnih nalaza koje je potrebno uzeti u obzir pre donošenja konačnih zaključaka. Naime, značajan deo ovih govorova se odnosi na naseđe bilateralnih odnosa, te na ulogu koju poslanici pripisuju SAD u građanskom ratu u SFRJ, bombardovanju, kao i petooktobarskim promenama. Kada se poslanici i ostali govornici u Narodnoj skupštini negativno osvrću na aktualnu politiku SAD, kritike su najčešće parcijalne – upućene na deo establišmenta (na pojedinačnu stranku ili administraciju), na albanske, kosovske, bošnjačke i ostale lobiste i kongresmene na koje su uticali i slično. Čini se da je važno stvoriti utisak da unutar SAD postoje struje koje nam nisu naklonjene, ali da postoje i “naše” frakcije koje su sklonije da prepoznaju i uvaže interes Srbije. SAD u celosti nisu percipirane i predstavljane kao neprijateljske, čak ni u kritičkim govorima.

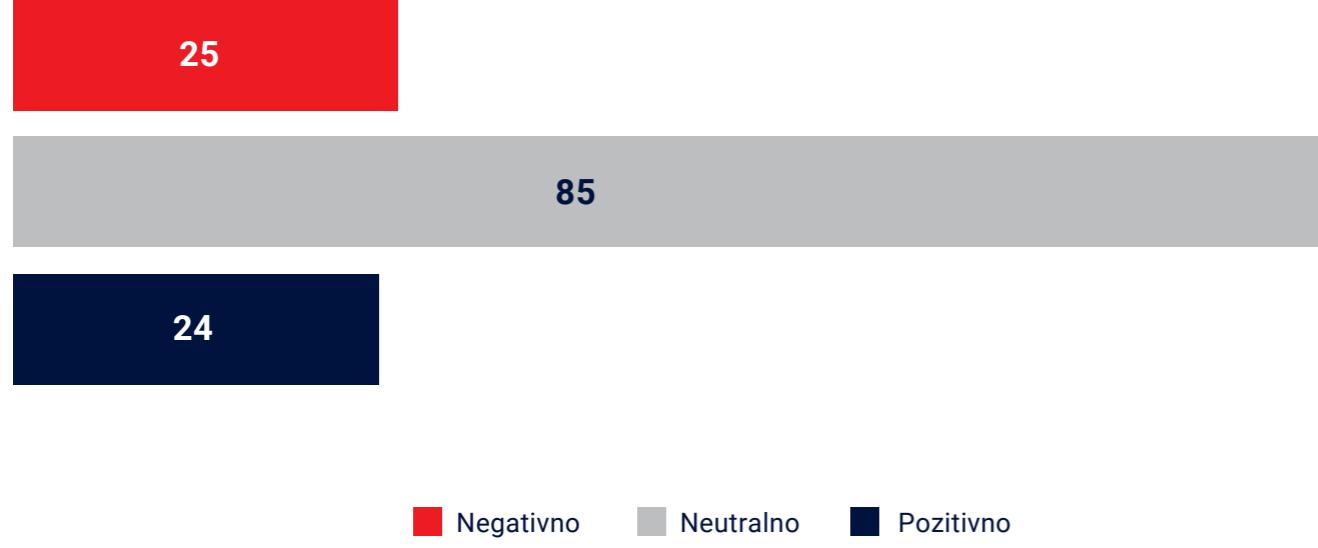
Kao i u slučaju EU, negativni tonovi su posebno prisutni u situacijama u kojima se postupanje zvaničnika može tumačiti kao kritika vlasti u Srbiji, te kada se poveže sa podrškom opoziciji.

Takav je bio slučaj sa pismom koje je 7 kongresmena početkom novembra 2021. godine uputilo predsedniku SAD: "Prvi put imate tu koordinaciju tajkunsko-političke određene elite ovde u Beogradu, privremenih institucija u Prištini, albanskih lobista u SAD, bošnjačkih lobista u SAD, crnogorskih lobista u SAD. Ne govorim ovo slučajno. Protest koji su organizovali u Njujorku ispred sedišta misije Republike Srbije u SAD, dakle u UN, su organizovali albanski lobi u Americi, bošnjački lobi u Americi, crnogorski lobi u Americi. Dakle, svi zajedno su se udružili da kažu kako Srbija ima maligni uticaj u ovom region." Podrška nezavisnom Kosovu je, kao i u slučaju EU, još jedan značajan razlog povremenih kritika na račun SAD.

Grafikon 4: Tonalitet pominjanja Rusije



Grafikon 3: Tonalitet pominjanja SAD



Diskurs o Rusiji

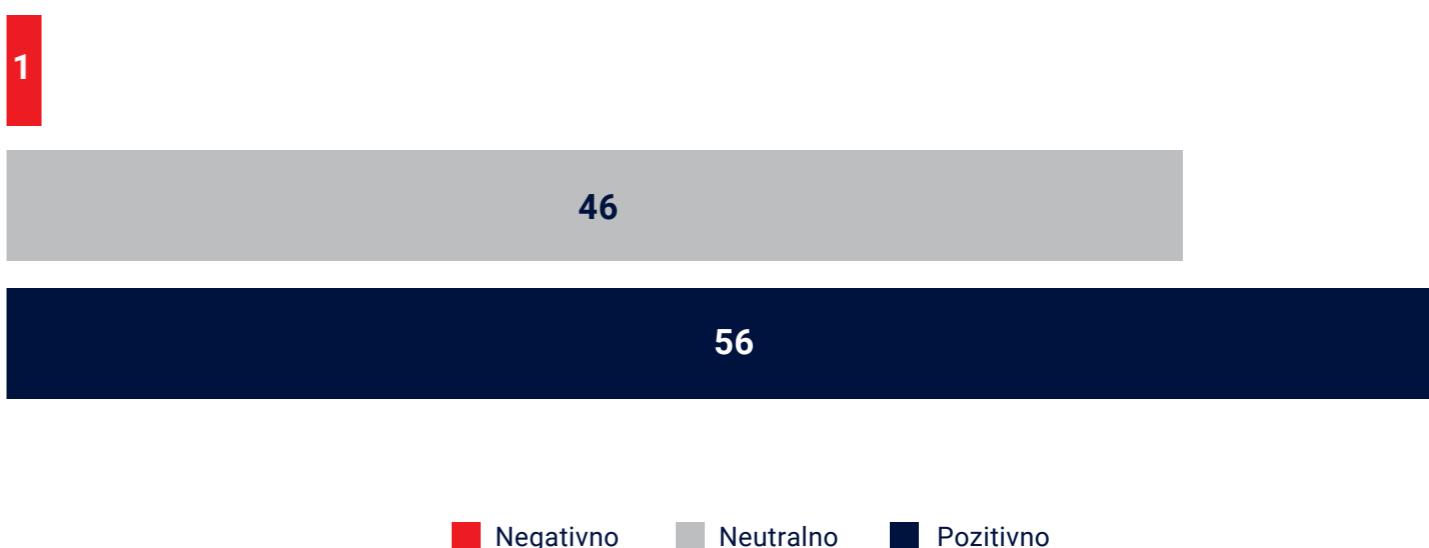
Kao što se može zaključiti iz grafikona 4, SAD i Rusija su izjednačene u količini spominjanja, ne i u tonalitetu. U 55 odsto govora u kojima je Rusija spomenuta to je učinjeno u pozitivnom tonalitetu, dok se preostalih 45 odsto govora može svrstati u neutralne. Rusija, u posledna četiri meseca 2021. godine, u Skupštini nije nijednom spomenuta u negativnom kontekstu.

Zanimljivo je da je Rusija često oslikana pozitivno uz paralelno hvaljenje predsednika Republike Srbije, čija je mudra politika na primer obezbedila povoljnju cenu gasa. Pohvale na račun Moskve su neretko branjenje politike vladajuće većine koja se, pored integracija u EU, zalaže za što bolje odnose sa Rusijom i Kinom: „Evo, pogledali ste, ukoliko ste pratili medije, cena gasa je na najvišem mogućem nivou, na globalnom nivou, međutim u Srbiji predsednik Aleksandar Vučić i zbog svega onoga što je u prethodnom periodu radio i zbog dobre saradnje koju mi imamo sa Rusijom i predsednikom Putinom, mi imamo cenu gasa i cena gasa se neće menjati. Važno je pomenuti da je i zbog naše dobre saradnje i sa istokom i sa zapadom Srbija danas u stanju da se pohvali time da mi imamo na raspolaganju čak pet vakcina. Da mi nismo dobro sarađivali i sa istokom i sa zapadom u prethodnom periodu, mi te vakcine ne bismo ni imali.“

Diskurs o Kini

Kina je takođe dominantno spominjanja u pozitivnom kontekstu (54 odsto), potom neutralnom (45 odsto), a u analiziranom periodu je evidentiran samo jedan govor narodnog poslanika koji se može okarakterisati kao negativan: „Ja lično takođe mislim da i kineske firme treba kontrolisati, jer ovo sa „Linglongom“ je bio jedan veliki skandal, iz prostog razloga što, bez obzira koliko poštujem kinesku civilizacijsku alternativu, znam da je kapital, kako god da se zove, isti i da ga treba kontrolisati.“

Grafikon 5: Tonalitet pominjanja Kine



Slično kao u slučaju Rusije i Kina je predstavljena kao važan partner koji nije „zaboravljen“ iako evropske integracije predstavljaju strateški cilj Srbije. Otuda su i pohvale na račun Kine ujedno često pohale spoljnopolitičkog opredeljenja vladajuće većine. Takođe, Kina je predstavljana kao pouzdan ekonomski partner i investitor, te prijatelj koji je pružio značajnu podršku u borbi protiv pandemije virusa Kovid 19.

Diskurs o Turskoj

O Turskoj se u Narodnoj skupštini Republike Srbije dominantno govorilo u neutralnom tonalitetu (60 odsto), pozitivnom (35 odsto), dok se dva govora u kojima je spomenuta Turska mogu okarakterisati kao negativni.

Grafikon 6: Tonalitet pominjanja Turske

2

24

14

■ Negativno ■ Neutralno ■ Pozitivno

Međutim, važno je napomenuti da ta dva govora nisu predstavljala neku kritiku turske politike prema Srbiji. Prvi govor koji je nosio negativnu konotaciju je u Narodnoj skupštini održala predsednica Parlamenta Kipra koja se obratila srpskim kolegama, a drugi se odnosio na pežorativno poređenje izvršitelja sa periodom „turske okupacije“ (misli se na Osmansko carstvo). Stoga se može zaključiti da su kritike na račun Turske, kao i Rusije i Kine, izostale, odnosno da su suštinski zanemarljive.

Zaključak

Istraživanje Otvorenog parlamenta ukazuje da se diskursi o stranim silama, koji se izgrađuju kroz obraćanja u plenumu Narodne skupštine, u najvećoj meri stavljaju u svrhu održanja zvaničnog narativa kroz koji vladajuća većina komunicira ka glasačima svoja spoljnopolitička opredeljenja.

Otuda je integracija u EU i dalje zvanično strateški cilj Srbije. Ipak, važno je distancirati se od ranijeg entuzijazma, pa se priključenje sada više predstavlja kao neki usud, ili neminovnost. Brisel se, u najmanju ruku, ne idealizuje. A u momentima u kojima do zvaničnog Beograda stignu kritike, diskurs

ka EU postaje sve negativniji. Otuda ostaje otvoreno pitanje da li bi eventualno intenziviranje kritika moglo voditi i ka jasnijem okretanju ka evroskepticizmu. SAD nisu predstavljene kao neprijatelj ovog režima, daleko od toga. Ipak, glasačima se šalje poruka da unutar ove zemlje postoje frakcije koje, kao i u ranijim vremenima, nemaju razumevanja za interes Srbije. Rusija i Kina su „prijatelji“, ali ovi odnosi su jasno bazirani na obostranoj koristi. Posebno je važno predočiti glasačima da su te koristi rezultat mudre politike vladajuće većine, koja je, za razliku od ranijih srpskih vlasti, odolela pritiscima Zapada da se distancira od ovih zemalja, već hrabro sledi sopstvene interese. Turska, iako značajna regionalna sila čiji interesi i zvanična politika nisu nužno saglasne sa težnjama Beograda, zapravo nije prepoznata kao takva. Stoga i nije meta kritika na primer na osnovu podrške nezavisnom Kosovu, na način na koji su to EU i SAD.

Skupština nije mesto na kojem bi se, kroz usmereni dijalog u plenumu a u cilju vršenja nadzora nad spoljnom politikom koju vodi Vlada Republike, građani mogli informisati o strateškim spoljnopolitičkim prvcima Srbije. Ne postoji ni značajnija opozicija koja bi, opet kroz dijalog u plenumu, mogla dovoditi u pitanje svrshishodnost tih pravaca. Iako je vođenje spoljne politike nadležnost Vlade, narodni poslanici sve „zasluge i pohvale“ pripisuju predsedniku Republike koji je, suprotno Ustavu, i predsednik najveće parlamentarne partije. Otuda je lako zamisliti scenario u kojem bi se pravac spoljne politike Srbije u potpunosti promenio, a da to ne izazove nikakvo propitivanje narodnih poslanika u parlamentu. Dominantna većina poslanika aktualnog saziv bi tada samo prilagodila svoje govore u svrhu izgradnje novih diskursa koje bi bilo potrebno poslati glasačima.

Ovo istraživanje sprovedeno je u okviru projekta „Open Parliament - Bridging the Gap between Citizens and the Parliament“ finansiranog od strane Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu. Za sadržinu nalaza isključivo je odgovorna Crta i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu.

Analiza

Izbor sudija - Gde je ravnoteža između zakonodavne i sudske vlasti?

Miša Bojović

Viša istraživačica, Otvoreni parlament

Tokom samo godinu dana 12. saziva, prvi put na sudske funkcije izabrano je 220 sudija. Poređenja radi, u prethodnom sazivu, koji je dostigao svoj pun četvorogodišnji mandat, izabrano je 485 sudija. Ilustrativno, u aktuelnom sazivu je osporena kandidatura 24 sudija, dok je u prethodne četiri godine osporeno pet. Protiv izbora osporenih kandidata glasali su svi prisutni poslanici. Najveći broj osporavanja prošao je bez obrazloženja, sve dok nakon skoro godinu dana, iz izjave jednog narodnog poslanika nije postalo jasno da se vrši neki vid bezbednosnih provera kandidata, ali ne i kakav i ko ih vrši. Problematično u ovoj izjavi je to što ne postoje zakonski preduslovi da se to čini.

Čini se da parlament nikada nije bio jedinstveniji u svojim odlukama, zašto je to tako? Godinu dana pre kraja prethodnog, 11. saziva, opozicija je započela bojkot rada Skupštine. Navedeni razlozi odnosili su se na opstrukciju rada parlamenta od strane vladajuće većine, podnošenjem prevelikog broja amandmana na propise, koji su onemogućavali poslanike opozicije da za govornicom iznose svoje predloge. Bojkot opozicije, obrazložen lošim izbornim uslovima, nastavljen je i na narednim izborima za poslanike Narodne skupštine. Dvanesti saziv odlikuje najmanje pluralizma u poslednjih trideset godina. Devedesetsedam odsto poslanika pripada vladajućoj većini. Od 250 izabranih, samo je 7 poslanika opozicije, od toga broja, 6 pripada jednoj manjinskoj stranci. Okolnosti u kojima se odbijaju kandidature za sudske funkcije, praktično od strane jedne, vladajuće, stranke, su zabrinjavajuće. Iako je ovaj saziv izabran na izborima, aktuelno je pitanje njegovog legitimiteta, budući da nije obezedio zastupljenost svih relevantnih političkih opcija u društvu. .

Osporavanja u tišini

Sva osporavanja izbora sudija na prvu sudske funkciju u prethodnom 11. i sadašnjem 12. sazivu, su došla iz redova poslanika Srpske napredne stranke. Iako, prema Posovniku Narodne skupštine, postoji obaveza da se svako osporavanje kandidature i obrazloži, sve dok se 14. oktobra 2021. godine na Drugoj sednici Drugog redovnog zasedanja narodni poslanik Dejan Kesar nije izjasnio da osporava kandidature pojedinih sudija sa obrazloženjem da ne ispunjavaju „osnovne elementarne bezbednosne kriterijume“³, građanima nisu predočavani razlozi osporavanja prethodnih kandidatura. Najveći broj kandidatura u aktuelnom, 12. sazivu, osporila je predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Jelena Žarić Kovačević – 17 (od ukupno 24), svaki put bez obrazloženja. Efekat „grudve“ pokrenuo je, narodni poslanik Dejan Kesar, nakon što je pomenuo da se sudije osporavaju nakon navodnih bezbednosnih provera, uz obrazloženje da su u razgovorima sa neimenovanim građanima dobijene informacije koje govore da kandidati ne ispunjavaju uslove. Istom prilikom Dejan Kesar je pozvao Visoki savet sudstva, strukovno telo koje predlaže kandidate Narodnoj skupštini da: „vodi računa, ali nemojte ovo da shvatite kao bilo kakav oblik pritiska, ali da kada definišete određene predloge odluka o izboru sudija koji se biraju na prvi put, da malo detaljnije, na jedan malo sažetiji način vidite ko su kandidati, kakve oni kvalitete imaju i da takve kandidate uputite Narodnoj skupštini na odlučivanje.“ Da je reč o političkoj odluci i da odluke o osporavanju pojedinih kandidata za prvu sudske funkciju dolaze iz jedne, trenutno najjače političke partije -

SNS, svedoče i izjave poslanika iz koalicionih partija: „Ne znam da li je bilo dovoljno obrazloženja kod ranijih slučajeva, kada su osporavane sudije, jer koliko sam shvatio kolegu Dabića, ovi neće biti osporeni. Ni mi nismo znali u SPS-u da li će biti osporeni ili ne. Nismo znali a onda su tu argumentaciju koju su dali bila prihvatljiva ili ne prihvatljiva. Za nas je bila prihvatljiva i mi smo tako glasali“ (Toma Fila, SPS, 18. 11. 2021). Nijedan od osporenih kandidata nije izabran.

Prema poslovniku Narodne skupštine, član 201. stav 3, narodni poslanik može osporiti predlog za izbor sudija koji se biraju prvi put, pri čemu osporavanje mora biti izričito obrazloženo.⁴ Tek na Šestoj sednici Drugog redovnog zasedanja, 18. novembra 2021. godine, razrešeni su zahtevi struke za obrazloženjem poslaničkih odluka i motivi poslanika da ospore pojedine kandidate. Predstavnica Visokog saveta sudstva, Snežana Bjelogrlić, zahtevala je od narodnih poslanika da obrazlažu odluke o osporavanju kandidature pojedinih kandidata: „Ono što sam govorila, da očekujem obrazloženje to je iz razloga da bismo mi mogli da diskutujemo. Znate za sudiju je potrebno da ispunjava uslove stručnosti, sposobljenosti i dostojnosti i mi to cenimo u toku procedure za izbore kada šaljemo parlamentu predloge, kada narodni poslanici samo ospore, a ne znamo zašto i kada kažu da je to iz razloga bezbednosnih, kao što je bilo prošli put, nama nije jasno o čemu se radi, da li to znači da je neki kandidat nedostojan, s obzirom da se ti kandidati i kasnije javljaju na konkurs i ne znamo kako da se ponašamo, moramo imati argumentaciju.“ Na ovaj obrazložen zahtev reagovali su koalicioni partneri: „Vi ste nama postavili pitanje da ako osporavamo nekog, treba da damo i obrazloženje. Da li je to kritika na dosadašnji rad, jer ja kad je kolega Dabić osporio prošli put, ja sam se složio i to je dovoljno obrazloženje“ (Toma Fila, SPS, 18. 11. 2021), „Imamo pravo da osporimo. Da li će to da se nazivaju subjektivni ili objektivni razlozi, da li će ti razlozi da se nazivaju bezbednosni, ali mi imamo pravo kao narodni poslanici kojima je data suverenost od strane građana Republike Srbije da osporimo bilo kog kandidata. Zato što želimo da najbolji rade u pravosuđu, da najbolji dele pravdu i da na taj način građani imaju poverenja u pravosuđe i naš pravni poredak.“ (Dejan Kesar, SNS, 18. 11. 2021).

Tabela 1. Izbor sudija na prvu sudske funkciju u 12. sazivu Narodne skupštine

Datum odluke	Izabrani	Osporeni	Poslanik koji je osporio izbor	Rezultati glasanja	Napomena
29. 12. 2021.	9	0		171 za	
15. 12. 2021.	25	0		185 za	
17. 11. 2021.	1	0		181 za	
14. 10. 2021.	10	7	Dejan Kesar 5 / Uglješa Mrdić 2	157 za	Svi osporeni nisu izabrani
6. 5. 2021.	25	1	Jelena Žarić Kovačević 1	176 za	Osporeni nije izabran
6. 5. 2021.	77	12	Jelena Žarić Kovačević 12	178 za	Svi osporeni nisu izabrani
14. 4. 2021.	33	4	Jelena Žarić Kovačević 4	173 za	Svi osporeni nisu izabrani
25. 3. 2021.	1	0		199 za	
4. 3. 2021.	31	0		167 za	
28. 1. 2021.	2	0		204 za	
28. 1. 2021.	0	0		206 za	

Šta su zakonski preduslovi za kandidata za sudiju

Još uvek važeći Ustav iz 2006. godine propisuje stalnost sudijske funkcije, izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine. Ustav takođe propisuje da Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju.⁵ Važno je napomenuti i da većinu članova Viskog saveta sudstva trenutno bira Skupština, a odluke se u Visokom savetu sudstva donose većinom glasova svih članova.⁶

Kada je reč o predlaganju kandidata za prvu sudijsku funkciju, Visoki savet sudstva u skladu sa odredbama Zakona o sudijama oglašava izbor za sudije. Nakon okončanja prijava po oglasu sprovodi postupak za svakog kandidata pojedinačno, u kojima utvrđuje njihovu stručnost, osposobljenost, dostoјnost i zatim sprovodi ispit za buduće nosioce sudijskih funkcija. Nakon toga utvrđuje predlog odluke i upućuje je Narodnoj skupštini i nadležnom Odboru za pravosuđe. Za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije.⁷ Stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske funkcije. Osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskeih predmeta. Dostoјnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama. Kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostoјnosti propisuje Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom.⁸ Visoki savet sudstva pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostoјnosti kandidata. Podaci i mišljenja pribavljaju se od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci, a za kandidate koji dolaze iz sudova obavezno je pribavljanje mišljenja sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda, u koje kandidat ima pravo uvida pre izbora.⁹ U okviru obaveznih dokumenata koje je kandidat za prvi izbor sudije na sudijsku funkciju mora da dostavi VSS je i uverenje da se protiv njega ne vodi krivični postupak.¹⁰

Pored navedenih kriterijuma, ni u jednom zakonu, niti propisu, se ne spominje bezbednosna provera kandidata za sudije, niti je jasno šta ona tačno podrazumeva i ko je može sprovoditi. Osim izjava narodnih poslanika da je to osnov za njihovo osporavanje kandidata, ne postoji zakonska rešenja koja podržavaju ove izjave. Ovakve tvrdnje narodnih poslanika sporne su sa nekoliko stanovišta - ko vrši provere kandidata za mesto sudije, po kojim kriterijumima, da li su ti kandidati obavešteni o tome i na koji način su narodni poslanici došli u posed tim podacima? Bezbednosne provere u Republici Srbiji mogu vršiti policija, Bezbednosno informativna agencija i Vojno bezbednosna agencija. Njihov rad je regulisan odgovarajućim zakonima. Tako član 102. Zakona o policiji¹¹, detaljno navodi spisak lica nad kojima policijski službenik ima pravo da vrši bezbednosne provere. Spisak ne obuhvata proveru kandidata za sudije na prvu sudijsku funkciju. Kandidati za prvu sudijsku funkciju ne spadaju ni u navedena lica iz člana 141 istog zakona: rukovodioci srednjeg nivoa i lica na položaju i postavljena lica, odnosno rukovodioci visokog i strateškog nivoa u Ministarstvu. Dodatno, Pravilnik o policijskim ovlašćenjima¹², u članovima 72-74, navodi da mora postojati zakonski osnov

za vršenje bezbednosne provere i da podnositelj zahteva mora da priloži saglasnost lica, pre početka vršenja bezbednosne provere. Takođe ni Zakon o sudijama¹³ ne predviđa ovakve vidove provera kandidata za prvu sudijsku funkciju. Nesumnjivo da je po rečima narodnog poslanika neko vršio bezbednosne provere kandidata, međutim, ono što je ostalo nedorečeno je ko je to činio i po kojim osnovama. Čak i da su ovakve provere vršene, kandidatima je trebalo biti predočeno iz kojih razloga nisu izabrani na funkciju na koju su aplicirali.¹⁴

Menja se Ustav – bez skupštine u izboru sudija

“Mislim da nema ništa sporno da Narodna skupština kao najviše zakonodavno telo raspravlja o budućim kandidatima za nosioce pravosudnih funkcija i da mi damo svoje mišljenje o predloženim sudijama koja nam dolaze od strane Visokog saveta sudstva, jer kao što je u prethodnim raspravama i dr Aleksandar Martinović rekao - mi ne smemo da dozvolimo 2021. godine da se vratimo na sistem samoupravljanja, pa da onda slušamo mišljenja i stavove različitih organizacija kako bi mi trebali ovaj naš posao da radimo, odnosno kako da budemo nosioci jednog dela suverenosti koju su nam građani predali na slobodnim i demokratskim izborima u junu mesecu 2020. godine. Zaista mislim da je dobro da se čuje mišljenje narodnih poslanika kada govorimo o nosiocima pravosudnih funkcija” (Dejan Kesar, SNS, 18. 11. 2021). Međutim, upravo uklanjanje narodnih poslanika iz izbora sudija je cilj novousvojenih izmena Ustava. Ista Narodna skupština i isti narodni poslanici usvojili su 30. novembra 2021. godine Akt o promeni Ustava sa 193 glasa za i 3 glasa protiv. Ustavne promene donose se sa ciljem veće nezavisnosti pravosuđa, što je i jedan od zahteva za usklađivanje sa standardima Evropske unije. Nijedan od poslanika koji su se pozivali na neophodnost prakse da Narodna skupština bira sudije na prvu sudijsku funkciju, nije glasao protiv, iako je usvojenim Aktom o promeni Ustava Narodna skupština izuzeta iz postupka izbora sudija koji se sada u potpunosti prepušta Visokom savetu sudstva.

Još uvek važećim odredbama Ustava Republike Srbije predviđeno je da Visoki savet Sudstva čini 11 članova, od kojih su troje članova po položaju (ministar zadužen za pravosuđe, predsednik nadležnog skupštinskog odbora, predsednik Vrhovnog kasacionog suda), a osmoro su izabrani članovi. Izborne članove bira Narodna skupština i to dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci (jednog iz reda advokata, jednog profesora pravnog fakulteta) i šestoro sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će Visoki savet sudstva činiti 11 članova - po funkciji član će biti predsednik Vrhovnog suda, šestoro će biti sudije neposredno izabrane od strane sudija, a četvoro će, među istaknutim pravnicima, birati Narodna skupština na predlog nadležnih odbora.¹⁵ Dakle u odnosu na osam članova VSS koje je prethodno birala Skupština, njihov broj je novousvojenim predlogom smanjen na četiri. Cilj ovog rešenja je da se obezbedi ravnoteža između predstavnika profesije i članova koje bira zakonodavna vlast, u korist samostalnosti profesije. Dodatno, umesto većinom glasova svih narodnih poslanika, za izbor izbornih članova Visokog saveta sudstva biće potreban glas čak dve trećine svih narodnih poslanika. Ukoliko se ne obezbedi dvotrećinska većina za izbor kandidata, u roku određenom

5 Čl 146 i 147 Ustava Republike Srbije

6 Čl 31 Poslovnika VSS

7 Čl 43 Zakona o sudijama

8 Čl 45 Zakona o sudijama

9 Čl 49 Zakona o sudijama

10 Čl 41 Poslovnika Visokog saveta sudstva

11 Zakon o policiji ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018) https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_policiji.html

12 Pravilnik o policijskim ovlašćenjima ("Sl. glasnik RS", br. 41/2019) <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-policijskim-ovlas-cenjima.html>

13 Zakon o sudijama ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US, 47/2017 i 76/2021) https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html

14 "U demokratskim društvinama i državama, građanin se nakon sprovedenog postupka bezbednosne provere, na razuman način obaveštava i upućuje na razlog zbog kojih njegov profil ne odgovara kriterijumima za rad u državnom organu.", Bezbednosna provera – kontroverze u radu organa bezbednosti (komparativni pravni i bezbednosni pristup) Zoran Dragić, Dragan Manojlović i Vojislav Jović, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednost, 2018 <https://rhinosec.fb.bg.ac.rs/bitstream/id/230/378.pdf>

15 <https://otvoreniparlament.rs/akt/4682>

zakonom, preostale članove bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Proces izmena Ustava u oblasti pravosuđa, iako započet 2016. godine, intenziviran je nakon što je Vlada Republike Srbije podnela predlog za promenu Ustava 4. decembra 2020. godine. Predlog za promenu iznet je pred Narodnu skupštinu 7. juna 2020. i ona je dvotrećinskom većinom donela odluku da se pristupi promeni. Tokom javnih slušanja na temu promena Ustava, od vladajuće većine se dominantno moglo čuti da se izmene Ustava rade zbog zahteva Evropske unije u sklopu obaveznih uslova za pristupanje EU i da nisu svi poslanici zadovoljni što se to čini. Stoga je određen broj narodnih poslanika, koji nisu želeli da se odreknu prava da biraju sudije na prvu sudijsku funkciju, uprkos neslaganjima sa predloženim rešenjima, aktivno učestvovao u procesu izmena Ustava.

Na zahtev Srbije, Venecijanska komisija, 24. novembra 2021. godine, izdaje hitno mišljenje o Aktu o promeni Ustava. U tom mišljenju se navodi da iako revidirani ustavni amandmani, ako budu usvojeni, imaju potencijal da donesu značajne pozitivne promene u srpskom pravosuđu, mnogo će zavisiti od njihove primene i da je sadašnja ustavna reforma neophodan i važan prvi korak u procesu, ali ne predstavlja završetak ovog procesa. Komisija je istakla da će, pored zakonskih promena, biti neophodna i duboka promena političke i pravne kulture koja vlada u Srbiji da bi efekti ustavnih amandmana postali opipljivi. Ona je, između ostalog, pozdravila ukidanje nadležnosti Narodne skupštine da bira predsednike sudova i javnih tužilaca i odlučuje o prestanku njihove funkcije, kao i da bira sudije i zamenike javnih tužilaca.¹⁶

Jedan korak bliže evropskim standardima

Kakvi su međunarodni standardi u pogledu izbora sudija i za koja rešenja se smatra da donose veći stepen nezavisnosti sudstva? Da li je za Srbiju bolje još uvek aktuelno „prelazno“ rešenje gde skupština bira kandidate za prvu sudijsku funkciju na period od tri godine a nakon toga reizbor na doživotnu funkciju vrši strukovno telo - Visoki savet sudstva ili novousvojeno Ustavno rešenje u kome jednokratno izbor na doživotnu funkciju vrši Visoki savet sudstva? Standardi Ujedinjenih nacija u tom pogledu idu u pravcu tendencija da se proces imenovanja sudija učini transparentnijim uvođenjem, formalno ili neformalno, različitih oblika učešća aktera stručno osposobljenih za ocenjivanje kandidata. Smatra se da takva organizacija procesa bolje garantuje nestranačku i stručno kvalifikovanu selekciju, od poveravanja izbora sudija zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti. Takođe se insistira na tome da se izbor treba potkrepiti sa dovoljno informacija o svim kandidatima u vezi njihove profesionalne osposobljenosti kako bi se osiguralo da izbori ne budu čisto političke prirode.¹⁷

Na sličnom je stanovištu i studija „Recruitment and appointment of judges and justices in Europe and the US: law and legal culture“ u kojoj se navodi da u značajnom broju evropskih zemalja izvršna ili zakonodavna vlast igraju važnu i odlučujuću ulogu u imenovanju sudija. To su uglavnom stare demokratije u Evropi, u kojima vlada (ili predsednik), ponekad u kombinaciji sa parlamentom, formalno odlučuje o imenovanju sudija. Često sudovi ili druga pravosudna tela u ovim zemljama daju preporuke za imenovanje sudija. Ovih dana, u mnogim evropskim zemljama, sudski savet igra važnu ulogu u izboru i imenovanju sudija. Postoji samo nekoliko zemalja (kao što je Švajcarska) u Evropi u kojima (uglavnom niže sudove) sudije imenju sami sudovi. U većini evropskih zemalja, ustavne garancije protiv političkog uticaja na imenovanja sudija su relativno slabe. Najvažniji je

razvoj pravne kulture koja poštuje nezavisnost sudstva. Pored toga, posebne mere zaštite u vezi sa pravnim statusom sudija (doživotni mandat, bez razrešenja sudija od strane izvršne ili zakonodavne vlasti) i posebne mere zaštite od spoljnog pritiska u sprovođenju pravde su možda još važnije za nezavisnost sudstva. Venecijanska komisija je u svom izveštaju o nezavisnosti sudija (2010) izrazila stav da sistem, kakav je bio u starim demokratijama, u kojem izvršna vlast ima odlučujući uticaj na imenovanje sudija, može dobro funkcionisati u praksi i omogućiti nezavisnost pravosuđa jer su ta ovlašćenja ograničena pravnom i kulturom tradicijom. U novim demokratijama koje nemaju stvorenu pravnu tradiciju, preferira osnivanje sudskog saveta sa odlučujućim uticajem na imenovanje sudija. Većinu članova ovog sudskog saveta treba da bira samo pravosuđe. Venecijanska komisija u svome izveštaju navodi da takav sudski savet ispunjava evropske standarde vladavine prava.¹⁸

I Evropska povelja o sudijama, koju je usvojila Evropska asocijacija sudija, navodi da su potrebne mere kako bi se osigurala stvarna nezavisnost pravosuđa od političkog uticaja od strane izvršne i zakonodavne vlasti i da je potrebno “preuzimanje konkretnih mera kojima se garantuje nezavisnost sudstva, štiteći sudije od bilo kog oblika političkog uticaja na donošenje odluka kroz konstituisanje ili usvajanje primarnog i podzakonskog akta i uspostavljanje jasnih procedura i objektivnih kriterijuma za imenovanje, nagrađivanje, mandat, unapređenje, suspenziju i razrešavanje članova sudstva i izricanje disciplinskih sankcija”.¹⁹

Akt o promeni Ustava, koji formalno izdvaja izbor sudija iz nadležnosti Narodne skupštine, potvrđen je na referendumu 16. januara 2022. Do formiranja novog Visokog saveta sudstva Skupština će nastaviti da vrši svoju funkciju a onda će izbor sudija preći u potpunosti u ruke članova Visokog saveta sudstva. Najavljeni vanredni parlamentarni izbori, ukoliko se realizuju, mogli bi okončati rad ovog saziva već sredinom februara 2022. godine, a naredni period u kome bi novokonstituisana skupština mogla početi sa radom, u punom kapacitetu, je redovno jesenje zasedanje u oktobru 2022. Nakon tога možemo očekivati donošenje seta zakona koje će bliže urediti ovu oblast i formiranje novog Visokog saveta sudstva koji će preuzeti izbor sudija. Do uspostavljanja nove prakse samo se u teoriji može razmatrati koji vid izbora sudija je svrsishodniji i da li je izmešanjem izbora sudija iz ruku narodnih poslanika prekinuta praksa njihovog eventualnog arbitarnog izbora. Bez postojanja pravne i političke kulture, koja neguje nezavisnost sudova, svako zakonsko rešenje može biti upotrebljeno i izmenjeno u skladu sa namerama vladajućih struktura.

16 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019rev-e)

17 Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, UNODC, 2011 https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf

18 Recruitment and appointment of judges and justices in Europe and the US: law and legal culture, Paul Bovend'Eert, 2018 <https://trema.nvvr.org/editie/2018-05/recruitment-and-appointment-of-judges-and-justices-in-europe-and-the-us>

19 European Charter on the Statute for Judges (Strasbourg, 8-10 July 1998), adopted by the European Association of Judges, published by the Council of Europe [DAJ/DOC (98)23] <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766485&direct=true>

● IZBOR SAŽETAKA ZAKONA

Zakon o izmenama i dopunama zakona o sprečavanju korupcije

Zakonom o sprečavanju korupcije se uređuje položaj, nadležnost, organizacija i rad Agencije za sprečavanje korupcije, pravila o sprečavanju sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija, kumulacija javnih funkcija, prijavljivanje imovine i prihoda javnih funkcionera i druga pitanja koja su značajna za sprečavanje korupcije. Zakon je donet u maju 2019. godine, a primenjuje se od 1. septembra 2020. godine, s tim što je prethodno na snazi bio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije koji se primenjivao od 1. januara 2010. godine. Razlozi za izmene i dopune koje se predlažu je usklađivanje sa preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO), čiji je Republika Srbija član. Pored toga i Agencija za sprečavanje korupcije je ukazala na određene odredbe Zakona koje bi trebalo precizirati u cilju njegove bolje i pravilnije primene. Jedne od najvažnijih izmena odnose se na preciznije definisanje zloupotrebe javnih resursa i pooštravanja kazni za javne funkcionere koji zloupotrebe javne resurse.

KLJUČNE NOVINE

DOPUNJEN POJAM KORUPCIJE

Zakon definiše korupciju kao odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja NEDOVOLJENE koristi za sebe ili drugoga. Ranijom zakonskom definicijom nije se zahtevalo da korist bude nedozvoljena. To znači da će u postupcima u kojima se utvrđuje postojanje korpcionog odnosa Agencija morati da utvrdi i nedozvoljenost koristi radi koje je neko koristio službeni ili društveni položaj.

PROŠIRENI USLOVI ZA IZBOR DIREKTORA AGENCIJE

Pored postojećih uslova za izbor direktora Agencije: lice koje ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, ima završen pravni fakultet, najmanje devet godina radnog iskustva u struci i nije osuđivano za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje javne funkcije, propisuje se i dodatni uslov - posedovanje posebnih znanja i iskustva u oblasti sprečavanja korupcije.

PRODUŽEN MANDAT ZAMENIKA DIREKTORA AGENCIJE

Umesto dosadašnjeg vezivanja mandata zamenika direktora Agencije za prestanka mandata direktora, predloženim izmenama i dopunama predviđa se da se mandat zamenika direktora Agencije traje do izbora novog direktora u cilju kontinuiranog obavljanja poslova u Agenciji. Dodatno, zameniku direktora Agencije se daju ovlašćenja da od dana prestanka mandata direktora, pa do stupanja na dužnost novog direktora Agencije, on vrši funkciju direktora.

OBAVLJANJE DRUGOG POSLA OD STRANE JAVNOG FUNKCIONERA

Preciziraju se nadležnosti Agencije za davanje saglasnosti javnom funkcioneru za obavljanje drugog posla ili delatnosti. Dodatno, Agencija je dobila ovlašćenje da odredi rok javnom funkcioneru

da prestane da obavlja određeni posao ili delatnost ako se time ugrožava nepristrasno vršenje ili ugled javne funkcije, odnosno ako predstavlja sukob interesa. Zakon propisuje da javni funkcioner, čija javna funkcija zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad, ne može da obavlja drugi posao ili delatnost. Izuzetno, javni funkcioner može da se bavi naučnoistraživačkim radom, nastavnom, kulturno-umetničkom, humanitarnom i sportskom delatnošću, bez saglasnosti Agencije, ako time ne ugrožava nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije. Izuzev navedenih poslova, Agencija može, na zahtev javnog funkcionera, da da saglasnost za obavljanje i drugih poslova, odnosno delatnosti.

EVIDENCIJA PRAVNIIH LICA SA UČEŠĆEM PRIVATNOG KAPITALA FUNKCIONERA ILI ČLANA PORODICE

Krug pravnih lica, koja imaju obavezu prijavljivanja određenih podataka Agenciji, proširuje se na sva pravna lica u kojim javni funkcioner ili član porodice, za vreme javne funkcije i dve godine od njenog prestanka, ima ideo ili akcije, a koje učestvuje u postupku javne nabavke ili privatizacije ili drugom postupku čiji je ishod zaključivanje ugovora sa organom javne vlasti. Takođe se predviđa vođenje posebne evidencije od strane Agencije o navedenim pravnim licima, kao i javna dostupnost podataka iz te evidencije.

NEDOVOLJENI UTICAJ NA JAVNOG FUNKCIONERA U AGENCIJI

Uvodi se definicija nedovoljnog uticaja na javnog funkcionera u Agenciji. Pod nedovoljenim uticajem podrazumeva se svaki uticaj koji nije zasnovan na zakonu ili drugom propisu, kojim se utiče na zakonito i pravilno postupanje javnog funkcionera agencije u vršenju javne funkcije.

PRECIZIRAJU SE PRAVILA ZA OGRANIČENJA JAVNIM FUNKCIONERIMA PO PRESTANKU FUNKCIJE

Preciziraju se pravila za ograničenje za zasnivanje radnog odnosa i poslovne saradnje za javnog funkcionera, po prestanku javne funkcije. Pored toga, precizira se da Agencija u postupku davanja saglasnosti bivšem javnom funkcioneru, za zasnivanje radnog odnosa i poslovne saradnje, naročito ceni koja ovlašćenja je imao taj javni funkcioner u vršenju javne funkcije.

DOPUNJUJE SE LISTA OBVEZNIH PODATAKA O IMOVINI I PRIHODIMA JAVNOG FUNKCIONERA

Dopunjuje se lista obveznih podataka o imovini i prihodima koje je javni funkcioner u dužan da podnese Agenciji sa obaveznom prijavom gotovog novca, digitalne imovine i dragocenosti, kao i druge pokretne imovine čija vrednost prelazi 5.000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

USKLAĐUJU SE ROKOVI ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA POVREDU ZAKONA

Postupak o povredi Zakona, o kome odlučuje Agencija, se može pokrenuti u roku od dve godine od dana saznanja za postojanje povrede Zakona, a ne može se pokrenuti ili okončati, ako je od postupanja ili nepostupanja javnog funkcionera, kojim je učinjena povreda Zakona, proteklo pet godina.

VRSTE MERA KOJE SE MOGU IZREĆI JAVNOM FUNKCIONERU

Propisuje se da Agencija kao posebnu činjenicu pri izricanju mera za povredu zakona ceni i činjenicu da li je javni funkcijer postupio po prethodno izrečenoj meri opomene do isteka roka koji mu je u odluci određen. Javnom funkcijeru može se izreći mera opomene ili mera javnog objavlivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije. Izuzetno, javnom funkcijeru koji je izabran neposredno od građana, kao i licu kome je prestala javna funkcija, može da se izrekne mera opomene ili mera javnog objavlivanja odluke o povredi ovog zakona.

KRIVIČNO DELO NEPRIJAVLJIVANJE IMOVINE ILI DAVANJE LAŽNIH PODATAKA O IMOVINI

Radnja ovog krivičnog dela sada je propisana preciznije tako da krivično delo koje čini javni funkcijer koji suprotno odredbama ovog zakona ne prijavi agenciji imovinu i prihode ili daje lažne podatke o imovini i prihodima, u nameri da prikrije podatke o imovini i prihodima, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

POOŠTRAVANJE KAZNI ZA JAVNE FUNKCIONERE

Još jedna od novina jeste i pooštravanje minimalne zaprećene kazne za javne funkcijere koji prekrše odredbe Zakona sa 50.000 na 100.000 dinara. Maksimalna kazna i dalje ostaje 150.000 dinara.

Zakon o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je prvi put usvojen 2004. godine, a menjan je 2007., 2009. i 2010. godine i svojevremeno je bio visoko pozicioniran na RTI-RAITINGA listi najboljih zakona o slobodnom pristupu informacijama na svetu. Međutim, praksa je pokazala brojne prepreke u njegovom sprovođenju. Najznačajniji problemi na koje Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (U daljem tekstu: Poverenik) već godinama u svojim izveštajima ukazuje odnose se na nemogućnost upravnog izvršenja rešenja Poverenika, neadekvatnu odgovornost organa vlasti za povredu prava na slobodan pristup informacijama kao i na otežano sprovođenje ovlašćenja Poverenika.

Ove, ali i brojne druge prepreke u sprovođenju zakona stvorile su potrebu za unapređenje normativnog okvira. Izmene i dopune ovog zakona inicijalno su bile predviđene Akcionim planom za pregovaračko poglavljje 23, Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2018 – 2020. godine i Akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu (OGP) za 2016. i 2017. godinu. Kako nisu blagovremeno sprovedene, ponovljene su kao obavezujuće i u revidiranom Akcionim planu za Pregovaračko poglavljje 23 u postupku pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, Akcionim planom za sprovođenje nove Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021-2025. godine i Akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022. godinu .

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave započelo je proces izmena i dopuna ovog zakona još početkom 2018. godine. Nacrt objavljen u martu 2018. pretrpeo je oštре kritike stručne

javnosti i nakon sprovedene javne rasprave i izmena u tekstu Nacrta koje su vršene 2018. i 2019. godine postupak je mirovao sve do početka 2021. godine. Ministarstvo je tada oformilo novu radnu grupu, ali nije sprovelo novu analizu stanja u oblasti pristupa informacijama koja bi identifikovala sve probleme koji su nastajali u periodu od 2018. (kada je za potrebe prvog nacrta rađena analiza) do 2021. godine. Rad nove radne grupe obeležio je nedostatak transparentnosti i rezultovao je nacrtom koji je, prema oceni brojnih organizacija civilnog društva, pretio da ugrozi dostignuti nivo prava na pristup informacijama od javnog značaja. Nakon javne rasprave održane u junu 2021. godine, tekst Nacrta donekle je unapređen. Predlog zakona koji je u skupštinsku proceduru ušao 8. oktobra 2021. godine nastoji pre svega da unapredi postupak izvršenja rešenja poverenika ali ne, da poveća odgovornost za pristup informacijama unutar organa javne vlasti ali i da, u određenoj meri, podstakne organe javne vlasti da proaktivno objavljuju informacije. Predlog zakona, takođe, širi krug osnova za uskraćenje prava na pristup informaciji i širi krug organa protiv čijih rešenja će morati da se vode dugotrajni upravni postupci.

KLJUČNE NOVINE

PRECIZIRANJE POJMA ORGANA JAVNE VLASTI

Predlogom zakona proširen je krug organa javne vlasti. Obaveze koje proističu iz ovog zakona imaće i fizička lica sa javnim ovlašćenjima (npr. Javni beležnici i javni izvršitelji), ali i druga lica kojima nije zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja, ali ih faktički imaju na osnovu ugovora, osnivačkih ili drugih akata organa vlasti (npr. komunalne delatnosti), u meri u kojoj se informacije odnose na obavljanje tih poslova.

Precizirana je definicija koja postoji u važećem zakonu i eksplicitno navedeno da se organom javne vlasti smatraju javna preduzeća, ustanove, organizacije i druga pravna lica, koja su osnovana propisom ili odlukom organa Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, uključujući tu i gradske opštine.

Precizirano je i da u krug organa javne vlasti spadaju i privredna društva u većinskom državnom vlasništvu kao i privredna društva koja su u većinskom vlasništvu ili pod upravljačkom kontrolom pomenutih privrednih društava ali i drugih organa vlasti, zajedno ili pojedinačno, kao i druga pravna lica koja su osnovana od strane svih navedenih privrednih društava.

UVODENJE NOVIH OSNOVA ZA USKRAĆIVANJE INFORMACIJE

Predlogom zakona uvode se novi osnovi ograničenja prava na pristup informaciji koji se odnose na zaštitu prava intelektualne ili industrijske svojine, ugrožavanja zaštite umetničkih, kulturnih i prirodnih dobara, ugrožavanja životne sredinu ili retkih biljnih i životinjskih vrsta. Dodatno, postojeći osnovi ograničenja su prošireni ili precizirani.

ISKLJUČENJE ZLOUPOTREBA PRAVA OD STRANE TRAŽILACA INFORMACIJE KAO OSNOVA ZA USKRAĆIVANJE INFORMACIJE

Zloupotreba prava od strane tražilaca informacije više neće predstavljati osnov za odbijanje postupanja po zahtevu. Odredba koja postoji u važećem zakonu, a koja je trebalo da zaštitи organe vlasti od tražilaca koji nastoje da zloupotrebe svojepravo pretvorila se tokom primene Zakona u svoju suprotnost, odnosno postala je sredstvo koje su upravo organi javne vlasti zloupotrebjavali kako bi tražiocu uskratili pristup informaciji. Poverenik je, u bezmalo svakom svom izveštaju, upozorio

na to da organi javne vlasti „informacije uskraćuju pod vidom zloupotrebe prava od strane tražioca informacija, a sve to, veoma često, bez adekvatne argumentacije i dokaza.“

PROTIV REŠENJA NARODNE BANKE NEĆE MOĆI DA SE IZJAVI ŽALBA POVERENIKU

Predlogom zakona Narodna banka Srbija je uvršćena u krug organa koji su izuzeti od drugostepe-nog odlučivanja u ovom postupku, pored Narodne skupštine, Vlade, Predsednika Republike, Ustav-nog suda, Vrhovnog kasacionog suda i Republičkog javnog tužioca. Protiv rešenja ovih organa, kao i u slučaju kada oni uopšte ne postupe po zahtevu, može se isključivo voditi upravni spor. Za razliku od rokova postupanja Poverenika po žalbi, koji su jasno su određeni, u upravnom sporu to nije slučaj. Dodatno, u slučaju čutanja uprave Zakon o upravnim sporovima obavezuje stranku (tražioca informacije) da nakon isteka roka od 15 dana koliko po ZSPIJZ organ ima da odgovori, a pre pokretanja upravnog spora, uputi naknadni zahtev organu javne vlasti i ostavi mu dodatnih 7 dana za odgovor. Sa druge strane, žalba Povereniku može se podneti čim prođe 15 dana od dostavljanja inicijalnog zahteva.

PRODUŽENJE ROKA ZA POSTUPANJE POVERENIKA PO ŽALBI

Predlogom zakona produžen je sa 30 na 60 dana rok u kome je Poverenik obavezan da doneše rešenje po žalbi tražioca informacije. Izuzetak od ovog pravila predviđen je za slučajeve kada je žalba izjavljena zbog čutanja uprave, kada će Poverenik kao i do sada biti obavezan da rešenje doneše u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

PRECIZIRANJE ODREDBA O IZVRŠENJU REŠENJA POVERENIKA

Važeći Zakon predviđa da su rešenja Poverenika obavezujuća, konačna i izvršna te da se izvršenje rešenja Poverenika Poverenik sprovodi prinudom (prinudnom merom, odnosno novčanom kaznom), u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. Nakon izmena Zakona o opštem upravnom postupku koje su u primeni od 2017. godine, Poverenik nije mogao da utvrdi osnovicu za izricanje ovih kazni. Naime, Zakon o opštem upravnom postupku predviđa da se pravnom licu novčana kazna utvrđuje u rasponu od polovine njegovih mesečnih prihoda, do deset procenata njegovih godišnjih prihoda koje je ostvario u Republici Srbiji u prethodnoj godini, ali Poverenik nije mogao da utvrdi osnovicu tj. podatake o godišnjem prihodu organa za prethodnu godinu, neophodnih za utvrđivanje novčane kazne u skladu sa zakonom, jer su nadležni organi Poverenika obaveštavali da ne raspolažu podacima o prihodima organa javne vlasti.

Predlogom zakona preciziran je raspon iznosa kazne za organe koji ne izvršavaju Poverenikova rešenja (od 20.000 do 100.000 dinara) s tim što će kazne moći da budu izrečene neograničeni broj puta, sve dok po rešenju ne bude postupljeno. Dodatno, precizirano je i da će sud biti organ nadležan za sprovođenje rešenja o novčanom kažnjavanju.

PROŠIRENJE KRUGA ORGANA KOJI SU OBAVEZNI DA IZRAĐUJU INFORMATORE O RADU

Predlogom zakona predviđeno je da će obaveza izrade informatora o radu obuhvatati širi krug organa javne vlasti te da će informatorima biti obuhvaćeno više kategorija informacija nego što je to do sada bio slučaj. Pored toga, uvodi se i aplikacija odnosno elektronska obrada informatora, koji će biti dostupni i u mašinski čitljivom formatu. Predlogom zakona predviđeno je da je, u slučaju da organ vlasti propusti da izradi i ažurira informator o radu, Poverenik ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

RAZLIKOVANJE PREKRŠAJA LICA OVLAŠĆENIH ZA POSTUPANJE PO ZAHTEVIMA ZA PRISTUP INFORMACIJI I PREKRŠAJA RUKOVODILACA

Predlog zakona pravi jasnu razliku između prekršaja za koje je odgovorno lice koje postupa po zahtevima od prekršaja za koje odgovara rukovodilac organa. Ovlašćeno lice nije odgovorno za prekršaj ukoliko je postupalo po nalogu rukovodioca organa vlasti i preduzelo sve radnje koje je bilo dužno da preduzme da bi sprečilo izvršenje prekršaja. Ukoliko u nekom organu vlasti nije određeno ovlašćeno lice za prekršaje, uvek odgovara rukovodilac.

DAVANJE OVLAŠĆENJA POVERENIKU DA IZDA PREKRŠAJNI NALOG U SLUČAJU ČUTANJA UPRAVE

Predlogom zakona uvedena je mogućnost da Poverenik, u slučaju da doneše rešenje kojim usvaja žalbu zbog nepostupanja organa vlasti, odgovornom licu izrekne prekršajni nalog u iznosu od 30.000 dinara. U skladu sa Zakonom o prekršajima, lice protiv koga je izdat prekršajni nalog može se oslobođiti plaćanja polovine izrečene novčane kazne ukoliko prihvati odgovornost i u roku od osam dana od dana prijema prekršajnog naloga plati polovinu izrečene.

TRAŽILAC INFORMACIJE NE MOŽE DA PODNESE ZAHTEV ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA PRE OKONČANJA POSTUPKA PO ŽALBI ILI PRED UPRAVNIM SUDOM

Važećim zakonom nije određeno da je za pokretanje prekršajnog postupka isključivo ovlašćen neki od državnih organa koje Zakon o prekršajima prepoznaje ovlašćene organe, već je tražilac informacije u svojstvu oštećenog ovlašćen da prekršajnom суду podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka kada god smatra da je prema njemu učinjen prekršaj iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Štaviše, on svoje pravo da podnese zahtev prekršajnom судu može koristiti bez obzira na to da li je pred Poverenikom ili upravnim sudom uopšte osporio rešenje ili nepostupanje organa javne vlasti.

Za razliku od važećeg zakonskog rešenja, Predlog zakona predviđa da tražilac informacije ne može da pokrene prekršajni postupak pre nego što se okonča postupak po žalbi ili pred upravnim sudom. Ni po okončanju ovih postupaka tražilac ne može neposredno prekršajnom суду podneti zahtev, već se najpre mora obratiti Povereniku odnosno upravnoj inspekciji i od njih zahtevati da podnesu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Tek ukoliko ovi organi smatraju da nema osnova da oni podnesu zahtev, tražilac informacije biće ovlašćen da sam podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

UVODENJE INSTITUTA JAVNOG POZIVA U POSTUPKU IZBORA POVERENIKA

Važećim zakonskim rešenjem kandidata za Poverenika predlaže odbor nadležan za informisanje, dok je Predlogom zakona predviđeno da tu nadležnost preuzima odbor nadležan za državnu upravu, koji je nadležan za razmatranje godišnjih izveštaja o radu Poverenika. Predloge kandidata za Poverenika nadležnom odboru mogu da predlože poslaničke grupe u Narodnoj skupštini. Predlogom zakona predviđeno je i sprovođenje obaveznog javnog razgovora odbora sa kandidatima, kojima treba da bude omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja dužnosti Poverenika, u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine.

Novina koju donosi Predlog zakona u postupku izbora Poverenika je uvođenje javnog poziva svim zainteresovanim licima da se prijave kao kandidati za ovu dužnost. Javni poziv raspisuje predsed-

nik Narodne skupštine a poziv se objavljuje na internet strani Narodne skupštine i u jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na teritoriji cele države.

IZBOR NA DUŽNOST POVERENIKA OGRANIČAVA SE NA JEDAN MANDAT U TRAJANJU OD OSAM GODINA

Za razliku od važećeg zakonskog rešenja, prema kojem isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta, Predlogom zakona predviđeno je da se broj mandata istog lica ograniči na jedan mandat. Trajanje mandata Poverenika produžava se sa sadašnjih sedam na osam godina.

Zakon o zaštitniku građana

Predloženim Zakonom uređuju se položaj, nadležnost i postupak koji se vodi pred Zaštitnikom građana kao nezavisnim državnim organom koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Svrha donošenja novog Zakona jeste, pre svega, jačanje efikasnosti i nezavisnosti Zaštitnika građana. Inicijativa za unapređenje Zakona o Zaštitniku građana postoji još od 2011. godine, a neophodnost izmena Zakona propisana je i u samom Revidiranom planu za poglavlje 23.

KLJUČNE NOVINE

JAVNI POZIV SVIM ZAINTERESOVANIM KANDIDATIMA ZA POZICIJU ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Jedna od bitnih novina Zakona jeste i uvođenje instituta javnog poziva u samu proceduru izbora Zaštitnika građana, te je time omogućeno svim zainteresovanim licima da se prijave kao potencijalni kandidati za Zaštitnika građana. Javni poziv raspisivaće predsednik Narodne skupštine i taj poziv će biti objavljen na sajtu Narodne skupštine i u jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na teritoriji cele Srbije. Svaka poslanička grupa ima pravo da predloži svog kandidata Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ali tek nakon isteka roka od 15 dana od objavljivanja spiska prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor na funkciju. Pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, novim Zakonom se Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo obavezuje da sa svim kandidatima koje su predložile poslaničke grupe obavi javni razgovor na kojem im se omogućava da iznesu svoj stav o načinu i ulozi ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana. U prethodnoj verziji Zakona ovo je bila samo mogućnost, a sada je zakonska obaveza. U slučaju da Narodna skupština ne izabere Zaštitnika građana, tačnije predloženi kandidat ne dobije neophodan broj glasova svih narodnih poslanika, novi Zakon propisuje rok od 15 dana u kojem se pokreće novi postupak izbora. Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog Odbora nadležnog za ustavna pitanja. Ukoliko izabrani kandidat u roku od 30 dana od dana polaganja zakletve ne stupi na dužnost, to će biti osnov za razrešenje Zaštitnika građana.

PROMENA USLOVA ZA KANDIDATE ZA POZICIJU ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Prema aktuelnom predlogu, Zaštitnik građana više neće neophodno biti diplomirani pravnik sa potrebnim iskustvom na pravnim poslovima, već će biti dovoljno da ima visoko obrazovanje i najmanje

10 godina iskustva na poslovima koji su od značaja za samo obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana.

DUŽI MANDAT ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Aktuelnim predlogom produžava se i mandat Zaštitnika građana koji će se sada birati na period od 8 godina, ali bez mogućnosti reizbora na tu funkciju. Ranije je lice birano na period od 5 godina, ali sa mogućnošću reizbora. Funkcija zamenika Zaštitnika građana sada se vezuje za samog Zaštitnika i trajala bi do stupanja na dužnost novog Zaštitnika. (mandat – 8 godina). Izbor zamenika ostavlja se samom Zaštitniku građana, nakon sprovedenog javnog konkursa, umesto dosadašnjeg rešenja, gde je Narodna skupština bila ta koja je birala zamenika.

PRAVNOŠNAŽNA SUDSKA ODLUKA KAO OSNOV OBAVEZNOG PRESTANKA MANDATA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Kao osnov obaveznog prestanka mandata Zaštitnika uvodi se i sledeće rešenje: ako Zaštitnik građana pravnosnažnom sudskom odlukom bude osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje 6 meseci, kao što je to slučaj sa narodnim poslanicima. Aktuelnim predlogom Zakona propisano je da Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu učestvovati u političkim, profesionalnim i drugim aktivnostima koje nisu u skladu sa nezavisnošću i nepristrasnošću funkcije Zaštitnika građana. Oni takođe ne mogu biti članovi nijedne političke stranke. Novinu predstavlja i odredba koja propisuje da će Narodna skupština, na predlog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, doneti odluku o suspenziji Zaštitnika građana, ukoliko je protiv njega određena mera pritvora, tačnije dalje precizira ovu odredbu navodeći još jedan osnov za suspenziju – ako je protiv njega određena mera zabrane napuštanja stana.

UTVRĐIVANJE ROKA ZA RAZMATRANJE ZAKONSKIH INICIJATIVA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Prilikom podnošenja inicijative za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih pravnih akata od strane Zaštitnika građana, Narodnoj skupštini, odnosno Vladi ili organima uprave, sada se utvrđuje i rok za ova tela da razmotre inicijativu Zaštitnika – u roku od 60 dana od datuma podnošenja inicijative. Aktuelni predlog Zakona daje Zaštitniku građana i ovlašćenje da u postupku primene propisa daje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa pomenutih organa, ukoliko se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

OBAVEZA ČUVANJA PODATAKA I NAKON PRESTANKA FUNKCIJE

Imajući u vidu da postoji obaveza organa uprave da omoguće Zaštitniku građana pristup prostorijama i podacima, ukoliko su oni od značaja za postupak koji vodi Zaštitnik, bez obzira na stepen tajnosti podataka (osim kada je to u suprotnosti sa zakonom), novi predlog Zakona propisuje obavezu za Zaštitnika i njegovog zamenika, kao i zaposlene u službi Zaštitnika, da čuvaju kao tajnu sve podatke do kojih su došli tokom vršenja funkcije, pa čak i nakon prestanka njihove funkcije.

ZAŠTITNIK GRAĐANA MOŽE BEZ NAJAVE POSETITI I USTANOVE SOCIJALNE ZAŠTITE

Aktuelnim predlogom, ovlašćenja Zaštitnika građana, da može bez prethodne najave i ometanja da pregleda mesta u kojima se nalaze lica lišena slobode, lica kojima je ograničena sloboda kretanja,

pritvorske jedinice, zatvore, psihijatrijske ustanove, proširuju se i na ustanove socijalne zaštite koje pružaju uslugu domskog smeštaja deci i mladima, odraslim i starijim licima.

KRAĆI ROK ORGANIMA VLASTI ZA PRIJEM ZAŠTITNIKA GRAĐANA U HITNIM SLUČAJEVIMA

Novinu predstavlja i rok koji se sada ostavlja Predsedniku Republike, predsedniku Vlade, predsedniku Narodne skupštine, predsedniku Ustavnog suda i funkcionerima u organima uprave da prime Zaštitnika građana, na njegov zahtev. Prethodno zakonsko rešenje propisivalo je rok od 15 dana, međutim sada se propisuje i kraći rok od 3 dana – ukoliko se radi o slučajevima koji zahtevaju hitnu reakciju.

DETETE SA NAVRŠENIH 10 GODINA MOŽE SAMOSTALNO PODNETI PRITUŽBU ZAŠTITNIKU GRAĐANA

U pogledu samog postupka pred Zaštitnikom građana, vrlo bitna novina predstavlja mogućnosti da pritužbu u ime fizičkog lica sada može podneti i udruženje koje se bavi zaštitom prava deteta, ukoliko prethodno pribavi saglasnost roditelja i staratelja deteta. Zakon predviđa i mogućnost da dete koje je navršilo 10 godina može i samostalno podneti pritužbu. Detetu se pruža pomoć u sastavljanju pritužbe od strane stručnih lica u službi Zaštitnika građana, bez naknade, čak i u situacijama ako dete tu pomoć nije zahtevalo. Pritužba deteta ne može biti odbačena zbog neurednosti ili zato što je podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava pred organima uprave.

PRODUŽETAK ROKA ZA PODNOŠENJE PRITUŽBE ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Jedna od najznačajnijih izmena Zakona ogleda se u činjenici da se sada produžava rok za podnošenje pritužbe Zaštitniku građana – sa postojećih godinu dana na tri godine, od izvršene povrede prava građanina, odnosno od poslednjeg postupanja tj. nepostupanja organa uprave u vezi sa konkretnom povredom prava građana. Prema važećem Zakonu postoji obaveza podnosioca pritužbe da, pre nego što se obrati Zaštitniku građana, pokuša da zaštititi svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku. Međutim, imajući u vidu da se ovde neretko radi i o sudskim postupcima koji traju jako dugo, predloženo je da se ova obaveza iscrpljivanja svih odgovarajućih pravnih postupaka ograniči samo na one postupke koje Zaštitnik može da kontroliše, pa predlog dodatno precizira da se misli na pravne postupke pokrenute pred organom uprave.

O NEPOSTUPANJU ORGANA UPRAVE BIĆE OBAVEŠTENI VLADA, NARODNA SKUPŠTINA I JAVNOST

U situacijama kada organ uprave ne postupi po zahtevu Zaštitnika građana u roku koji je Zaštitnik odredio, dužan je da bez odlaganja saopšti razloge za to. U tom slučaju, Zakon uvodi još jednu značajnu novinu – Zaštitnik građana će tada o nepostupanju obavestiti organ koji je neposredno nadređen organu uprave na koji se pritužba odnosi, Vladu, Narodnu skupštinu ali i javnost. Time se pokazuje da iako konkretni organ uprave možda neće biti pravno sankcionisan, ovakvo nepostupanje ipak može imati posledice – političku odgovornost, osudu javnosti itd.

INFORMACIJE O STANJU LJUDSKIH PRAVA U REDOVnim GODIŠnjIM IZVEŠTAjIMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Prema predloženom Zakonu, Zaštitnik građana sada će biti u obavezi da uz svoj redovni godišnji izveštaj dostavi i informacije o stanju ljudskih prava u Republici Srbiji. Zakon sada preciznije uređuje sve elemente koje ovaj izveštaj treba da sadrži.

SREDSTVA ZA RAD ZAŠTITNIKA GRAĐANA SE NE MOGU SMANJIVATI

Predlog Zakona takođe izričito propisuje da se sredstva za rad Zaštitnika građana ne mogu smanjivati, osim ako se to smanjenje ne primenjuje i na druge budžetske korisnike. Predloženim odredbama se propisuje i obrazovanje stručne službe Zaštitnika građana, koja će se baviti obavljanjem stručnih i administrativnih poslova. Zaštitnik građana biće zadužen za donošenje akta o organizaciji i sistematizaciji ove službe i za razliku od dosadašnjeg rešenja, neće biti neophodna saglasnost Narodne skupštine na taj akt, već se predviđa da Zaštitnik građana samo obavesti Narodnu skupštinu o donetom aktu, u roku od 15 dana od dana donošenja akta.

ZAKON O REFERENDINU I NARODNOJ INICIJATIVI

KLJUČNE NOVINE

PRAVO IZJAŠNJAVANJA NA REFERENDUMU I UČEŠĆA U NARODNOJ INICIJATIVI

Pravo izjašnjavanja na referendumu odnosno pravo učešća u narodnoj inicijativi imaju građani koji imaju biračko pravo i prebivalište (boravište za interno raseljena lica) na teritoriji za koju se raspisuје referendum, s tim da građani mogu podneti zahtev da glasaju po izabranom mestu boravka u zemlji odnosno inostranstvu. Izuzetak od pravila da je prebivalište uslov za učešće u referendumu i dalje će važiti u vezi sa referendumom za uvođenje samodoprinosu koji je regulisan Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

POJAM I VRSTE REFERENDUMA

Predlogom zakona referendum je određen kao blik neposrednog izjašnjavanja građana o pitanjima za koja je to Ustavom, zakonom i statutom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave određeno kao i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, skupštine autonomne pokrajine i skupštine jedinice lokalne samouprave za koja to skupština odluci po sopstvenoj inicijativi (na zahtev većine poslanika odnosno odbornika) ili na zahtev koji podnese propisani broj birača. U zavisnosti od toga koja skupština ga raspisuje, referendum može biti republički, pokrajinski i lokalni, a prema teritoriji na kojoj se sprovodi referendum može biti na celoj ili na delu teritorije države, pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Referendum može biti obavezni (u slučajevima unapred utvrđenim Ustavom, zakonom ili statutom autonomne pokrajine, opštine i grada) i neobavezni (na zahtev većine poslanika odnosno odbornika ili propisanog broja građana). Prema trenutku u kom se raspisuje, referendum može biti prethodni (radi prethodnog izjašnjavanja o nekom aktu ili pitanju) i naknadni (radi potvrđivanja donetog akta). Konačno, prema pravnom dejstvu odluke donete na referendumu, referendum može biti savetodavni (radi pribavljanja mišljenja građana o odluci koja treba da bude doneta) ili obavezujući. Volja građana izražena na referendumu obavezujuća je u svim oblicima osim savetodavnog referendumu.

PUNOVAŽNOST REFERENDUMA NE ZAVISI OD BROJA IZAŠLIH BIRAČA

U važećem normativnom okviru izlaznost glasača na referendumu nije uslov za punovažnost referenduma za promenu Ustava, ali jeste uslov za punovažnost svih drugih referenduma. Za razliku od važećeg zakonskog rešenja, Predlog zakona ne predviđa izlaznost kao uslov za punovažnost nijednog referenduma, a odluka doneta na referendumu punovažna je i obavezna ako je za nju glasala većina izašlih birača na teritoriji za koju je referendum raspisan.

REFERENDUM NA ZAHTEV BIRAČA

Narodna skupština, odnosno skupština autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, dužna da raspiše referendum na zahtev birača čiji je najmanji broj utvrđen Ustavom, zakonom ili statutom autonomne pokrajine. U skladu sa važećim normativnim okvirom, za raspisivanje lokalnog referendumu neophodno je da zahtev podnese 10 odsto birača sa prebivalištem na teritoriji jedinice lokalne samouprave, za 30.000 birača sa prebivalištem na teritoriji autonomne pokrajine, za referendum u autonomnoj pokrajini, odnosno 100.000 birača u slučaju kada se radi o pitanju iz nadležnosti Narodne skupštine.

Predlogom zakona obavezana je Narodna skupštine da o zahtevu za referendum iz svoje nadležnosti odluci u roku od 6 meseci od dana podnošenja zahteva. U slučaju da usvoji zahtev, nadležna skupština je obavezna da raspiše referendum u roku od 30 dana.

Nadležne skupštine imaju pravo da upoznaju građane sa svojim stavom o pitanju o kojem se odlučuje na referendumu koji se raspisuje na zahtev birača. Stav skupštine se utvrđuje istovremeno sa donošenjem odluke o raspisivanju referendumu.

TRAJANJE REFERENDUMSKE KAMPANJE

Važećim zakonom predviđeno je da od dana raspisivanja do dana održavanja referendumu može proteći najmanje 15 a najviše 90 dana, dok je Predlogom predviđeno da taj period može trajati najmanje 45 a najduže 60 dana. U slučaju održavanja referendumu za promenu Ustava, ovi rokovi su nešto različiti budući da, po u skladu sa Ustavom, Predlog zakona predviđa da se u ovom slučaju referendum mora održati najkasnije 60 dana od dana usvajanja predloga o promeni Ustava (dakle, ne 60 dana od dana raspisivanja), s tim da i u ovom slučaju kampanja ne može trajati kraće od 45 dana od dana raspisivanja referendumu.

Novina koju zakon donosi jeste i određivanje aktivnosti koje se mogu sprovoditi tokom referendumske kampanje, određenje organizatora referendumske kampanje i nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije u oblasti kontrolisanja finansiranja kampanje.

TRAJANJE REFERENDUMA

Predlogom zakona precizirano je da se referendum sprovodi u jednom danu, i to po pravilu nedeljom. Trajanje glasanja tokom dana određenog za održavanje referendumu utvrđuje nadležna izborna komisija.

PITANJA O KOJIMA SE GRAĐANI MORAJU IZJAŠNJAVATI NA REFERENDUMU

Obavezni referendum raspisuje se u slučajevima kada Ustav to nalaže (za osnivanje, ukidanje i promenu teritorije autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave kao i prilikom promena

Ustava koje se odnose na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava), kao i u slučajevima kada je obavezni referendum o određenim pitanjima određen zakonom ili statutom autonomne pokrajine.

PITANJA KOJA NE MOGU BITI PREDMET REFERENDUMA

U skladu sa odredbom koju predviđa Ustav i Predlogom zakona određeno je da predmet referendumu ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine.

SPROVOĐENJE ODLUKE DONETE NA REFERENDUMU

U slučaju da su građani na referendumu doneli odluku o potvrđivanju akta, taj akt smatra se usvojenim danom održavanja referendumu. Ukoliko je predmet referendumu bilo usvajanje akta čije je donošenje predloženo zahtevom građana, taj akt se takođe smatra usvojenim danom održavanja referendumu. U oba slučaja, potvrđeni odnosno usvojeni akt potvrđuje se u skladu sa postojećim normativnim okvirom.

Kada je predmet referendumu prethodno izjašnjavanje građana o određenom pitanju, organ koji je nadležan za donošenje akta dužan je da akt doneše u skladu sa rezultatima referendumu i to 120 dana od dana održavanja referendumu. Isti rok primenjuje se i u slučaju kada su se građani na referendumu izjasnili za izmenu ili ukidanje akta koji je donela skupština.

FORMULISANJE REFERENDUMSKOG PITANJA

Predlogom zakona predviđeno je da referendumsko pitanje mora biti postavljeno ta da na njega može odgovoriti sa da/ne ili za/protiv. Zabranjeno je, pri tome, da pitanje bude formulisano na način koji favorizuje neku od opcija ili koji sugeriše neki od odgovora.

Predlogom zakona uvedena je i obaveza skupštine nadležne za raspisivanje referendumu da pribaviti pozitivno mišljenje nadležne izborne komisije o predlogu referendumskog pitanja.

ROKOVI U KOJIMA SE ODLUKA DONETA NA REFERENDUMU NE MOŽE MENJATI NA NOVOM REFERENDINU ILI ODLUKOM SKUPŠTINE

Važećim zakonom predviđeno je da ako građani referendumom nisu potvrdili akt, odnosno nisu se izjasnili za pitanje koje je bilo predmet izjašnjavanja, o tom aktu, odnosno pitanju, ne može se ponovo odlučivati na referendumu u roku kraćem od šest meseci od dana glasanja na referendumu, dok je Predlogom zakona trajanje te zabrane produženo na godinu dana.

Dodatno, Predlogom zakona određeno je da skupština može doneti akt suprotan aktu odnosno pitanju potvrđenom na referendumu ili izmenama i dopunama tog akta menjati suštinu potvrđenog akta odnosno pitanja tek po isteku dve godine od dana održavanja referendumu, uz obavezu sprovođenja savetodavnog referendumu o tom pitanju.

ODREĐIVANJE POSTOJEĆIH IZBORNIH KOMISIJA KAO KOMISIJA NADLEŽNIH ZA SPROVOĐENJE REFERENDUMA

Nacrtom zakona predviđeno je da je za sprovođenje republičkog referendumu nadležna Republička izborna komisija (RIK), za sprovođenje pokrajinskog Pokrajinska izborna komisija (PIK) a da su za sprovođenje referendumu u jedinici lokalne samouprave nadležne gradske odnosno opštinske izborne komisije (GIK/OIK). Iako je RIK sprovodila i neke od prethodnih referendumu u Srbiji, takva nadležnost nije bila eksplicitno propisana važećim zakonom.

Pri sprovođenju republičkog ili pokrajinskog referendumu GIK/OIK imaju položaj potkomisije koje su nadležne da obavljaju tehničke pripreme za njihovo sprovođenje, da određuju glasačka mesta ali i da utvrđuju rezultate referendumu na osnovu materijala koji su primile od glasačkih odbora a koje dalje dostavljaju RIK odnosno PIK.

Predlog zakona posebno reguliše situaciju kada u trenutku raspisivanja republičkog odnosno pokrajinskog referendumu nije imenovana GIK/OIK u nekom gradu odnosno opštini. U takvim slučajevima, RIK/PIK obrazuje potkomisiju za sprovođenje tog referendumu u toj JLSU i to na predlog poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini/Skupštini AP Vojvodine, srazmerno njihovoj zastupljenosti.

Jednoj potkomisiji nadležnost se može proširiti i na susedne jedinice lokalne samouprave ako u njima takođe nema imenovane GIK/OIK u trenutku raspisivanja referendumu.

GLASAČKE ODBORE IMENUJE RIK ZA REPUBLIČKI, PIK ZA POKRAJINSKI A OIK/GIK ZA LOKALNI REFERENDUM

Glasački odbori imaju predsednika i četiri člana i imenuju se na predlog poslaničkih odnosno odborničkih grupa koje su na dan raspisivanja referendumu zastupljene u skupštini, pri čemu se vodi računa o tome da se obezbedi srazmerna zastupljenost predstavnika vlasti i opozicije, odnosno poslaničkih i odborničkih grupa zastupljenih u nadležnoj skupštini na dan raspisivanja referendumu.

PRVI REPUBLIČKI REFERENDUM PO STUPANJA NOVOG ZAKONA NA SNAGU SPROVEŠĆE IZBORNA KOMISIJA I GLASAČKI ODBORI U IZMENJENOM SASTAVU

Za potrebe prvog narednog republičkog referendumu koji se bude sprovodio po usvajanja zakona, stalni sastav Republičke izborne komisije (predsednik, zamenik predsednika, član, zamenik člana) biće proširen za još šest članova i zamenika članova koje će imenovati Narodna skupština na predlog predsednika Narodne skupštine, i to iz reda stručnjaka za izborno pravo i izborni proces.

Takođe, prilikom prvog republičkog referendumu po usvajanju zakona, u stalni sastav glasačkih odbora ući će još po jedan član i zamenik člana imenovani od strane Republičke izborne komisije na predlog predsednika Narodne skupštine.

OVLAŠĆENJE IZBORNE KOMISIJE DA U POSEBNIM SITUACIJAMA PROPIŠE POSEBNA PRAVILA ZA SPROVOĐENJE REFERENDUMA

Predlogom zakona predviđeno je da će u posebnim situacijama, kao što su elementarne nepogode, epidemije ali i drugi razlozi koji nisu dodatno precizirani, nadležna izborna komisija biti ovlašćena da propiše posebna pravila po kojima se formiraju glasački odbori, vrši primopredaja glasačkog materijala i sprovodi glasanje na tim glasačkim mestima.

MOGUĆNOST UTVRĐIVANJA REZULTATA GLASANJA VAN BIRAČKOG MESTA U POSEBNIM SITUACIJAMA

Predlogom zakona predviđeno je da, po pravilu, rezultate glasanja utvrđuje glasački odbor na samom glasačkom mestu. Međutim, izuzetno, u slučajevima kada utvrđivanje rezultata glasanja na glasačkom mestu predstavlja opasnost po zdravlje i bezbednost članova glasačkog odbora i bezbednost glasačkog materijala, biće moguće da nadležna izborna komisija propiše da se glasački materijal premesti na drugo mesto i tamo utvrdi rezultat glasanja.

PRAVO NA PODNOŠENJE PRIGOVORA IZBORNOJ KOMISIJI

Građanin može podneti prigovor nadležnoj komisiji u roku od 48 sati od zatvaranja glasačkog mesta na kome je upisan u birački spisak, ako ga je glasački odbor neosnovano sprečio da glasa ili mu je na glasačkom mestu povređeno pravo na slobodno i tajno glasanje. Osim građana prigovor mogu podneti i predlagач referendumu kao i poslanici odnosno odbornici, s tim što se oni, osim na radnje biračkog odbora mogu žaliti i na odluke, radnje ili propuste izborne komisije ili potkomisije.

UPRAVNI SUD O ŽALBI PROTIV REŠENJA IZBORNE KOMISIJE REŠAVA U ROKU OD 96 SATI OD PRIJEMA ŽALBE

Predlogom zakona predviđeno je da se žalba protiv rešenja izborne komisije može podneti Upravnom суду u roku od 96 sati od prijema rešenja. Takođe, predlogom zakona utvrđena je obaveza Upravnog suda da o žalbi protiv rešenja izborne komisije odluci o roku od 96 sati od prijema žalbe sa spisima. Ovaj rok duži je u odnosu na rok koji je predviđen važećim zakonskim rešenjem i koji traje 48 sati.

POJAM I VRSTE NARODNE INICIJATIVE

Predlogom zakona precizirano je da građani narodnom inicijativom predlažu donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno statuta, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i podnose druge predloge u skladu sa Ustavom i zakonom, odnosno statutom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Narodna inicijativa može podneti u vidu konkretizovane (konkretni predlog za donošenje, izmenu ili ukidanjem akta; obuhvata izrađen predlog akta i obrazloženje) ili opšte inicijative (sadrži jasno određan opšti pravac izmena ali ne i izrađen predlog akta).

Ukoliko se narodna inicijativa sprovodi u cilju iniciranja sprovođenja referendumu, predlog takođe može da bude opšti ili konkretizovan. Ako se predlog podnosi radi sprovođenja referendumu, u predlogu se obavezno navodi i predlog referendumskog pitanja sa ponuđenim odgovorima.

RADI OSTVARIVANJA NARODNE INICIJATIVE OBRAZUJE SE TROČLANI INICIJATIVNI ODBOR

Kao i u važećem zakonskom rešenju, i Predlogom zakona predviđeno se radi sprovođenja referendumu obrazuje inicijativni odbor koji može imati najmanje tri člana. Posebni pododbiori obrazuju se radi prikupljanja potpisa.

OBAVEŠTENJE O PREDLOGU I VERIFIKACIJA PREDLOGA

Inicijativni odbor definiše predlog ili kao opšti ili kao konkretizovan i potписанog ga (u pismenoj ili elektronskoj formi) podnosi nadležnoj skupštini radi obaveštavanja i verifikacije. Jednom predat, predlog se ne može menjati.

Kada skupština primi predlog, izdaje o tome potvrdu inicijativnom odboru a potom utvrđuje formalnu ispravnost predloga. Ukoliko je predlog ispravan, predsednik skupštine u roku od 15 dana o tome obaveštava inicijativni odbor. Ako je predlog neispravan, vraća se inicijativnom odboru da ga uredi u roku od 15 dana.

Ako i pored toga inicijativni odbor ostane pri predlogu, predsednik skupštine je ipak dužan da takav predlog stavi na dnevni red prve naredne sednice skupštine, i tada se na plenarnoj sednici odlučuje o tome da li će se verifikovati predlog. Predlog se ili verifikuje ili odbacuje, o čemu se inicijativni odbor obaveštava u roku od 7 dana. Protiv ove odluke skupštine moguće je izjaviti žalbu Upravnom sudu u roku od 30 dana od dana kada je skupština donela odluku, a Upravni sud odlučuje u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

PRIKUPLJANJE POTPISA

Period za prikupljanje potpisa za narodnu inicijativu produžen je sa 7 dana koliko je predviđeno u važećem zakonu na 90 dana. Rok teče od dana prijema obaveštenja o verifikaciji. Potpisi mogu prikupljati i u vidu elektronske narodne inicijative na portal eUprave.

Novina koju donosi predlog zakona je i uvođenje obaveze ovare potpisa koja prepostavlja i plaćanje ovare u iznosu od 40 dinara, Overa se ne plaća na elektronski potpis. .

Za razliku od važećeg zakonskog rešenja koje dozvoljava povlačenje potpisa sve do isteka poslednjeg dana određenog za prikupljanje potpisa Predlogom zakona izričito je propisano da se jednom dat potpis ne može povući .

Zakon o izmenama zakona o referendumu i narodnoj inicijativi

Petnaest dana nakon usvajanja Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, na sednici na kojoj je 178 narodnih poslanika glasalo za i dva protiv, jednoglasno je usvojen Zakon o izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi sa 193 glasova narodnih poslanika. Povod za ovako brze izmene je bilo nezadovoljstvo građana prvočitnom verzijom zakona ispoljeno kroz ulične proteste.

Prethodni Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je bio na snazi od 1994. godine i poslednji put je revidiran 1998. godine. Donošenje novog Zakona o referendumu čekalo se 15 godina, od kada je 2006. promenjen Ustav Srbije, koji je ukinuo cenzus na lokalnom, pokrajinskem i republičkom nivou. Novi zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je radi usklađivanja sa aktuelnim Ustavom a u svrhu trenutno predloženih izmena Ustava koje moraju biti potvrđene na referendumu.

KLJUČNE NOVINE

UKIDA SE PLAĆANJE NAKNADE ZA OVERU POTPISA ZA NARODNU INICIJATIVU

Ukida se plaćanje naknade za overu potpisa za narodnu inicijativu (usvojenim Zakonom bila je predviđena naknada od 40 dinara po potpisu). Overu potpisa vršiće samo gradske i opštinske upra-

ve a ne i javni beležnici kako je bilo predviđeno Zakonom.

PREDSTAVNICI PODNOSIOCA ZAHTEVA ZA REFERENDUM MOGU UČESTVOVATI U RADU NADLEŽNE IZBORNE KOMISIJE I GLASAČKIH ODBORA

Precizirano je da narodni poslanici, birači i drugi podnosioci zahteva na osnovu kojeg je doneta odluka o raspisivanju referendumu mogu odrediti svoje predstavnike (člana i zamenika člana) u nadležnu izbornu komisiju i glasačke odbore (Usvojenim Zakonom bilo je predviđeno da podnositelj zahteva na osnovu kojeg je doneta odluka o raspisivanju referendumu može odrediti svoje predstavnike (člana i zamenika člana) u organe za sprovođenje referendumu).

Akt o promeni Ustava Republike Srbije

KLJUČNE NOVINE

PROMENA ULOGE NARODNE SKUPŠTINE U POSTUPKU IZBORA NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA

Odredbama važećeg Ustava predviđeno je da Narodna skupština bira predsednika Vrhovnog kасационog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca. Pored toga, Narodna skupština bira i 8 izbornih članova Visokog saveta sudstva i 8 izbornih članova Državnog veća tužilaca.

Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će svoje izborne nadležnosti pri izboru nosilaca pravosudnih funkcija Narodna skupština obavljati tako što će birati Vrhovnog javnog tužioca, četiri člana Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaštva .

To znači da je Aktom o promeni Ustava Narodna skupština izuzeta je iz postupka izbora sudija i zamenika javnih tužilaca (koje je do sada je birala prilikom prvog izbora na trogodišnji mandat), iz postupka izbora predsednika Vrhovnog suda i kao i predsednika ostalih sudova u državi. Ipak, Narodna skupština i dalje će birati po četvoro članova pravosudnih saveta (Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva) koji neposredno biraju sudije, tužioce i predsednike sudova.

UVODI SE STALNOST SUDIJSKE FUNKCIJE OD PRVOG IZBORA DO PENZIJE

Prema još uvek važećim odredbama Ustava Republike Srbije, sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju na trogodišnji mandat bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva. Po isteku ovog „probogn“ perioda, sudije za trajno obavljanje funkcije bira Visoki savet sudstva.

Aktom o promeni Ustava Narodna skupština se izuzima iz postupka izbora sudija, koji se u potpunosti prepušta Visokom savetu sudstva, uz propisivanje stalnosti funkcije od prvog izbora do penzije.

PROMENA SASTAVA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Visoki savet sudstva (VSS) je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija čija je jedna od osnovnih nadležnosti izbor sudija na stalnu sudijsku funkciju.

Još uvek važećim odredbama Ustava Republike Srbije predviđeno je da Visoki savet Sudstva čini 11 članova, od kojih su troje članova po položaju (ministar zadužen za pravosuđe, predsednik nadležnog skupštinskog odbora, predsednik Vrhovnog kasacionog suda), a osmoro su izborni članovi. Izborne članove bira Narodna skupština i to dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci (jednog iz reda advokata, jednog profesora pravnog fakulteta) i šestoro sudija sa stalnom sudijskom funkcijom.

Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će Visoki savet sudstva činiti 11 članova - po funkciji član će biti predsednik Vrhovnog suda, šestoro će biti sudije neposredno izabrane od strane sudija, a četvoro će, među istaknutim pravnicima, birati Narodna skupština na predlog nadležnih odbora.

PROMENA NAČINA IZBORA IZBORNIH ČLANOVA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Prema važećem Ustavu, Narodna skupština bira 8 članova VSS većinom ukupnog broja narodnih poslanika i to u postupku u kome šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom predlaže VSS (obavezan da predloži kandidate neposredno izabrane od strane sudijana). Preostala dva izborna člana moraju biti ugledni i istaknuti pravnici sa najmanje 15 godina iskustva u struci od kojih jednog predlaže Advokatska komora Srbije a drugog Zajednička sednica dekana pravnih fakulteta.

Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će Narodna skupština ubuduće birati četiri člana Visokog saveta sudstva , i to među istaknutim pravnicima sa najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, među kandidatima koje nakon sprovedenog javnog konkursa predlaže nadležni odbor Narodne skupštine. Umesto većinom glasova svih narodnih poslanika, za izbor izbornih članova Visokog saveta sudstva biće potreban glas dve trećine svih narodnih poslanika.

Međutim, u slučaju da neko od članova ne bude izabran ovim putem, članove će, većinom glasova, birati komisija sastavljena od predsednika Narodne skupštine, Zaštitnika građana, predsednika Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog suda i Vrhovnog javnog tužioca. Važno je napomenuti da većinu članova ove komisije neposredno bira Narodna skupština.

PROMENA NAZIVA NAJVIŠEG SUDA U REPUBLICI SRBIJI

Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će se najviši sud u državi umesto Vrhovni kasacioni sud nazivati Vrhovni sud.

PREDSEDNIKA VRHOVNOG SUDA I PREDSEDNIKE SUDOVA UMESTO NARODNE SKUPŠTINE BIRAĆE VISOKI SAVET SUDSTVA

Za razliku od važeće odredbe, koja predviđa da izbor predsednika najvišeg suda u Republici vrši Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine, Aktom o promeni Ustava predviđeno je da predsednika Vrhovnog suda bira Visoki savet sudstva po pribavljenom mišljenju opšte sednice VSS. Kao i do sada, mandat predsednika Vrhovnog suda i ubuduće će trajati 5 godina i neće biti dozvoljeno da isto lice ponovo bude birano na tu funkciju.

Pored toga, i predsednike ostalih sudova umesto Narodne skupštine biraće VSS.

PROMENA NAZIVA TUŽILAČKIH FUNKCIJA I UVOĐENJE STALNOSTI OD PRVOG IZBORA DO PENZIJE

Prema još uvek važećim odredbama Ustava, Državno veće tužilaca ima nadležnost izbora isključivo zamenika javnog tužioca za trajno obavljanje funkcije. Osim toga, DVT je ovlašćeni predlaže zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju na trogodišnji mandat, dok konačnu odluku o izboru donosi Narodna skupština. Javne tužioce, na predlog Vlade, takođe bira Narodna skupština.

Aktom o promeni Ustava menja se organizacija tužilaštva, pa će se, ukoliko Akt bude usvojen, dosadašnji zamenici nazivati javnim tužiocima a njima nadređeni biće glavni javni tužioci. Funkcija javnog tužioca (dosadašnjeg zamenika javnog tužioca) trajeće od izbora pa do penzije, odnosno neće biti "probogn" trogodišnjeg mandata. Trajanje mandata glavnih javnih tužilaca (dosadašnjih javnih tužilaca) nije se menjalo pa će i ubuduće biti birani na šeriod od šest godina. Glavne javne tužioce i javne tužioce umesto Narodne skupštine biraće Visoki savet tužilaštva.

PROMENA NAZIVA TUŽILAČKOG SAVETA, NJEGOVOG SASTAVA I NAČINA ODLUČIVANJA

Prema važećem ustavnom rešenju Državno veće tužilaca (DVT) određeno je kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. DVT ima 11 članova – 3 po funkciji (ministar nadležan za pravosuđe, predsednik Odbora za pravosuđe, Republički javni tužilac) i 8 koje bira Narodna skupština: 6 javnih tužilaca ili zamenika javih tužilaca predlaže DVT (nakon sprovedenih izbora za kandidate), dok po jednog predlažu Advokatska komora Srbije i Zajednička sednica dekana pravnih fakulteta.

Aktom o promeni Ustava predviđena je promena naziva Državnog veća tužilaca koje će se ubuduće, ukoliko Akt bude usvojen, nazivati Visoki savet tužilaštva. Savet će činiti 11 članova: pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci (s tim što glavni javni tužilac ne može biti biran u Visoki savet tužilaca), četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe.

Još jedna novina koju donosi Akt o promeni Ustava je izuzimanje Ministra nadležnog za pravosuđe prilikom glasanja u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca.

PROMENA NAČINA IZBORA IZBORNIH ČLANOVA TUŽILAČKOG SAVETA

Prema važećem Ustavu, Narodna skupština bira 8 članova DVT većinom ukupnog broja narodnih poslanika i to u postupku u kome šest javnih tužilaca ili zamenika javih tužilaca predlaže DVT (nakon sprovedenih izbora za kandidate), dok po jednog predlažu Advokatska komora Srbije i Zajednička sednica dekana pravnih fakulteta.

Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će Narodna skupština ubuduće birati četiri člana Visokog saveta tužilaštva, i to među istaknutim pravnicima sa najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, među kandidatima koje nakon sprovedenog javnog konkursa predlaže nadležni odbor Narodne skupštine. Umesto većinom glasova svih narodnih poslanika, za izbor izbornih članova Visokog saveta tužilaštva biće potreban glas dve trećine svih narodnih poslanika.

Aktom o promeni ustava predviđeno je i da će, ukoliko Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku određenom zakonom, preostale članove posle isteka zakonom određenog roka, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova.

PROMENA NAZIVA FUNKCIJE REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽIOCA I ZABRANA PONOVNOG IZBOR ISTOG LICA NA OVU FUNKCIJU

Važećim Ustavom Srbije predviđeno je da se Republički javni tužilac, koji vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, bira na period od šest godina, i da može biti ponovo biran (neograničen broj reizbora).

Aktom o promeni Ustava predviđeno je da će se Republički javni tužilac, ukoliko Akt bude usvojen, nazivati Vrhovni javni tužilac. Mandat će i dalje trajati šest godina, s tim da isto lice neće moći ponovo da bude birano na istu funkciju.

PROMENA POSTUPKA IZBORA VRHOVNOG JAVNOG TUŽIOCA

Umesto većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, koja je u trenutnom ustavnom rešenju potrebna za izbor Republičkog javnog tužioca, Aktom o promeni ustava predviđeno je da će se Vrhovni javni tužilac birati većinom od tri petine poslanika. Pored toga, Vlada ubuduće neće biti ovlašćeni predlagач kandidata za ovu funkciju, već se VJT birati posle sprovedenog konkursa.

IZBOR EPIZODA #StrofaRefrenReplika

83. epizoda: O Kosovu samo državnički

Na Kosovu suzavac, pucjava, povređeni, u Raški sastanak kosovskih Srba sa državnim vrhom i obećanje da će Srbija „biti uz svoj narod“. Možda bi neko očekivao da će poslanici u takvom danu prekinuti raspravu o sudijama i zahtevati hitnu sednicu o Kosovu, ali to se nije desilo.

83. epizoda #StrofaRefrenReplika

85. epizoda: Zaštitite vučiće!

Na dnevnom redu - zakoni kojima se navodno jačaju institucije Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja. U raspravi - dokaz kako poslanici i ministri Srpske napredne stranke zapravo doživljavaju nezavisnost institucija. Dobro je da ih imamo, ali ako brane naše, a ne da kritikuju vlast kao oni pre. [85. epizoda #StrofaRefrenReplika](#)

89. epizoda: Nije u korist Rio tinta!

Narodni poslanici nisu poslušali pozive da odbace zakon o referendumu i zakon o eksproprijaciji. Jesu glasali, ali nekako nisu bili ubedljivi dok su ih hvalili. [89. epizoda #StrofaRefrenReplika](#)

90. epizoda: Ne lažite da vam nije dobro!

Predsednik Skupštine Ivica Dačić raspisao je referendum za promenu Ustava, nakon što je predlog podržalo 193 poslanika. Ta moćna poslanička snaga bila je tu samo kad se glasalo, dok u toku dana nisu bili baš zainteresovani. [90. epizoda #StrofaRefrenReplika](#)