

Име и презиме, односно назив организације и институције: Транспарентност Србија, Београд, Палмотићева 31

Контакт телефон: 0113033827

Е-пошта: ts@transparentnost.org.rs

Назив документа на који упућујете предлоге и сугестије: Радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије

Датум: 5. март 2018.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Радни текст

Уз Радни текст амандмана објављено је образложење за које се каже да представља „референце Венецијанске комисије“. То управо и јесте случај. Наиме, ни једна од промена највишег правног акта Републике Србије, које је у Радном тексту изложило Министарство правде, није образложена тако да се може видети коју је потребу за променом Устава препознала извршна власт наше земље. Исто тако, не види се ни који је став Министарства правде спрам више решења које је било могуће пронаћи унутар истог стандарда или препоруке Венецијанске комисије, то јест, због чега се Министарство определило управо за решење које је написано у Радном тексту, а не за неко друго.

Овакав приступ у формулисању предлога промена Устава сматрамо погрешним, јер подстиче и иначе раширени утисак међу грађанима да се реформе правног и институционалног система у склопу придруживања Републике Србије Европској унији не предузимају ради решавања проблема које смо и ми сами идентификовали, већ искључиво ради испуњавања споља наметнутих обавеза и стандарда које су дефинисали спољни актери. Стварање или подстицање таквог става може да угрози на дужи рок чак и приврженост грађана приступању ЕУ (што је прокламовано као један од политичких приоритета Владе Србије), а у сваком случају умањује корисност процеса придруживања за јачање владавине права у Србији. Ако би чак била истина да је једини мотив за предузимање уставних промена испуњавање препорука међународних организација (у овом случају Венецијанске комисије и оних које се позивају на њена мишљења), ипак би Министарство правде, као орган државне управе који тренутно предводи рад на измени уставних амандмана, требало да предочи јавности разлоге за одабир управо оваквих решења, између разних могућности које у неким случајевима дају препоруке Венецијанске комисије.

Према наводима из Образложења, „приликом израде Радног текста, Министарство се руководило првенствено стандардима које је у својој богатој пракси дефинисала Венецијанска комисија, као и писаним прилозима пристиглим у току консултативног процеса који су Министарство правде и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Републике Србије, спровели у периоду јул - новембар 2017. године“. Међутим, Министарство није објавило преглед свих приспелих предлога током тог консултативног процеса из друге половине 2017. године, нити се у том или неком другом акту осврнуло на разлоге због којег су неки од предлога прихваћени у актуелном Радном тексту, а због чега други нису. Иако не постоји законска обавеза да Министарство правде објави такав преглед, будући да расправа о уставним променама у овој фази није правно уређена, сматрамо да би требало поштовати макар оне минималне стандарде који су већ успостављени Законом о државној управи, Пословником Владе и скупштинском резолуцијом о законодавној политици. То подразумева, између осталог, објављивање извештаја о одржаној јавној расправи са кључним ставовима учесника и ставом министарства према тим предлозима, те објављивање свих докумената у вези са јавном расправом и на порталу е-управа. У вези са овим питањима, сматрамо добром праксом то што је Министарство објавило добијене коментаре на актуелни Радни текст, и да би ту праксу требало преточити у правило

поступања не само Министарства правде у будућности, већ свих органа који су обавезни да организују јавну расправу у припреми прописа.

Према наводима из образложења, „Радни текст израђен је у сарадњи са експертом Савета Европе, господином Џејмсом Хамилтоном.“ Међутим, не каже се ко га је израдио „заједно са“ поменути експертом. У неким од јавних наступа, помоћник министра Бацковић, који је најчешће бранио решења из овог текста, наводи да он није писао тај текст. Подсећамо да у случају да је на тексту радила радна група (што је, такође у јавним наступима, помоћник министра негирао) постоји обавеза објављивања њеног састава, када је реч о изради нацрта закона, па би тим пре требало да постоји и у случајевима када је реч о изради вишег правног акта – Устава.

У образложењу се наводи, а слично се могло чути и у јавним наступима представника Министарства, да ће „Радни текст“ након јавне расправе планиране за фебруар и март 2018. године, „бити упућен на мишљење Венецијанској комисији“. Из овога би се могло закључити да ће постојећи текст уставних амандмана без обзира на то шта је изречено и шта буде изречено и предложено током јавне расправе свакако бити упућен на разматрање Венецијанској комисији. Уколико би било тако, јавна расправа не би имала смисла, осим на начелном и веома уопштеном нивоу – да ли је Радни текст у целости прихватљив или га треба заменити неким другим документом. Ту бојазан потхрањује околност да је Радни текст истовремено објављен и на српском и на енглеском језику. Било би очигледно нерационално радити превод овог документа уколико постоји иоле реална могућност да ће бити значајно измењен пре упућивања Венецијанској комисији. То је још један од чинилаца (поред одсуства одговора на претходно дате предлоге и коментаре), који утиче негативно на спремност потенцијалних учесника у јавној расправи, па и наше организације, да овом приликом уложе труд у израду детаљних коментара и предлога за поправљање решења из Радног текста.

Стога вас позивамо да пре, односно приликом израде следеће Радне верзије/Нацрта амандмана отклоните поменуте недостатке и на тај начин охрабрите будуће јавне расправе о уставним амандманима. Користимо ову прилику да вас подсетимо на потребу да се приступи измена, допуни или изради и бројних других одредбе Устава, како би се отклониле препреке за борбу против корупције у Србији, јачање институција и стварање одговорније власти.

У наставку следи текст наше иницијативе из марта 2016:

Идентификација проблема за борбу против корупције које треба отклонити при реформи Устава

1. Устав

Пошто усвајању коначног текста актуелног Устава Републике Србије није претходила јавна расправа, први корак за доношење новог највишег правног акта јесте формулисање свих кључних питања око којих постоје алтернативна решења и **отварање јавне расправе** о њима пре усвајања предлога уставних промена у Народној скупштини. Нека од питања на која би требало обратити пажњу током уставне реформе су следећа:

- 1.1. Измена броја народних посланика и друга питања у вези са радом Народне скупштине и статусом народних посланика.** Уместо садашњег решења, које „фиксира“ број народних посланика на 250, требало би број посланика учинити варијабилним у самом Уставу (нпр. да се на одређени број пунолетних бирача или одређени број грађана према последњем попису становништва бира један народни посланик) и то тако да буде мањи него што је данас. Поред тога, потребно је уклонити норму из чл. 102. ст. 2, која је отварала пут за увођење „бланко оставки“ у правни систем, али и размотрити промену начина одлучивања у Народној скупштини. Наиме, код одлука о избору функционера тражи се натполовична већина укупног броја народних посланика, чиме се слободно одлучивање народних посланика између више кандидата обесмишљава (кандидат реално може бити изабран једино ако посланици

већине постигну унапред сагласност за кога ће гласати).

- 1.2. Имунитет народних посланика и других функционера:** Актуелне одредбе Устава омогућавају имунитет који је прешироког обима. Не само да се одредбама имунитета народни посланици и други државни функционери штите од арбитрерног хапшења (што је неопходно у демократском друштву) и што се штити слобода њиховог изражавања и гласања у вршењу јавне функције (што је такође неопходно), већ се тражи посебно изјашњавање Народне скупштине и у вези са могућношћу вођења кривичног поступка за озбиљна кривична дела.
- 1.3. Правосудни органи:** Изменама Устава би требало искључити учешће и утицај политичких функционера из извршне и законодавне власти у Високом савету судства и Државном већу тужилаца.
- 1.4. Норме о сукобу интереса:** Концепт сукоба интереса у Уставу није исправно дефинисан нити је доследно спроведен у односу на разне државне функционере, што може да отежа законско уређивање ове материје. На пример, Устав тренутно прописује да „нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима“. Ако би се ова норма доследно спровела, нико не би могао да обавља ни једну јавну функцију, јер сама чињеница да је неко издвојио значајно време за вршење јавног посла омета остваривање неких приватних интереса тог лица.
- 1.5. Начин оснивања и статус независних државних органа:** Оснивање и статус појединих независних државних органа је тренутно уређен Уставом, а неких није. То ове органе без оправданог разлога ставља у неједнак положај, а може створити проблеме и у погледу утврђивања њихових овлашћења кроз законе или отворити простор за политички мотивисано укидање контролних институција које нису по вољи законодавној и извршној власти. Због тога би требало Уставом утврдити начин оснивања и оснивања нових независних државних органа, као и положај оних који су већ основани.
- 1.6. Чвршће гаранције јавности рада државних органа:** Актуелне одредбе Устава (тзв. „право на обавештеност“) на погрешан начин (као дужност медија) и у недовољној мери, дефинишу оно што би требало да буде гаранција приступа информацијама од јавног значаја и шире, јавности рада државних органа (која је изричито постојала и у Уставу из 1990).
- 1.7. Гаранције за учешће грађана у законодавном поступку:** Устав гарантује грађанима право народне иницијативе за доношење закона. Међутим, вршење овог права је суштински онемогућено, како због неодговарајућих законских норми (сувише кратак рок за прикупљање великог броја потписа), тако и због одсуства обавезе председника Народне скупштине да такву иницијативу икада уврсти у дневни ред.
- 1.8. Чвршће гаранције јединства правног поретка:** Актуелне одредбе Устава не уређују јасно ситуације када се једним законом нарушавају одредбе другог (најчешће системског) закона, услед чега долази до озбиљних поремећаја у правном систему.
- 1.9. Увођење ограничења при преузимању обавеза и закључивању споразума:** У законодавству Србије тренутно постоје ограничења код располагања јавних средстава и преузимања обавеза, како у погледу висине преузетих обавеза, тако и у погледу поступка који мора да претходи закључивању уговора (нпр. ограничење висине јавног дуга у Закону о буџетском систему, правила о јавним набавкама, правила о јавно – приватном партнерству и концесијама). Међутим, та ограничења се директно крше кроз појединачне законе (нпр. закони којима се одобрава задуживање и давање гаранција, међудржавни споразуми којима се омогућава уговарање набавки, продаје јавне имовине или формирање заједничког предузећа са унапред одређеном фирмом или партнером из

унапред одређене државе). Одсуство уставног ограничења онемогућава да се успешно оспоре овакви акти, што може да доведе до преузимања несразмерних обавеза за будуће генерације или до одрицања од вредне јавне имовине, а зарад краткорочних користи.

2. Конкретан део Радног текста чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

3. Образложење упућеног предлога за измену Радног текста

