

Parlament i nezavisnost sudstva u postupku ustavne reforme

Vesna Marjanović

Ministarstvo pravde Republike Srbije nedavno je izrazilo zadovoljstvo Mišljenjem Venecijanske komisije na ustavne amandmane Srbije¹ koje je domaća javnost željno iščekivala, posle više meseci napetosti i polemika zbog odbijanja nadležnog ministarstva da kao predlagač definiše snažnije ustavne garancije za nezavisnost pravosuđa. Naravno, uvidom u tekst Mišljenja, svakome je vrlo brzo postalo jasno da su primedbe i pozivi stručne javnosti da se amandmani povuku iz procedure, bili u skladu sa međunarodnim standardima i principima podela vlasti, te da će Ministarstvo, ukoliko bude “svakako prihvatilo sva mišljenja”² Komisije, morati amandmane da piše ponovo, baš kako je i više puta istaknuto u zahtevima organizacija civilnog društva, nosilaca pravosudnih funkcija i stručnjaka za ustavno pravo.

Juna prošle godine, Interparlamentarna unija (IPU) i Međunarodna organizacija za razvoj prava (IDLO) organizovale su raspravu o značaju parlamenta za nezavisnost sudstva, gde je odnos između ove dve grane vlasti definisan na sledeći način: “Odnos i interakcija između parlamenta i pravosuđa je centralna za dobro upravljanje, i ključna za razvoj kulture vladavine prava i obezbeđivanje pravde: parlamenti koji donose zakone- s jedne strane, a sudije koje ih tumače i primenjuju- s druge strane”³.

U to isto to vreme, juna 2017. u Srbiji se već kasnilo sa rokovima predviđenim Trećim nacrtom Akcionog plana za Poglavlje 23 kojim je bilo planirano da novi Ustav Srbije čije donošenje ima za cilj da obezbedi dodatne garancije za nezavisnost pravosuđa, treba da bude usvojen u četvrtom kvartalu 2017. godine. Umesto toga, Pregovarački tim za pregovore sa EU najavio je izmene Akcionog plana i nove rokove za izmenu Ustava, pohvalivši se da je „ovo prvi put da se vodi javna debata o ustavnim promenama“. Ova samopohvala, vero-

1 [https://www.mpravde.gov.rs/files/CDL-AD\(2018\)011-e%2025.06\(1\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/CDL-AD(2018)011-e%2025.06(1).pdf)

2 <http://rs.n1info.com/a398374/Vesti/Kuburovic-Ministarstvo-zadovoljno-misljenjem-Venecijanske-komisije.html>

3 <http://www.idlo.int/news/events/independence-judiciary-why-parliaments-should-care>

vatno je bila aluzija na činjenicu da je aktuelni Ustav iz 2006. godine, u vreme kada je najveći deo sadašnje vladajuće garniture bio u opoziciji, donet brzo i bez neophodne javne rasprave. Venecijanska komisija je tada u svom Mišljenju, između ostalog istakla: „Mala grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvđivanja kopromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke uključujući i Srpsku radikalnu stranku.“⁴ Za očekivati je stoga bilo, da insistiranje na javnoj raspravi koja se događa „prvi put u istoriji“, označava promenu u pristupu, i političku volju ove Vlade da se ustavna reforma sprovede uz širok i ozbiljan javni dijalog.

Međutim, period koji je nakon toga usledio, protekao je u atmosferi koja je sve samo ne dobar okvir za temeljnu, demokratsku javnu raspravu o najvišem pravnom dokumentu države. O tome kako je izgledala javna rasprava i nakon objavljivanja Radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije i kakve su primedbe na predloženi tekst bilo je dosta reči u javnosti, stručnim krugovima i reagovanjima civilnog društva. Zbog neprimerenog ponašanja predstavnika izvršne vlasti, učesnici su u znak protesta napuštali konsultacije u organizaciji Ministarstva pravde⁵. Funkcioneri vladajuće partije upućivali su javne napade na pravosuđe i pojedine sudske odluke⁶. Zahtev 70 organizacija civilnog društva, među kojima i Fondacije Centar za demokratiju⁷, okupljenih u Nacionalnom konventu o EU, za povlačenjem i ponovnom izradom amandmana pre slanja na mišljenje Venecijanskoj komisiji⁸, naišao je na negativnu reakciju Ministarstva. Ni mišljenja Visokog saveta sudstva, Društva sudija Srbije, Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i stručnjaka za ustavno pravo, nisu bili dovoljni da se uvažavaju argumenti. Naprotiv, u istom danu stigao je i odgovor ministarke pravde da „nema reči o povlačenju predloženih amandmana“, kao i iscenirana podrška tim amandmanima od strane organizacija među kojima su udruženja pekara, frizera i bravara. Stvorena je tenzija, fingirani su sukobi, pravljen „dimna zavesa“ kako do građana zapravo ne bi stigle poruke o suštini ovog procesa niti o razumnim predlozima koji insistiraju na postavljanju jasnih garancija za nezavisnosti sudstva i doslednu primenu principa podele vlasti.

Ova kratka retrospektiva o dosadašnjem toku javne rasprave o Nacrtu izmena Ustava koji se odnosi na pravosuđe, pokazuje koliko se iscrpljuju državni resursi, energija civilnog društva i zanemaruju interesi građana u nameri da se izbegne konstruktivan dijalog i omalovaži mišljenje domaće i stručne javnosti, sve dok stvar ne dođe na proveru međunarodnih institucija. Ovo podsećanje najavljuje i povratak na početak ovog teksta i uvod u temu o kojoj u

4 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

5 <https://www.danas.rs/drustvo/sudije-i-tuzioci-napustili-konsultacije-o-izmenama-ustava/>

6 <https://www.krik.rs/vucevic-necu-se-izviniti-zbog-izjave-o-sudijama-koje-su-donele-presudu-bubalu/>

7 <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11747/misljenje-i-primedbe-fcd-na-radni-tekst-amandmana-na-ustav-republike-srbije>

8 <http://www.yucom.org.rs/saopštenje-povodom-objavljenog-radnog-teksta-amandmana-na-ustav-republike-srbije-i-javne-rasprave-koja-se-vodi-po-pozivu-ministarstva-pravde/>

javnosti još nije bilo dovoljno reći, a to je, kako će u ovakvoj atmosferi koju smo opisali, izgledati dalji proces ustavne reforme u institucijama, pre svega u parlamentu. U pomenutoj reakciji Ministarstva na Mišljenje Venecijanske komisije, rečeno je i da će Ministarstvo „u što skorijem vremenu, u skladu sa svim primedbama...izmeniti amandmane i uputiti ih Narodnoj skupštini“.

U prethodnih šest meseci, dok je intenzivno trajala polemika o predloženim amandmanima, parlament je bio po strani. U njemu se pak za to vreme, a i godinama unazad, uz česte i duge pauze usled različitih izbornih kampanja, svakodnevno odvija teatar uvreda, kleveta i verbalnog nasilja. To je postalo mesto gde je precizno otklonjena svaka mogućnost da se u njemu raspravlja i razmišlja o najvažnijim pitanjima države i društva. O kvalitetu debate, rečito govore i nedavne analize Otvorenog parlamenta u kojima se navodi: “Događaji u parlamentu navode na brojna pitanja. Pre svega, kada će zakoni koji utiču na živote građana biti u prvom planu? Da li sednice u parlamentu mogu da proteknu bez nemilih scena, salvi psovki, uvreda i neprimerenih reči? Čini se da sada možemo da znamo tok cele sednice i pre nego što ona započne”⁹.

Vreme je zato da analiziramo da li je moguća ozbiljna parlamentarna debata i kako može izgledati usvajanje Ustava u Narodnoj skupštini Republike Srbije kada se ona danas nalazi u disfunkcionalnom stanju. Može li postojati pravna država bez parlamenta i da li će zakonodavna vlast moći da odbrani princip nezavisnosti sudske vlasti?

Nakon poslednjeg izveštaja Grupe zemalja protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO)¹⁰ i pokretanja postupka protiv Srbije zbog “u celini nezadovoljavajuće” primene preporuka za sprečavanje korupcija među parlamentarcima, sudijama i tužiocima ostaje zabeleženo da je GRECO još 2015. godine preporučio Srbiji “preduzimanje mera za dalje poboljšanje transparentnosti parlamentarnog procesa koje uključuje utvrđivanje preciznih rokova za podnošenje amandmana i korišćenje hitnog postupka kao izuzetka, a ne kao pravila”.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu se navodi da “Narodna skupština i dalje ne vrši delotvoran nadzor nad izvršnom vlašću”. Ukazuje se na neophodnost smanjenja hitnih postupaka u donošenju zakona i na nedostatak stvarne rasprave i političkog dijaloga. U izveštaju se posebno navodi i da donošenje zakona po hitnom postupku ograničava demokratsku raspravu i delotvorno uključivanje civilnog društva u proces razmatranja zakona¹¹.

Jasno je dakle da je i ocena evropskih institucija, iako iskazana rečima koje nemaju oštrinu našeg dnevno-političkog diskursa, da Skupština radi sa veoma slabim kapacitetom za obavljanje svojih funkcija. Poverenje građana Srbije u Narodnu skupštinu, ozbiljno je narušeno. Kako će onda građani Srbije razu-

9 <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelno>

10 <https://rm.coe.int/eighteenth-general-activity-report-2017-of-the-group-of-states-against/16807c0e91>

11 [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

meti, učestvovati, podržati promene Ustava koji se, u krajnjoj liniji, njih najviše tiče?

U razmatranju naše osnovne teme, pođimo stoga od osnovnih odredaba Ustava i Zakona o Narodnoj Skupštini koje definišu položaj najvišeg predstavničkog tela. Član 98. Ustava Republike Srbije kaže da je Narodna skupština nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, a član 99. koji definiše njene nadležnosti, navodi da je Narodna skupština ta koja donosi i menja Ustav.

Pogledajmo dalje koje su to funkcije Narodne skupštine Republike Srbije na osnovu člana 7. Zakona o NSRS¹², i kako ih ona danas obavlja.

1. PREDSTAVNIČKA FUNKCIJA

Član 2. Ustava Republike Srbije kaže: “Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Nijedan državni organ, politička organizacija, grupa ili pojedinac ne može prisvojiti suverenost od građana, niti uspostaviti vlast mimo slobodno izražene volje građana.” Važno je danas u procesu pripreme reforme Ustava, podsetiti se ovog ustavnog principa. On između ostalog otvara i pitanje od suštinskog značaja za očuvanje parlamentarne demokratije, a to je koja je uloga i koja su prava opozicije i kakav je odnos parlamentarne većine prema parlamentarnoj manjini. Parlamentarni život u Srbiji, ali i u jednom broju evropskih zemalja poslednjih godina, ponovo su na političku scenu vratili pojam koji je odavno poznat kao “tiranija većine”. Dakle, pravo da predstavljaju građane u radu parlamenta, predstavnici političke manjine nemaju pod istim uslovima, ili je imaju u mnogo manjoj meri. Parlamentarna većina smatra “da su time što su na osnovu glasova dobijenih na izborima došli na vlast, stekli i licencu da skrše svaki politički i kulturni otpor na koji nailaze”¹³.

Podaci koji govore o toj narušenoj ravnoteži i kreiranju atmosfere permanentnog okršaja u Skupštini su, između ostalog i sledeći. Aktuelni saziv Skupštine konstituisan je 3. juna 2016. godine. Od tada, do marta ove godine, od 67 kazni Administrativnog odbora izrečenih na osnovu čl. 108. 110. i 111. Poslovnika o radu NSRS, odnosno odluke predsedavajućeg da je došlo do povrede reda na sednici izricanjem jedne od mera (opomena, oduzimanje reči ili udaljenje sa sednice), 65 je izrečeno pripadnicima opozicije, a samo dve pripadnicima poslaničke većine¹⁴. Analizom steno-beležaka, lako bi se došlo do podataka šta je bio povod za izricanje mera (vrlo često je u pitanju kritika upućena predstavnicima izvršne vlasti ili izjava poslanika opozicije iz klupe dok su mi-

12 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta.935.html>

13 <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=101139>

14 Administrativni odbor NSRS 2018.

krofoni isključeni, oslonjena na proizvoljnu interpretaciju predsedavajućeg). Istovremeno, istovetna, slična a često i mnogo grublja povreda Poslovnika od strane poslanika većine, ostaje bez ikakve reakcije predsedavajućeg. Osnovna nadležnost predsednika parlamenta da predstavlja Narodnu skupštinu, a ne svoju partiju ili vladajuću većinu, odavno je pregažena. Fleksibilno tumačenje Poslovnika u korist inače brojno nadmoćnije parlamentarne većine, uzima stalno nove oblike. Takav je recimo primer primene člana 112. odnosno prava predsednika na određivanje pauze u radu sednice. Ova odredba se u novim okolnostima koristi kako bi se sprečilo pravo poslanika iz člana 103. odnosno prava na ukazivanje na povredu poslovnika i člana 104. koje reguliše pravo na repliku¹⁵. Dakle, kada se u sistemu nađe veći broj prijava poslanika opozicije po jednom od ova dva osnova, a da bi se sprečio talas njihovog obraćanja, predsednik bez povoda određuje pauzu u radu (najčešće u trajanju od samo par minuta). Nakon “nastavka” rada, sve se prijave brišu iz sistema i smatra se da nisu ni podnete.

2. ZAKONODAVNA FUNKCIJA

U aktuelnom sazivu podneto je 175 predloga zakona od strane narodnih poslanika.

Veliku većinu predložili su poslanici opozicije ali nijedan njihov predlog nije stavljen na dnevni red.

Iako je u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije konstatovano da je primena hitnih zakonodavnih postupaka opala sa 65% u 2016. na 44% u 2017. godini, ona je, kako se kaže „i dalje visoka“. Međutim, analiza koja nedostaje u ovom izveštaju a i drugim analizama, jeste onaj koji se odnosi na vrstu i značaj zakona koji se donose u redovnom odnosno hitnom postupku. Naime, podaci govore da se samo u ovom sazivu na dnevnom redu Narodne skupštine u redovnom postupku našlo više od 50 tačaka koje predstavljaju potvrđivanje međunarodnih sporazuma (na primer bilateralni sporazumi o dvostrukom oporezivanju) ili međunarodnih finansijskih ugovora, koji se inače donose u posebnoj proceduri, bez podnošenja amandmana i rasprave u pojedinostima. Broj zakona koje Skupštini predlaže Vlada u redovnom postupku, duplo je manji. S druge strane, kada je u pitanju hitni postupak stvar je obrnuta. Po hitnom postupku doneto je nešto više od 10 međunarodnih sporazuma ili finansijskih ugovora, a **čak 56** zakona na predlog Vlade među kojima su: set sistemskih zakona iz oblasti obrazovanja, zakoni o budžetu, o izmenama i dopunama zakona o budžetskom sistemu, o javnoj svojini, o radu, Zakon o zaposlenima u javnim službama, Zakon o upravnom postupku¹⁶.

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

16 Arhiva Narodne skupštine Republike Srbije (podaci do polovine marta 2018.)

Hitan postupak takođe znači, da je rad u odborima koji predstavlja prvo i najtemeljnije čitanje zakonskog teksta u parlamentu, gotovo onemogućen zbog nedostatka vremena. Rokovi za podnošenje amandmana su neprihvatljivo kratki, i ne mogu doprineti poboljšanju zakona. U hitnom postupku nije moguće organizovati ni javna slušanja koja su izuzetno dobar poslovnički mehanizam za temeljnu analizu i upoznavanje narodnih poslanika, javnosti i građana o zakonskim rešenjima i promenama. Broj javnih slušanja opada. Od početka Devetog saziva Narodne skupštine (2012. godine) održano je 67 javnih slušanja (35 u Devetom, 25 u Desetom i 7 u Jedanaestom sazivu)¹⁷. Poslanici opozicije su krajem februara ove godine podneli Skupštini Srbije predlog da odbori za ustavna pitanja i za evropske integracije održe javna slušanja o radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Srbije u oblasti pravosuđa¹⁸. Poslanici većine odbili su da stave ovaj predlog na dnevni red, i da na taj način pokrenu prve blagovremene korake u procesu demokratske promene Ustava.

3. IZBORNA FUNKCIJA

U okviru svojih izbornih nadležnosti, Narodna skupština bira Vladu i ministre, sudije Ustavnog suda, Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca. Skupština takođe bira guvernera Narodne banke, Zaštitnika građana, članove nezavisnih organa i regulatornih tela i druge funkcionere određene zakonom.

Brojni su primeri u istoriji novijeg srpskog parlamentarizma, o tome kako se u našoj političkoj kulturi i praksi razume izborna funkcija parlamenta. Posebno kada se radi o izboru kandidata koji svojim biografijama treba da garantuju nezavisnost u svom radu i privrženost vladavini prava nasuprot poslušnosti vladajućim strankama i izvršnoj vlasti.

Naravno, jedan od najčešće spominjanih primera jeste reforma sudstva iz 2009. godine koja u procesu reizbora sudija i tužilaca, nije pružila dovoljne pravne garancije njihove nezavisnosti od političkog uticaja.

Neki od novijih slučajeva u okviru izborne funkcije parlamenta, takođe pokazuju razloge za ozbiljnu zabrinutost. To se posebno odnosi na izbor funkcionera i članova regulatornih tela. Uzdržavanjem od glasanja, parlamentarna većina izbegava da izabere kandidate koji joj nisu po volji, uprkos njihovim nespornim biografijama, i činjenici da su predloženi uz puno poštovanje zakonske procedure i od strane ovlašćenih predlagača kao što je bio slučaj sa izborom članova Regulatornog tela za elektronske medije 2016¹⁹. i izbor članova Agencije za borbu protiv korupcije 2017²⁰.)

17 Podaci do polovine marta 2018.

18 <http://rs.n1info.com/a367837/Vesti/DS-trazio-javnu-raspravu-u-Skupstini-o-amandmanima-na-Ustav.html>

19 <https://www.danas.rs/drustvo/civilno-drustvo-laziran-proces-za-izbor-clanova-rem-a/>

20 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-prica-o-jupiteru-i-volovima/>

Član 4. Ustava Republike Srbije vrlo precizno kaže: Pravni poredak je jedinstven. Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Sudska vlast je nezavisna.

Zbog toga je izborna funkcija parlamenta, posebno važna i osetljiva upravo kada je u pitanju izbor nosilaca sudske vlasti. Zato je i centralno mesto novih ustavnih reformi o kojima danas razgovaramo, ili bi bar tako trebalo da bude, uspostavljanje jačih temelja nezavisnog pravosuđa u odnosu na druge grane vlasti. Ona se, između ostalog postiže, načinom izbora sudija i tužilaca koji garantuje njihovu nezavisnost, samostalnost i nepristrasnost. To je temelj svake pravne države i pravne sigurnosti svakog građanina. Zbog čega nije nikakvo iznenađenje da se Mišljenje Venecijanske komisije upravo odnosi na preciziranje izbora članova Visokog saveta sudstva i nosilaca pravosudnih funkcija, uslove za razrešenje sudija, odredbe o odgovornosti Javnih tužilaca na način koji će onemogućiti svaki politički i partijski uticaj na njihov rad.

4. KONTROLNA FUNKCIJA

„Potrebno je poboljšati transparentnost, inkluzivnost, kvalitet izrade zakona i efikasan nadzor izvršne vlasti i poboljšati međustranački dijalog“ kaže se u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2018. godinu. Da li će ovu preporuku iznenada početi da primenjuje Narodna skupština već prilikom donošenja novih izmena Ustava, ostaje da se vidi. U ovom trenutku, zbog višegodišnjeg ponižavanja parlamenta i iscrpljivanja njegovih demokratskih kapaciteta, to je teško očekivati. Članovi Vlade prisustvovali su sednicama Narodne skupštine poslednjeg četvrtka u mesecu i odgovarali na poslanička pitanja po članu 205. Poslovnika u Devetom sazivu-devet puta, u Desetom sazivu-četiri puta i u aktuelnom Jedanaestom sazivu – četiri puta. U istom vremenskom periodu, predsednik Narodne skupštine, na predlog poslaničkih grupa, odredio je Dan za odgovaranje na poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom po članu 209. Poslovnika u Devetom sazivu – dva puta, u Desetom i Jedanaestom – nije bilo sednica. Vlada je u skladu sa članom 36. Zakona o Vladi od 2012. godine do danas dostavila Izveštaj o radu za period jul-decembar 2012. godine, Izveštaj o radu za 2013. godinu i Izveštaj o radu za 2014. godinu. Informacije o radu ministarstava nadležnim odborima na osnovu člana 229. Poslovnika Narodne skupštine se retko ili nikako ne podnose poslanicima na razmatranje. Anketni odbori ili komisije kao jedan od mogućih kontrolnih mehanizama Narodne skupštine, formirani su samo dva puta²¹ od 2013. godine²². Konačno, već tri godine, Narodna Skupština nije u plenumu razmatrala ni jedan godišnji izveštaj nezavisnih organa.

21 http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2018/RS26-18.pdf

22 http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS18-13.pdf

U ovim okolnostima srpski parlament, lišen vitalnosti, lišen svog demokratskog kapaciteta, lišen svojih osnovnih funkcija ulazi u nove ustavne reforme. Nakon dostavljenog Mišljenja Venecijanske komisije, poslanici čekaju finalni tekst koji će im biti predložen u za sada nejasnom roku. Ovo Mišljenje nam daje povod da se nadamo znatno boljem i popraavljenom predlogu. Međutim, ostaće činjenica da je Vlada Republike Srbije ostala nema čak i neprijateljski raspoložena prema istovetnim argumentima koji su došli od strane domaće javnosti, udruženja građana, organizacija civilnog društva, a „osetljiva“ samo na sud međunarodne javnosti. Ako se tome dodaju nejasan akcioni plan i procedure, najpre možemo očekivati da će parlament vrlo verovatno biti mesto još jedne velike predstave u kojoj prave debate o Ustavu neće biti. Umesto da kao narodni poslanici dobijemo priliku da građanima objasnimo da su nezavistan sud i nepristrasan sudija garant zaštite njihovih osnovnih ljudskih prava, put za efikasno rešavanje sporova i pristup pravdi, činjenice ukazuju na to da ćemo, po ko zna koji put, pratiti direktan prenos političkog obračuna sa neistomišljenicima, a da će suština ustavnih reformi ostati daleko od građana na čije živote će se ove promene najviše odraziti.