



Sprovedeno od strane:



Beogradski centar za ljudska prava



Poglavlje 23 Šta nas očekuje?



Vodič kroz Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava

Poglavlje 23

Šta nas očekuje?

Vodič kroz Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava

SADRŽAJ

PREDGOVOR

Dr Majk Falke, vođa GIZ Programa za pravne i pravosudne reforme u Srbiji	5
--	---

I. UVODNE NAPOMENE	7
---------------------------	---

Johanes Han, komesar EU za susedsku politiku i pregovore o proširenju	11
---	----

II. PREGOVARAČKI OKVIR	13
-------------------------------	----

Nikola Selaković, ministar pravde Republike Srbije	15
--	----

1. NAČELA PREGOVORA	16
---------------------	----

2. SUŠTINA PREGOVORA	19
----------------------	----

3. PROCEDURA PREGOVORA	21
------------------------	----

4. POREĐENJE SA PREGOVARAČKIM OKVIRIMA DRUGIH DRŽAVA	23
--	----

Prof. dr Tanja Miščević, šefica Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji	24
---	----

III. IZVEŠTAJ O SKRININGU	27
----------------------------------	----

SADRŽAJ I DELOVI IZVEŠTAJA O SKRININGU	29
--	----

IV. REZULTATI SKRININGA I PREPORUKE ZA ISPUNJAVANJE USLOVA	33
---	----

1. MERILO ZA OTVARANJE PREGOVORA	35
----------------------------------	----

<i>Vrhovni kasacioni sud povodom Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23</i>	38
2. UTVRĐENO STANJE I PREPORUKE ZA REFORMU PRAVOSUĐA	41
A. NEZAVISNOST PRAVOSUĐA	41
B. NEPRISTRASNOST I ODGOVORNOST	48
C. PROFESIONALNOST, KOMPETENTNOST I EFIKASNOST	53
D. RATNI ZLOČINI	56
E. ZAKLJUČAK O PREPORUKAMA ZA PRAVOSUĐE	59
3. UTVRĐENO STANJE I PREPORUKE ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE	60
Marin Mrčela, <i>predsednik Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO)</i>	60
A. ZAŠTO JE EU STALO DO BORBE PROTIV KORUPCIJE?	61
B. POLITIKA BORBE PROTIV KORUPCIJE	63
C. PREVENCIJA KORUPCIJE	69
D. REPRESIJA KORUPCIJE	81
E. ZAKLJUČNO O PREPORUKAMA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	90
4. UTVRĐENO STANJE I PREPORUKE ZA ZAŠTITU OSNOVNIH PRAVA	93
A. ZAKONSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA	97
B. ZABRANA MUČENJA I NEČOVEČNOG ILI PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA ILI KAŽNJAVANJA	99
C. SLOBODA MISLI, SAVESTI I VEROISPLOVESTI	103
D. SLOBODA IZRAŽAVANJA, UKLJUČUJUĆI SLOBODU I PLURALIZAM MEDIJA	105
E. SLOBODA OKUPLJANJA I UDRIUŽIVANJA, UKLJUČUJUĆI SLOBODU OSNIVANJA POLITIČKIH STRANAKA I PRAVO NA SINDIKALNO UDRIUŽIVANJE	107
F. POLOŽAJ RANJIVIH GRUPA, OSOBA SA INVALIDITETOM I PRINCIP NEDISKRIMINACIJE	109
G. RODNA RAVNOPRAVNOST I PRAVA ŽENA	113
H. PRAVA DETETA	115
I. PROCESNA JEMSTVA	116
J. NACIONALNE MANJINE	119
K. MERE ZA BORBU PROTIV RASIZMA I KSENOFOBIJE	124
L. ZAŠTITA PODATAKA O LIČNOSTI	125
M. ZAKLJUČNO O ZAŠТИTI LJUDSKIH PRAVA	127
V. ZAKLJUČAK	129



Dr Majk Falke,
voda GIZ Programa za pravne
i pravosudne reforme u Srbiji

Nakon nedavno otvorenih pregovora, u ovoj godini očekuje se zvaničan početak otvaranja pregovora o prvim poglavljima. Naročit izazov za Srbiju predstavlja Pregovaračko poglavlje 23, odnosno oblasti reforme pravosuđa, ljudskih prava i borbe protiv korupcije.

Naš Program pruža podršku efikasnom usvajanju evropskog zakonodavstva i jačanju institucionalnih, organizacionih i administrativnih kapaciteta Pregovaračke grupe za Poglavlje 23. Osim toga, pružamo podršku institucijama koje učestvuju u zakonodavnim aktivnostima, odnosno u delotvornom transponovanju pravnih tekovina Evropske unije u zakonodavstvo Srbije, kao i građanima Srbije da razumeju složene reforme i artikulišu svoje mišljenje u vezi sa reformskim procesima.

Izveštaj o Skriningu za Srbiju za Poglavlje 23 predstavlja jednu od glavnih mapa puta za integraciju Srbije u Evropsku uniju, te je zato i ova publikacija, koja je urađena u saradnji sa organizacijama građanskog društva, doprinos

očekivanim reformskim procesima u okviru ovog poglavlja pregovora.

Značaj uloge koju građansko društvo ima u pregovaračkom procesu će rasti kako se taj proces bude razvijao, pa zbog toga civilno društvo mora posedovati dovoljno znanja i razumevanja tog procesa, što je preduslov za aktivno učešće i adekvatan doprinos.

Ova knjiga sublimira složenu terminologiju i pretače je u jezik jednostavniji za razumevanje, fokusirajući se na ključne preporuke koje su detaljnije razrađene u Akcionom planu za Poglavlje 23. Ona je i svojevrstan vodič za sve koji su zainteresovani da saznaju više o pregovaračkom procesu. Može se koristiti i kao edukativni materijal u školama, na univerzitetima ili kao koristan izvor sadržajnijeg izveštavanja medija o suštinskim pitanjima u vezi sa pregovorima.

Verujem da će Vodič ukazati na bitne elemente daljeg puta Srbije ka sticanju statusa članice Evropske unije.

Dr Majk Falke

UVODNE NAPOMENE

Izlaz
Gate

JatAirways •••



JU 2722



00:01

BRUSSELS

GATE OPEN

EIKUSI

Foto: Nemanja Jovanović

Ujulu 2014. godine, dostavljanjem Izveštaja o skriningu Srbiji, završen je proces skrininga za Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava. U toj prvoj fazi pregovaračkog procesa izvršena je procena stanja u Srbiji u odnosu na standarde Evropske unije (dalje: EU) u oblasti reforme pravosuđa, zaštite ljudskih prava i borbe protiv korupcije. Tu procenu EU je izradila na osnovu dvaju sastanaka nadležnih službi Evropske komisije i institucija Srbije tokom skrining procesa (tzv. eksplanatorni i bilateralni skrining), kao i na osnovu ostalih dostupnih izvora poput izveštaja međunarodnih organizacija, nevladinog sektora i saznanja samih država članica o stanju u Srbiji. Upravo s obzirom na način izrade Izveštaja o skriningu može se reći da se radi se o meritornom prikazu stanja, koji u najvećoj meri odražava realno stanje pravnog i institucionalnog okvira Srbije i njenih administrativnih kapaciteta za primenu pravnih tekovina Poglavlja 23.

EU je u Izveštaju o skriningu definisala merilo za otvaranje pregovora u Poglavlju 23 (tzv. *opening benchmark*), kao i preporuke koje bi Srbija trebalo da realizuje radi ispunjenja tog merila. Dakle, Izveštaj o skriningu mogao bi se označiti kao početna tačka u odnosu na koju se može pratiti napredak Srbije u Poglavlju 23. Kako pregovarački proces bude napredovao, može se očekivati da će sprovedene promene postajati sve uočljivije u odnosu na stanje koje je utvrđeno u Izveštaju o skriningu, pa će biti korisno tokom pregovora redovno se vraćati na taj dokument, radi objektivne procene ostvarenog napretka u reformskim procesima.

Publikacija se bavi preporukama iz Izveštaja o skriningu, u odnosu na koje Srbija treba da odgovori konkretnim merama u okviru jednog ili više akcionih planova. Kako bi se razumelo šta se preporukama zahteva od Srbije, dato je kratko obrazloženje važnosti konkretnog pitanja u kontekstu ispunjavanja uslova za članstvo, a zatim su iznete i najznačajnije utvrđene slabosti nacionalnog sistema koje su u

neposrednoj vezi sa datom preporukom. Komparativna iskustva država koje su nedavno pristupile EU ili država kandidata (kao što su Hrvatska i Crna Gora) mogu poslužiti pri izboru rešenja koja će Srbija odabrati radi ispunjavanja preporuka EU.

Svrha Vodiča je da omogući što bolji uvid u ključna pitanja o kojima će Srbija pregovarati u ovoj oblasti, a za koja će biti potrebne sveobuhvatne i odlučne reforme. Zato je neophodno „prevesti“ Izveštaj o skriningu sa složenog birokratskog na jezik razumljiv ne samo stručnoj, već i široj javnosti, te je toj javnosti i namenjen ovaj Vodič. On bi mogao da posluži i kao svojevrsni priručnik državnim službenicima i zaposlenima u pravosuđu za razumevanje ključnih pitanja u pregovorima između Srbije i EU u Poglavlju 23. Kako je za uspeh pristupanja Srbije EU, kao i za sprovodenje neophodnih reformi u vezi s tim neophodna podrška građana, Vodič će koristiti i medijima u približavanju najvažnijih pitanja pregovaračkog procesa građanima, čime se doprinosi ostvarivanju jednog od osnovnih načela pregovaračkog procesa - načelu transparentnosti pregovora.

Vodič je podeljen u 5 celina. Nakon uvodnih napomena obrađen je pregovarački okvir, koji objašnjava pregovarački proces i značaj Izveštaja o skriningu. Bez osnovnih postavki i načela pregovaračkog okvira ne može se u potpunosti razumeti ni Izveštaj o skriningu. Sledeći deo teksta posvećen je sadržaju Izveštaja o skriningu i pravnim osnovama EU propisa iz kojih proizlaze zahtevi u odnosu na reformu pravosuđa, borbu protiv korupcije i zaštitu ljudskih prava. U narednom delu izneti su glavni rezultati do kojih je EU došla tokom skrining procesa, kao i preporuke Srbiji za ostvarivanje napretka u pregovaračkom procesu, uključujući i objašnjenje merila za otvaranje Poglavlja 23. Poslednji deo Vodiča donosi zaključke o važnosti Izveštaja o skriningu i objašnjava od čega zavisi napredak u ispunjavanju preporuka EU.

Vodič je upotpunjjen i izjavama istaknutih ličnosti relevantnih za pregovarački proces.



Johanes Han,
komesar EU za susedsku politiku
i pregovore o proširenju

1. Koje su ključne poruke komesara Srbiji, posebno onima koji će biti aktivno uključeni u sprovođenje reformi predviđenih u okviru pregovora u Poglavlju 23?

Pokretanje pregovora o pristupanju EU sa Srbijom u januaru 2014. godine predstavljalo je veoma važnu prekretnicu na putu Srbije ka pristupanju EU, ali istovremeno i prvi korak na tom dugom i zahtevnom putu koji na kraju vredi truda. Pregovori su jedinstvena prilika za Srbiju da ostvari napredak u mnogim oblastima obuhvaćenim procesom pristupanja: počev od ljudskih prava, slobode izražavanja i vladavine prava, do zaštite životne sredine, standarda u oblasti zdravstva i zaštite potrošača. Svi građani imajuće koristi od modernizovane države koja se pridržava standarda EU. Tako je transformativna snaga proširenja EU funkcionala do sada i tako će funkcionisati za Srbiju.

Mi ćemo sa svoje strane odigrati svoju ulogu u pružanju pomoći državi da sproveđe sve neophodne reforme. Na nas se možete osloniti. Međutim, uloga Komisije je uloga podrške. Uspeh i održivost

ovog zahtevnog procesa zavise od napornog rada i pouzdanosti onih koji će prvenstveno i aktivno biti uključeni u sprovođenje reformi u državi: državnih institucija, stručnjaka i predstavnika civilnog društva.

To predstavlja veliki društveni izazov koji će zahtevati fleksibilnost, izgradnju poverenja, otvorenost i prilagodljivost. Ali svi ti naporci će biti nagrađeni boljim poslovnim i zakonskim okruženjem u jednoj modernizovanoj državi, unapređenom bezbednošću i kvalitetom života građana. I u tom pogledu, bićemo uz vas.

2. Čemu Srbija posebno treba da posveti pažnju kako bi se dobro pripremila za početak pregovora u Poglavlju 23? Šta je u tom pogledu od presudnog značaja?

U skladu sa politikom EU, koja kaže „prvo najvažnije”, i koja ima za cilj da se prvo pozabavi ključnim pitanjima procesa pristupanja radi ostvarenja koristi za građane, diskusija o Poglavlju 23, koje se bavi pravosuđem i osnovnim pravima, započeta je još

u septembru 2013. godine. Komisija je sprovedla analizu stepena napretka zakonodavstva i sposobnosti Srbije da u praksi primenjuje zahteve EU, što je za rezultat imalo formulisanje određenog broja preporuka kojima će se država rukovoditi u svojim reformskim naporima. Organi Srbije rade na tim preporukama kroz sprovođenje akcionog plana koji predstavlja uslov za otvaranje Poglavlja 23.

Taj dokument je od presudnog značaja jer ima za cilj da definiše viziju Srbije o načinu kako da krene ka jednom modernijem društvu na osnovu fundamentalnih zajedničkih vrednosti. Cilj ovog dokumenta je takođe da obezbedi jasnu, zajednički dogovorenu i transparentnu mapu

puta reformi za sve zainteresovane strane u Srbiji, ali i za međunarodne partnere Srbije. Zato je od presudnog značaja da takav dokument odražava ne samo političku opredeljenost organa Srbije već i podršku svih zainteresovanih strana koje će biti uključene i odgovorne za praktičnu primenu. Osnovni pokretači treba da budu prihvatanje procesa odnosno vlasništvo, transparentnost i inkluzivnost. Ono što mi očekujemo jeste: pouzdana mapa puta za reforme, postizanje razumne ravnoteže između svih različitih interesa brojnih uključenih strana kroz pristup usmeren na rezultate. To nije lako, ali smo uvereni da Srbija to može da postigne.

PREGOVARAČKI OKVIR



Nikola Selaković,
ministar pravde Republike Srbije

Iako na prvi pogled može zazvučati pretenciozno, Poglavlje 23 predstavlja najvažnije među 35 pregovaračkih poglavlja i nezaobilazan je i snažan preuslov za ostvarenje, kako napretka u pregovorima, tako i trajnog boljšitka u gotovo svim oblastima na koja se odnose preostala 34 poglavlja.

Naime, ne postoji društvena oblast, od čijeg uspešnog uređenja ne zavisi realizacija nekog od osnovnih prava. Situacija je ista bilo da govorimo o pravosudu, zdravstvu, obrazovanju, državnoj upravi, kulturi, energetici, tržištu... Istovremeno, može li se, funkcionisanje bilo koje od ovih oblasti, bez ugrožavanja ljudskih prava uopšte zamisliti bez neprekidne i posvećene borbe protiv korupcije u okviru tih sistema, bilo na polju preventivnog, bilo da se radi o represivnom delovanju. Najzad, nezavisno, nepristrasno, stručno, odgovorno i

efikasno pravosuđe, finalno je ishodište kako u borbi za zaštitu ljudskih prava, tako i u suzbijanju koruptivnog delovanja. Istovremeno, ono je sistem koji se mora starati da samim svojim delovanjem u prethodno pomenutim pravcima ne bude polje u kome se toleriše korupcija ili ugrožavaju osnovna prava.

Samo ako Poglavlje 23 posmatramo na takav način, uvažavajući njegovu multisektorskiju i sistemsku dimenziju, možemo u punoj meri razumeti potrebu za dugoročnom i iskrenom posvećenošću reformama u oblastima koje ovo poglavlje obuhvata, a koja se već lako prepoznaće. Upravo ta posvećenost u predstojećem periodu mora biti još vidljivija, kako u radu Ministarstva pravde, tako i u svih institucija koje imaju nadležnosti u okviru Poglavlja 23.

Pregovarački okvir je dokument koji je EU usvojila za vođenje pristupnih pregovora sa Srbijom i sadrži osnovna načela kojih će se EU pridržavati u pregovorima, suštinu oko koje će biti vodenи pregovori i postupak pregovaranja. U Pregovaračkom okviru posebna pažnja posvećena je poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) i 35 (Ostala pitanja), čijim izdvajanjem EU ukazuje na njihovu presudnu važnost za uspeh celokupnog pregovaračkog procesa.

1. Načela pregovora

Pregovarački okvir u uvodnom delu ukazuje na osnove pregovora, zavisnost njihove dinamike od napretka Srbije, pristupanje kao zajednički cilj i EU i Srbije, kao i na otvoreni ishod pregovaračkog ishoda (*open-ended process*), što znači da нико не може unapred garantovati njegov ishod.

Identične stavke bile su i u pregovaračkim okvirima Crne Gore i Hrvatske s tim što je, za razliku od Hrvatske, kod Srbije i Crne Gore dodata odredba o ulozi Visokog predstavnika u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), u skladu sa Lisabonskim ugovorom.

Pregovarački okvir ističe da su pregovori sa Srbijom otvoreni na osnovu činjenice da ona poštuje osnovne vrednosti na kojima je Unija zasnovana, kao i na osnovu njene posvećenosti njihovom unapređenju. Osnovne vrednosti na kojima je EU utemeljena definisane su u članu 2 Ugovora o EU.

Član 2 Ugovora o EU:

„Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“

Pregovori se takođe otvaraju na osnovu postizanja visokog stepena usklađenosti sa kriterijumima članstva, naročito političkim (kopenhaškim), kao i uslovima iz procesa stabilizacije i pridruživanja.

KOPENHAŠKI KRITERIJUMI

POLITIČKI

Demokratija
Vladavina prava
Poštovanje ljudskih prava
Prava manjina
Poštovanje političkih ciljeva EU

EKONOMSKI

Postojanje funkcionalne tržišne privrede
Sposobnost tržišnih činilaca da se nose sa konkurenčkim pritiskom i tržišnim zakonitostima unutar Unije

PRAVNI

Usklađivanje sa *acquisem*

SSP KRITERIJUMI

Regionalna saradnja
Saradnja s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju ICTY

MADRIDSKI

ADMINISTRATIVNI
Jačanje administrativnih kapaciteta
Delotvorna javna uprava

Na isti način istaknuta je važnost procesa stabilizacije i pridruživanja i u crnogorskom pregovaračkom okviru, dok u hrvatskom nije pomenut. Moglo bi se stoga zaključiti da je EU iz iskustva stečenog u pregovorima sa Hrvatskom shvatila da proces stabilizacije i pridruživanja ima komplementarni značaj za proces pristupanja, pa je isticanjem tog uslova u Pregovaračkom okviru za Srbiju htela uputiti poruku nadležnim institucijama u Srbiji da, sada kada su pregovori započeti, ne zanemare obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, naročito u onom delu koji se odnosi na političke kriterijume obuhvaćene Poglavljem 23:

Pregovarački okvir za Srbiju: „Unija očekuje od Srbije da nastavi da radi u pravcu punog poštovanja kopenhaških kriterijuma i kriterijuma i uslova iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i da obezbedi puno sprovođenje ključnih reformi, naročito onih vezanih za reformu pravosuđa, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, reformu javne administracije, nezavisnost ključnih institucija, slobodu medija, antidiskriminaciju i zaštitu manjina”.

Crnogorski pregovarački okvir nije među prioritetnim reformama spominjao područje prava manjina, dok hrvatski, pored ostalog, stavlja naglasak na dalji napredak u oblasti „prava manjina, povratka izbjeglica...”, regionalne saradnje i na punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*).

Velika novost u Pregovaračkom okviru za Srbiju jeste unošenje **tzv. klauzule o uklanjanju neravnoteže** u pregovore. S obzirom na povezanost poglavlja 23 i 24 sa vrednostima na kojima je Unija zasnovana, kao i njihovu važnost za sprovođenje tekovina EU u celini, tom klauzulom uvodi se mogućnost zaustavljanja otvaranja ili zatvaranja poglavlja pregovora u slučaju znatnog zaostatka napretka u poglavljima 23 i 24 u odnosu na opšti napredak pregovora, ukoliko su iscrpljene sve druge dostupne mere. To praktično znači da neka poglavlja ili čak ceo pregovarački proces mogu zastati ukoliko nema očekivanog napretka u poglavljima 23 i 24. Predlog za zaustavljanje otvaranja ili zatvaranja drugih poglavlja može inicirati Evropska komisija ili trećina država članica, a odluku o tom predlogu donosi Evropski savet kvalifikovanom većinom.

Navedena klauzula uvedena je prvi put u Pregovaračkom okviru za Crnu Goru. Značajna novost je da se ta klauzula u Pregovaračkom okviru za Srbiju primenjuje i u slučaju znatnog zaostatka napretka prema potpunoj normalizaciji odnosa s Kosovom (Poglavlje 35), za slučaj propusta Srbije da deluje „u dobroj veri“, posebno povodom sprovođenja sporazuma postignutih u dijalogu.

U pregovorima za Poglavlje 23 ta klauzula znači da se reforme na području pravosuđa, suzbijanja korupcije i ljudskih prava moraju odvijati u skladu sa dinamikom na koju se Srbija obavezala u svojim strateškim dokumentima i akcionim planovima, naročito onim koji predstavljaju merilo za otvaranje pregovora. Ukoliko se primeti da neke ključne reformske mere znatno kasne, EU će usporiti dinamiku pregovora u ostalim poglavljima kako bi podstakla Srbiju na to da doneše potrebne odluke i sprovede potrebne mere u Poglavlju 23.

Pregovarački okvir uvodi **transparentnost** u pregovore, što takođe predstavlja novinu u pregovorima Srbije. Radi jačanja poverenja javnosti u proces proširenja, odluke će se donositi što javnije. Pregovarački okvir, izveštaji o skriningu, merila i konačna stanovišta EU biće objavljivani. Interne konsultacije će biti zaštićene onoliko koliko je potrebno da bi se zaštitio proces donošenja odluka, a u skladu sa zakonodavstvom EU o pristupu dokumentima.

Načela pregovora mogla bi se svesti na 9 tačaka:

1. Načelo da napredak u pregovorima zavisi od sopstvenih zasluga
2. Načelo da je zajednički cilj obeju strana pristupanje Srbije EU
3. Načelo da je pregovarački proces otvoren i da njegov ishod ne može biti unapred garantovan

4. Načelo suspenzije pregovora u slučaju ozbiljnog i trajnog kršenja vrednosti na kojima je Unija zasnovana
 5. Načelo o uklanjanju neravnoteže u pregovorima u slučaju znatnog zaostatka u poglavljima 23 i 24 u odnosu na pregovore u celini
 6. Načelo progresivnog usklađivanja nacionalne politike s politikom EU prema trećim državama
 7. Načelo apsorpcijske sposobnosti EU
 8. Načelo obezbeđenja podrške građana procesu pristupanja
 9. Načelo transparentnosti pregovaračkog procesa
-

2. *Suština pregovora*

Pristupanje podrazumeva prihvatanje pravnih tekovina EU i njihovu pravovremenu i efikasnu primenu u praksi od trenutka prijema države kandidata u EU, kada ona počinje da ispunjava svoja prava i obaveze povodom članstva. I od Srbije, kao i svih ostalih država koje su prošle kroz taj proces, očekuje se da uskladi svoje zakonodavstvo i izgradi institucionalne i administrativne kapacitete za valjanu primenu pravnih tekovina EU. Upravo se u tome sastoji suština pregovora, kao i u određivanju potrebnih prelaznih perioda u kojima će država postepeno preuzimati svoje obaveze povodom pristupanja.

Šta su pravne tekovine EU (acquis communautaire)?

Pravne tekovine EU predstavljaju sveukupnost pravnih normi koje se stalno menjaju i izgrađuju, a koje uključuju:

- sadržaj, načela, vrednosti i političke ciljeve ugovora na kojima se zasniva EU;
- akte koje su donele institucije EU u skladu s ugovorima i sudsku praksu Suda pravde EU, sve druge akte, pravno obavezujuće ili ne, donete u okviru EU, kao što su međuinstitucionalni sporazumi, rezolucije, izjave, preporuke, smernice;



- međunarodne sporazume koje je zaključila EU, EU zajedno s državama članicama, kao i one koje su države članice sklopile međusobno u vezi sa aktivnostima EU.
-

Situacija u Poglavlju 23 je specifična i umnogome se razlikuje od pregovora u ostalim poglavljima. Pregовори у том pogлављу првенствено су усмерени на **начела, вредности и политичке циљеве ЕУ** vezane за изградњу ЕУ као простора слободе, безбедности и правде, а мање на усклађивање законодавства са актима ЕУ усвојеним у складу са Лисабонским уговором (тзв. секундарно законодавство ЕУ – уредбе, директиве, одлуке). До сада ниједна држава кандидат није тражила прелазне периоде нити изузећа за пitanja обухваћена Поглављем 23 jer се она тичу осnovних вредности на којима почива ЕУ, па би тражење прелазних периода или изузећа у тој области било teško priхватljivo за државе чланице ЕУ.

Takođe, supstantивни pregовори у великој мери ће бити фокусирани на **административне капаците** тела надлеžних за пitanja правосудне реформе, борбе против корупције и заштиту осnovних права. Под административним капацитетом подразумева се довољан број службеника и njihova оспособљеност за вљано обављање задатака. То, на пример, значи: да тела надлеžна за откривање, истрагу и санкционисање корупције имају довољан број посебно оспособљених полицијских инспектора, туžilaca и судија; да Високи савет судства и Državno veće туžilaca имају потребне финансијске и кадровске ресурсе за извршавање свих својих надлеžности итд. Dakle, у погледу административних капацита ЕУ ће од Србије тражити да обезбеди да све институције, управљачки капацитети, као и административни и правосудни систем довољно ојачају за ефикасну примену прavnih tekovina EU.

3. Procedura pregovora

Pregovaračkom okviru за Crnu Goru уведene су неке новине у poglavljima 23 и 24 које се сада примењују и на Србију. Pregovarački okvir за Srbiju стога дефинише посебну процедуру за та два pogлавља те, уз мерила за отварање и затварање pregовора у tim poglavljima, предвиђа додатно увођење медумерила (*interim benchmarks*). Merila ће се односити нарочито на усклађивање законодавства са првим тековинама и на задовољавајуће praćenje ostvarenih rezultata (тзв. *track record*) у примени ključnih delova pravnih tekovina EU, уз захтев за одговарајућим административним и правосудним капацитетима. Praćenje ostvarenih rezultata у контексту pregовора значи да се од државе која pregовара о приступању EU очекује да пружи dokaze iz prakse da reformisani sistem функциониše. Dakle, неће бити довољно донети propise и reformisati систем, већ ће бити nužno да te

promene zažive u praksi, odnosno da se dokaže da novi propisi i reformisani sistem stvarno funkcionišu. Dokazi se mogu sastojati npr. u broju sudija i tužilaca imenovanih na osnovu reformisanih objektivnih kriterijuma, broju pravnosnažnih presuda za krivična dela korupcije ili u tome koliko je civilni sektor uključen u definisanje i monitoring akcionalih planova.

Poglavlja 23 i 24 se zato otvaraju u ranoj fazi pregovora, kako bi se ostavilo što više vremena za uspostavljanje potrebnog zakonodavstva i institucija i sistema pouzdanog praćenja ostvarenih rezultata pre završetka pregovora. To je verovatno i rezultat iskustva stečenog kroz pregovore s Hrvatskom, kada se nije sa potpunom verovatnoćom moglo utvrditi ispunjavanje *track record*. Pregovori u Poglavlju 23 otvaraju se na osnovu verifikacije akcionalih planova koji su u Izveštaju o skriningu određeni kao merila za otvaranje.

Izveštaj o skriningu sadrži materijalne smernice i pitanja koja treba uvrstiti u akcione planove, što bi trebalo da olakša Srbiji izradu akcionalih planova, a time i otvaranje pregovora u Poglavlju 23. Pregovarački okvir je predviđao mogućnost da Savet ili Evropska komisija, u izuzetnim okolnostima proizašlim iz procesa skrininga, mogu odrediti da akcioni planovi uključe mere kojima se upućuje na identifikovane nedostatke u posebnom vremenskom okviru uključujući tu, ako je potrebno, i hitne slučajeve. Navedenu mogućnost EU je iskoristila kada je u Izveštaju o skriningu definisala preporuke za oblast reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i zaštite ljudskih prava.

Odluku odnosno verifikaciju da je Srbija ispunila merilo za otvaranje pregovora donose države članice EU (Savet) na predlog Evropske komisije. Dakle, tek nakon što sve države članice budu zadovoljne akcionim planom za Poglavlje 23, Savet će doneti odluku o otvaranju pregovora u tom poglavlju. Nakon ispunjavanja merila za otvaranje, EU će za poglavlja 23 i 24 u „stanovištu o otvaranju“ definisati međumerila. Međumerila će se odnositi, po potrebi, na donošenje propisa i uspostavljanje i jačanje administrativnih struktura i ostvarivanje medurezultata u sprovodenju (*intermediate track record*) i biće usko vezana za sprovodenje akcionalih planova. Pritom će svako ozbiljnije kašnjenje u sprovodenju akcionog plana za Poglavlje 23 direktno uticati na stvaranje jasnih pokazatelja o ostvarenim rezultatima, a time i na ispunjavanje međumerila. Ispunjavanje međumerila verifikovaće se međustanovištem EU (*EU interim position*), za koje će biti takođe potrebna odluka Saveta. Naravno, Savet će u međustanovištu definisati merila za zatvaranje, kojima će se tražiti pouzdan ostvareni rezultat u izvođenju akcionalih planova.

Praćenje napretka u Poglavlju 23 biće organizovano na pola godine. Evropska komisija će dva puta godišnje izveštavati države članice o napretku u poglavljima 23 i 24. Za razliku od toga, napredak u ostalim poglavljima pratiće se kroz godišnje izveštaje o napretku. To samo po sebi govori koliku pažnju države članice EU poklanjaju poglavljima 23 i 24. EU će organizovati ekspertske misije koje će dolaziti u Srbiju, a važan instrument za praćenje napretka biće i institucionalni dijalog u okviru Sporazuma o stabilizaciji

i pridruživanju, tj. sastanci Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, Odbora i Pododbora za pravosuđe i unutrašnje poslove. Od Srbije će se tražiti da podnosi pismene informacije o ostvarenom napretku, što će uključivati i dostavljanje pouzdanih i uporedivih statističkih podataka. EU će, pored navedenog, radi dobijanja što objektivnije i celovitije slike svoju ocenu ostvarenog napretka zasnivati i na drugim izvorima informacija, kao što su informacije dostupne u srpskom medijskom prostoru, razlikiti izveštaji međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija, izveštaji nezavisnih institucija i civilnog sektora i drugo.

Kako je kroz proces skrininga nemoguće prepoznati sve probleme koje treba rešiti pre ulaska Srbije u EU, Pregovarački okvir je ostavio mogućnost da se tokom pregovora pojave nova pitanja koja će naknadno biti uključena u pregovore. Pregovarački okvir u tom smislu navodi: *Ukoliko se pojave problemi u pregovorima u tim poglavljima, Evropska komisija može predložiti ažurirana merila tokom procesa, uključujući nove akcione planove i izmene postojećih ili druge korektivne mere.* Time je već na početku procesa najavljena mogućnost ažuriranja akcionih planova u zavisnosti od problema koji će se tokom procesa pregovora pojavljivati. Potreba za ažuriranjem merila može se pojaviti i zbog nastanka novog *acquisa*, tj. novih direktiva, regulativa itd.

4. Poređenje sa pregovaračkim okvirima drugih država

Poređenje pojedinih pregovaračkih okvira jasno pokazuje rastuću složenost i zahtevnost pristupnih pregovora. Pregovarački okvir za Hrvatsku uveo je, između ostalog, mehanizam merila za otvaranje i zatvaranje pregovora.

Pregovarački okvir za Crnu Goru uveo je tzv. klauzulu o uklanjanju neravnoteže (*disequilibrium clause*). Takođe je za ta poglavљa uveo i dodatnu etapu u procesu – međumerila (*interim benchmarks*) i razradio mogućnost da se zadata merila aktuelizuju u slučaju problema tokom pregovora, kao i mogućnost da se odrede druge (hitne) mere u izuzetnim okolnostima određenim u skriningu. Uzimajući u obzir iskustva prethodnih pregovora, Pregovarački okvir za Crnu Goru predviđao je i otvaranje poglavlja 23 i 24 među prvim poglavljima u pregovorima.

Pregovarački okvir za Srbiju u dobroj meri preuzima tekst Pregovaračkog okvira za Crnu Goru i sve novine njime uvedene i dodaje posebne elemente vezane za normalizaciju odnosa s Kosovom (u okviru Poglavlja 35 - Ostalo), kao i još neke druge među kojima, na primer, javno objavljivanje pregovaračkih dokumenata.



Prof. dr Tanja Miščević,
šefica Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o
pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji

Tokom više od godinu dana pregovaračkog procesa stekli smo impresivno iskustvo. Potpuno svesni da je pred nama mnogo učenja i rada, započeli smo sa fazom skrininga odnosno analitičkih pregleda usklađenosti zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, a pregovori o članstvu Srbije u Evropskoj uniji zvanično su otvoreni u januaru 2014. godine.

Osim završetka skrininga za više od pola pregovaračkih poglavlja, do sada smo od Evropske komisije dobili i tri izveštaja sa skrininga, i to za poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava, 24 Pravda, sloboda i bezbednost i 32 Finansijski nadzor. Za Poglavlje 32 pripremili smo pregovaračku poziciju i potpuno smo spremni za njegovo otvaranje.

Izveštaji za poglavlja 23 i 24, koja su pored poglavlja 35 ključna za napredak i intenzitet pregovora, sadrže merila za otvaranje na osnovu kojih smo pristupili izradi akcionih planova. U procesu inicijalnih konsultacija, Nacrt akcionog plana za sprovođenje merila za otvaranje Poglavlja 23

pozitivno je ocenjen od strane Evropske komisije. U njegovoj izradi je učestvovalo više od dvadeset nadležnih institucija, zatim TAIEX, GIZ i PLAC stučnjaci, a konsultovano je i civilno društvo, čija je većina sugestija usvojena. U dogovoru sa EK, planovi sadrže precizan plan aktivnosti, vremenski okvir za njihovo sprovođenje, indikatore na osnovu kojih će biti ocenjivano njihovo ostvarenje i instrumente kojima će civilno društvo pratiti implementaciju. Prema našim procenama, očekujemo da ćemo od proleća 2015. biti spremni za otvaranje kako poglavlja 23 tako i poglavlja 24, jer konsultacije o akcionom planu i za ovo poglavlje teku paralelno i sa istim rezultatima. Dodatan putokaz je Izveštaj o napretku koji je Evropska komisija objavila 8. oktobra 2014, a koji nam može u većoj meri pomoći da još preciznije definišemo sled aktivnosti. Dakle, činimo sve da stvorimo uslove da poglavlja 23 i 24 otvorimo što pre.

Izvesno je da će biti neophodno dalje raditi na punoj primeni principa nezavisnosti, efikasnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa. Izveštaj

je konstatovao da su otklonjeni neki od osnovnih nedostataka prethodne reforme pravosuda.

Kada je u pitanju uređenje medijskog prostora u skladu sa evropskim standardima, u avgustu 2014. usvojen je paket od tri zakona, nakon konsultacija sa svim zainteresovanim stranama. Time je omogućen početak transformacije javnih medijskih kuća čiji je osnivač Republika Srbija. U narednom periodu sledi usvajanje podzakonskih akata koji se odnose na akreditaciju, projektno finansiranje i registar medija.

Poglavlje 23 se bavi i statusom manjina. Pravni okvir zaštite prava nacionalnih manjina, uključujući i kulturna prava, na snazi je i u skladu je sa Okvirnom konvencijom Saveta Evrope. Primera radi, mediji na jezicima manjina obuhvataju 143 štampana medija na 15 jezika, radio-programe koji se emituju na 120 radio-stanica i 15 TV-programa koji se emituju na 47 TV-stanica. Vlada ulaže mnogo napora kako bi u narednom periodu bila unapređena primena visokih standarda koje je sama sebi postavila i to će, takođe, biti jedan od prioriteta za naredni period. Na osnovu preporuka

za Poglavlje 23, obaveza nam je da do kraja 2015. godine razvijemo poseban akcioni plan koji se odnosi na unapređenje statusa manjina.

Uspešna organizacija *Parade ponosa* je još jedan od značajnih pokazatelja da smo u stanju da svim našim građanima garantujemo pravo na okupljanje i javno izražavanje, kao i da garantujemo bezbednost onima koji misle drugačije odnosno pripadaju manjinskoj seksualnoj orientaciji.

Održavanje *Parade ponosa* upravo pokazuje da zakoni, akcioni planovi i rezolucije, ma kako dobri bili, ne znače mnogo ukoliko se zaista ne primenjuju u praksi. Implementacija svega dogovorenog će ostati veliki izazov, ali ćemo biti istrajni da u tome uspemo. Jer vladavina prava nam je važna prvenstveno zbog nas samih, da nam kao građanima Srbije bude garantovano i ostvarivo sve što iz Ustava i zakonskog okvira proističe. Pravo da budemo ambiciozni i istrajni daje i podatak da oko 67% građana podržava reforme, bez obzira na članstvo u EU. To pokazuje jasnu opredeljenost i želju svih nas da živimo u uređenoj državi stabilnih institucija, koja je kredibilan partner i sagovornik.

IZVEŠTAJ O SKRININGU

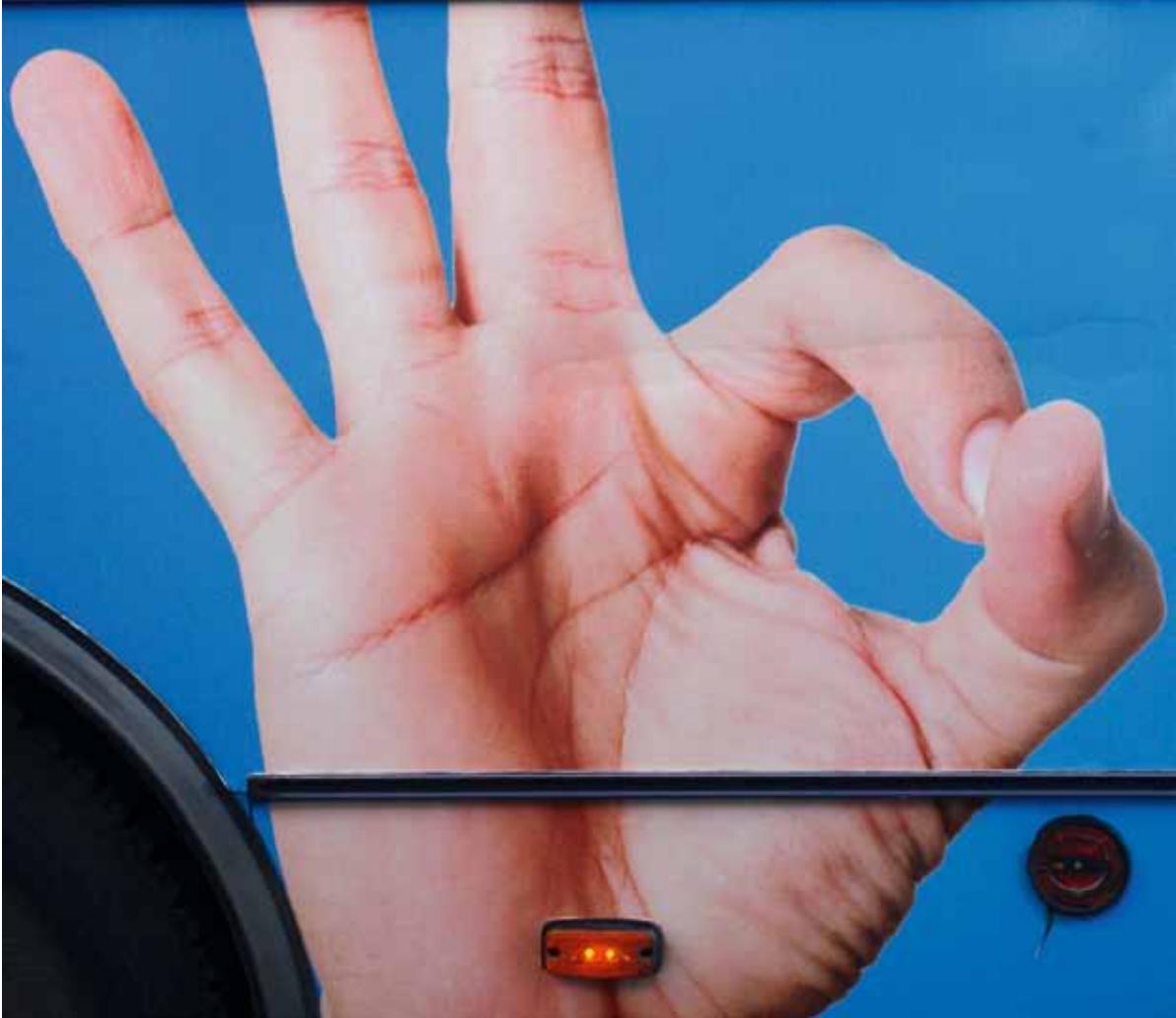


Foto: Marko Rupena

Sadržaj i delovi izveštaja o skriningu

Izveštaj o skriningu je dokument koji je Evropska komisija pripremila na osnovu dva skrining sastanka (eksplanatornog i bilateralnog) sa predstavnicima Srbije zaduženim za Poglavlje 23, kao i na osnovu ostalih saznanja koja su joj bila poznata iz drugih izvora. Taj izveštaj Evropska komisija je predstavila državama članicama, koje su o njemu raspravljale u okviru Radne grupe za proširenje. Neki od stavova država članica izneseni tokom rasprave našli su svoje mesto u pismu Predsedništva EU kojim je Srbija izveštena o rezultatima skrinингa za Poglavlje 23. Za potpuno razumevanje očekivanja EU u pogledu Poglavlja 23 preporučljivo je oba dokumenta citati zajedno.

Izveštaj o skriningu sastoji se od četiri dela: prvim delom utvrđuje se sadržaj poglavlja, drugi je posvećen postojećem stanju usklađenosti i implementacionom kapacitetu države, treći daje procenu stepena usklađenosti i implementacionog kapaciteta, dok poslednji sadrži zaključke i preporuke.

Prvo poglavlje Izveštaja o skriningu na sažet način iznosi pravne osnove na kojima se zasnivaju pregovori o pitanjima obuhvaćenim u Poglavlju 23 i neka ključna pitanja koja iz toga proizlaze za pregovore. Time je ujedno određen i sam sadržaj pregovora u Poglavlju 23. Usmeren je na reformu pravosuđa, suzbijanje korupcije, zaštitu ljudskih prava i prava građana EU.

Pregovori u Poglavlju 23 zasnovani su prvenstveno na tri člana Lisabonskog ugovora: članu 2 Ugovora o EU, koji definiše vrednosti na kojima je EU zasnovana, članu 3 stav 2 Ugovora o EU i članu 67 stav 1 Ugovora o funkcionisanju EU, kojima se EU uspostavlja kao prostor slobode, bezbednosti i pravde.

Zahtev za nezavisnošću i nepristrasnošću pravosuđa proizlazi iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 47 Povelje o osnovnim pravima EU. Iz navedenog su izvedeni zahtevi za eliminisanje spoljnijih uticaja na pravosuđe, obezbeđivanje finansijskih sredstava i potrebnih obuka.

Kad je u pitanju korupcija, u članu 83 stav 1 Ugovora o funkcionisanju EU uspostavljena je nadležnost EU za propisivanje minimalnih pravila u pogledu definicije i kazni za krivična dela korupcije. Pored toga, nadležnosti EU za suzbijanje korupcije proizlaze i iz dveju konvencija: Konvencije iz 1995. o zaštiti

finansijskih interesa EZ i Konvencije iz 1997. o borbi protiv korupcije, koja uključuje funkcionere EZ i funkcionere država članica EU. Iz navedenih propisa proizlazi zahtev za efikasnim, proporcionalnim, odlučnim kaznama za krivična dela korupcije. Nadalje, traži se čvrst pravni okvir i pouzdane institucije za suzbijanje korupcije.

Što se tiče ljudskih prava, ključan je član 6 Ugovora o EU, ali i sudska praksa Suda pravde EU u Luksemburgu, kao i Povelja o osnovnim pravima EU. Zaštita ljudskih prava spada u opšta načela prava EU, koja su obavezujuća ne samo za institucije EU nego i za države članice EU. Zaštita ljudskih prava pokriva vrlo širok spektar prava, od tradicionalnih građanskih prava (pravo na život, slobodu veroispovesti, slobodu govora itd.), preko zaštite podataka o ličnosti, zabrane diskriminacije, do zaštite nacionalnih manjina i važnih procesnih garancija u sudskim postupcima. Takođe, oblast prava građana EU uključuje i pravo na aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament, kao i na lokalnim izborima, pravo na slobodu kretanja i prebivanja na području EU i diplomatsku i konzularnu zaštitu.

Član 6 Ugovora o EU:

1. Unija priznaje prava, slobode i načela utvrđene u Povelji

Evropske unije o osnovnim pravima od 7. decembra 2000.

godine, izmenjenoj u Strazburu 12. decembra 2007. godine,

koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.

Odredbama Povelje ni na koji način se ne proširuju nadležnosti
Unije utvrđene u Ugovorima.

Prava, slobode i načela iz Povelje tumače se u skladu sa
opštim odredbama Naslova VII Povelje kojima se uređuju njeno
tumačenje i primena i uz uvažavanje objašnjenja iz Povelje u
kojima se navode izvori tih odredaba.

2. Unija pristupa Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. To pristupanje ne utiče na nadležnosti Unije utvrđene u Ugovorima.

3. Osnovna prava, koja su zajemčena Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda a koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, jesu opšta načela prava Unije.

Drugo poglavlje Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23 daje činjenični pregled trenutnog stanja u Srbiji po pitanju usklađenosti zakonodavstva i implementacionih kapaciteta. Fokus je na postojećem pravnom i institucionalnom okviru u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, efikasnosti i profesionalnosti pravosuđa, sprečavanja i suzbijanja korupcije i zaštite ljudskih prava.

Treće i četvrto poglavlje Izveštaja o skriningu u stvari predstavljaju najznačajniji deo dokumenta, imajući u vidu to da su tu izražena očekivanja EU u pogledu promena koje treba sprovesti u Srbiji na području reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i zaštite ljudskih prava. U trećem poglavlju data je jasna ocena stepena usklađenosti odnosno neusklađenosti, kao i stepen implementacionih kapaciteta, odnosno postojanje potrebnih institucija i administrativnih kapaciteta. U četvrtom poglavlju definiše se merilo koje Srbija treba da ispunji da bi u Poglavlju 23 bili otvoreni pregovori, kao i preporuke koje Srbija treba da realizuje.

REZULTATI SKRININGA PREPORUKE ZA ISPUNJAVANJE USLOVA



1. Merilo za otvaranje pregovora

Rezultat procesa skrininga je Izveštaj o skriningu sa definisanim merilom koje Srbija treba da ispunи да би се у Поглављу 23 pregovori могли отворити. EU може разматрати отварање pregovora u ovom poglavljtu tek nakon постизања споразума свих држава чланica да је merilo ispunjeno, односно да је по свом квалитету акциони план за Поглавље 23 ispunio tražene kriterijume. Dakle, konačnu ocenu ne daje Evropska komisija, već sve државе чланice zajedno.

Merilo за отварање поглавља 23 гласи:

Srbija usvaja један или више акционих планова, сastavljenih od odgovarajućih rasporeda (timetables) i sa поствljenim jasnim ciljevima и vremenskim okvirima, као и nužnog institucionalnog okvira, zajedno sa odgovarajućom procenom troškova и finansijskih alokacija u sledećim oblastима:

- pravosuđe
- antikorupcija
- osnovna prava

Aкциони планови којима се одређују srpsки reformski prioriteti treba да буду припремљени кроз transparentan процес

konsultacija sa svim učesnicima, kako bi se obezbedila maksimalna podrška njihove implementacije. U pripremi akcionih planova Srbija treba blisko da sarađuje sa Evropskom komisijom i da koristi odgovarajuća iskustva država članica, uzimajući u obzir preporuke EU.

Akcioni planovi bi trebalo da teže postizanju potpune usklađenosti Srbije sa zahtevima koji proizlaze iz Poglavlja 23 i oni će predstavljati dokumente koji će usmeravati dalje pregovore. Preporučuje se da u akcionim planovima treba navesti i one slabosti koje nisu pomenute u preporukama EU. Evropska komisija može predložiti da Srbija doneše nove ili izmeni postojeće akcione planove ukoliko se tokom pregovora pojave problemi u Poglavlju 23. Na primer, Hrvatska je samim akcionim planovima za reformu pravosuđa i za borbu protiv korupcije predvidela njihovu reviziju na godišnjem nivou. Revizija je davala dobar pregled onoga što je ostvareno u primeni akcionih planova, a takođe je to bila prilika da se unesu korektivne mere ili se navedu pitanja koja se do tada nisu pojavila.

Srbija u pogledu ispunjavanja merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 23 može birati između usvajanja jednog ili više akcionih planova. Pri odabiru pristupa treba imati u vidu koji od pristupa olakšava s jedne strane dogovaranje i usaglašavanje akcionog ili akcionih planova, a s druge strane omogućava bolje nadgledanje sprovođenja mera definisanih akcionim planovima. Pri tom se ne smeju zanemariti zahtevi EU u pogledu načina izrade akcionog plana odnosno planova, odnosno da moraju biti doneti u transparentnom postupku koji uključuje sve činioce, uz saradnju sa Evropskom komisijom.

Merila za otvaranje Poglavlja 23 za Srbiju slede model koji je primenjen u Crnoj Gori, a koji podrazumeva da umesto više akcionih planova bude izrađen i usvojen jedan Akcioni plan za Poglavlje 23, koji obuhvata oblasti pravosuđa, antikorupcije i osnovnih prava.

Od Hrvatske se tražilo da ispuni 3 merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 23: da doneše Strategiju reforme pravosuđa i akcioni plan, Strategiju borbe protiv korupcije i akcioni plan, akcione planove za zaštitu nacionalnih manjina i stambeno zbrinjavanje izbeglica, kao i da reši pitanje konvalidacije. Dakle, Hrvatska je da bi ispunila merilo za otvaranje Poglavlja 23, usvojila 6 strateških dokumenata i jednu odluku u vezi sa konvalidacijom.

U vezi sa formatom akcionog plana, EU je postavila neke obavezne elemente koji se odnose na ciljeve koje treba ostvariti, nadležne institucije, rokove i procenu potrebnih troškova, kao i na finansijska sredstva namenjena ostvarivanju postavljenih ciljeva. EU je navođenjem preporuka za svaku oblast

suggerisala i šta bi u sadržajnom smislu trebalo da obuhvati akcioni plan, ali je ujedno skrenula pažnju i na to da se akcioni planovi ne smeju ograničiti samo na preporuke EU, već da bi trebalo da uključe i sva ostala pitanja kod kojih su identifikovane slabosti. Ujedno je postavljen i specifičan zahtev u pogledu mera koje bi akcioni plan trebalo da sadrži. On se odnosi na mere profesionalizacije državne uprave, odnosno procedure zapošljavanja službenika, koje se moraju zasnovati na zaslugama i transparentnosti.

EU posebno naglašava oblast zaštite nacionalnih manjina, ističući da akcioni plan u oblasti osnovnih prava treba da bude usmeren na zaštitu nacionalnih manjina, uključujući mere u oblasti obrazovanja, korišćenja manjinskih jezika, pristupa medijima i verskim obredima na manjinskim jezicima, kao i mere obezbeđenja odgovarajuće zastupljenosti u telima javne uprave. Izveštaj podseća i na obavezu iz Pregovaračkog okvira da se prilikom donošenja propisa u sklopu Poglavlja 23 ne stvaraju prepreke normalizaciji odnosa s Kosovom.

U zaključku u odnosu na merila za otvaranje može se reći da bi akcioni plan za Poglavlje 23 trebalo da bude dokument koji će doneti viziju kako će pravosuđe, borba protiv korupcije i zaštita osnovnih prava u Srbiji izgledati za nekoliko godina i kako će Srbija ispuniti uslove iz Poglavlja 23. Ambicioznost tog dokumenta, ali još više njegova primena u praksi, umnogome će odrediti dinamiku pregovora u Poglavlju 23, a time i celokupnog procesa pregovora, jer će to biti poglavlje koje će najverovatnije poslednje biti zatvoreno.

Vrhovni kasacioni sud povodom Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23



Dragomir Milojević, predsednik
Vrhovnog kasacionog suda

1. Vrhovni kasacioni sud smatra da je u Izveštaju o skriningu potreba promene Ustava Republike Srbije sagledana na pravi način, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, o čemu se raspravljalo i na Opštoj sednici VKS, da bi se obezbedila nezavisnost i odgovornost sudstva. Promene bi se, kao što je navedeno u preporukama, između ostalog, sastojale u sledećem:

- Treba izmeniti odredbe o imenovanju članova Visokog saveta sudstva tako da u njemu ne učestvuje zakonodavna vlast, da bise onemogućio neprimereni politički uticaj na izbor članova Visokog saveta sudstva, a izbor sudija na prvi ograničeni mandat treba poveriti sudskom telu – VSS, a ne zakonodavnoj vlasti. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane sudija, a Visokom savetu sudstva bi trebalo poveriti i imenovanje predsednika sudova.

- Vrhovni kasacioni sud je predlagao i da organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolisu ili nadgledaju rad pravosuđa, te da Vrhovni kasacioni sud treba da donosi Sudski poslovnik i da vrši nadzor nad njegovom

primenom, a ne Ministarstvo pravde, i da na Visoki savet sudstva treba da pređe saglasnost za akte o sistematizaciji sudova (sada to čini Ministarstvo pravde). Neophodno je i u punom kapacitetu obezbediti prelazak i nezavisnost sudskog budžeta kojim treba da raspolaže Visoki savet sudstva.

- Saglasni smo u potpunosti sa preporukom za osiguranje punog poštovanja sudskih odluka, uključujući i podizanje svesti o tome da kritikovanje sudskih odluka, naročito od strane političara, predstavlja rizik po nezavisnost pravosuđa.

- Smatramo nužnim unapređenje rada Pravosudne akademije kao centra za početnu i stalnu obuku sudija.

2. Veliki broj nerešenih predmeta i veliki broj nerešenih starih predmeta zahteva donošenje posebnih akcionih planova na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, a Vrhovni kasacioni sud je, prihvatajući u potpunosti ove preporuke, već preuzeo korake i doneo odgovarajuće akte, kao što je Program rešavanja starih predmeta, uključujući i posebne mere za

smanjenje broja izvršnih predmeta, naročito za tzv. „Iv“ predmete za prinudnu naplatu komunalnih usluga.

Takođe je neophodno preuzimanje mera i radi unapređenja sudske prakse, ali predložena rešenja iz preporuka ne smatramo adekvatnim (npr., preporuka o pojednostavljenju sudske prakse uki- danjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnosti izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravosnažne odluke). Horizontalno i vertikalno ujednačavanje sudske prakse obezbeđivanjem elektronskog pristupa sudske prakse uki- danjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnosti izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravosnažne odluke).

3. Vrhovni kasacioni sud smatra neophodnim i uvođenje centralizovanog standardnog sistema za elektronsko upravljanje predmetima (SAPS; SAPO; SAPA), a ne povezivanje raznih sistema čije se funkcionisanje pokazalo nepouzdanim.

4. Smatramo i da su potpuno prihvatljive preporuke o obezbeđivanju dostupnosti pouzdane i ujednačene pravosudne statistike i uvođenje sistema za praćenje trajanja sudske prakse u kojoj budu edukovane o pravu EU. Nije dovoljno samo obezbediti seminare preko Pravosudne akademije u okviru kontinuirane obuke. Nužno je da već u fakultetskoj nastavi na osnovnim studijama pravo EU bude obavezan predmet.

5. Naročito je značajno ukazivanje na potrebu una- pređenja ujednačenosti sudske prakse, ali predložena rešenja iz preporuka ne smatramo adekvatnim (npr., preporuka o pojednostavljenju sudske prakse uki- danjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnosti izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravosnažne odluke). Horizontalno i vertikalno ujednačavanje sudske prakse obezbeđivanjem elektronskog pristupa sudske prakse uki- danjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnosti izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravosnažne odluke).

6. Sudije će prihvatiti pravo EU u meri u kojoj budu edukovane o pravu EU. Nije dovoljno samo obezbediti seminare preko Pravosudne akademije u okviru kontinuirane obuke. Nužno je da već u fakultetskoj nastavi na osnovnim studijama pravo EU bude obavezan predmet.

Saknemea

2. Utvrđeno stanje i preporuke za reformu pravosuđa

UIzveštaju o skriningu oblast pravosuđa je podeljena u četiri tematske celine: nezavisnost pravosuđa; nepristrasnost i odgovornost; profesionalnost, kompetentnost i efikasnost i oblast ratnih zločina.

Za svaku od tih oblasti Izveštaj o skriningu daje pregled važećeg pravnog i institucionalnog okvira, njegovu ocenu u odnosu na najbolje evropske standarde i preporuke za unapredjenje postojećeg stanja. Načelno, EU kao pozitivno prepoznaje nivo svesti u Srbiji u pogledu strateškog okvira i politika EU u oblasti pravosuđa, kao i pokretanje reformi za postizanje evropskih standarda. Ali, ističe i potrebu preduzimanja dodatnih aktivnosti, naročito onih kojima se obezbeđuju potpuna nezavisnost pravosuđa, njegova nepristrasnost i efikasnost.

A. Nezavisnost pravosuđa

Nezavisnost pravosuđa je jedno od fundamentalnih pitanja za EU. Ono je usko povezano s pitanjem nepristrasnosti suda, a u suštini se sastoji u zahtevu da svaki građanin EU ima pravo na nezavisno i nepristrasno suđenje, kao i da ne bude diskriminisan po bilo kom osnovu. Nezavisnost pravosuđa se prvenstveno ogleda u njegovoj oslobođenosti od spoljnjih uticaja, pri čemu se najveća pažnja obraća na eventualno postojanje političkih uticaja. U formalno-pravnom smislu politički uticaji, odnosno rizici uticaja politike na pravosuđe ispoljavaju se kroz način: izbora sudija i tužilaca, vrednovanja njihovog rada i napredovanja, izbora predsednika sudova i državnih tužilaca, izbora nezavisnih pravosudnih institucija (Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca), kontrolisanja budžeta pravosuđa i upravljanja njime, a posebno su za to pitanje važni i uloga i ovlašćenja ministarstva pravde u funkcionisanju pravosuđa. To su ujedno i ključna pitanja na koja će EU i njene države članice obraćati posebnu pažnju tokom celog pristupnog procesa i čiji će ostvareni učinak redovno pratiti, kako bi se moglo utvrditi da li je Srbija ispunila postavljene uslove za nezavisnost pravosuđa ili ne.

Ključna pitanja nezavisnosti pravosuđa:

- Objektivni i transparentni kriterijumi za stupanje na pravosudne funkcije

- Objektivni i transparentni kriterijumi za vrednovanje rada i napredovanje funkcionera u pravosuđu
 - Način izbora predsednika sudova i državnih tužilaca
 - Način izbora i sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca
 - Način upravljanja budžetom u pravosuđu, naročito budžetom Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca
 - Transparentnost rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca
-

Izveštaj o skriningu konstatiše da Ustav Srbije u čl. 4 i 149 načelno garantuje nezavisnost pravosuđa, ali ukazuje i na ozbiljne suštinske slabosti i rizike političkog uticaja na pravosuđe koji su sadržani u pojedinim odredbama.

Preporuke EU za jačanje nezavisnosti pravosuđa

- *Preporuka 1:* Uz podršku spoljnih eksperata, Srbija bi trebalo da izvrši temeljnu analizu postojećih rešenja/mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, obezbeđujući nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Promene bi, između ostalog, trebalo da obuhvate sledeće:
 - Sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca treba da bude nezavisan od političkog uticaja. Ulazak u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da budu ojačani

na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima nosilaca pravosudnih funkcija. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Članovi iz pravosuđa treba da budu izabrani od strane njihovih kolega;

- Organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne treba da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa;
 - Preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca;
 - Precizirati razloge za razrešenje sudija;
 - Precizirati pravila koja se odnose na prestanak mandata sudija Ustavnog suda.
- *Preporuka 2:* Obezbediti izbor preostalih predsednika sudova (posebno osnovnih i viših sudova).
 - *Preporuka 3:* Potrebno je ustanoviti pravičan i transparentan sistem napredovanja sudija i javnih tužilaca uključujući periodično profesionalno ocenjivanje učinka rada sudija i javnih tužilaca. Potrebno je ustanoviti sistem za nadzor i evaluaciju primene tih standarda u praksi. Saveti treba da snose odgovornost za donošenje odluka o napredovanju, raspoređivanju na niže radno mesto ili razrešenju.
 - *Preporuka 4:* Potrebno je obezbediti dovoljne administrativne kapacitete, kao i budžetska ovlašćenja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nad sopstvenim budžetom, kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze. Njihov rad treba da bude transparentan i treba da podleže institucionalnoj odgovornosti.
 - *Preporuka 5:* Ustanoviti jasnu proceduru javnog reagovanja

za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva i javnog tužilaštva.

- *Preporuka 6:* Obezbediti puno poštovanje sudske odluke uključujući i podizanje svesti da kritikovanje sudske odluke, naročito od strane političara, predstavlja rizik po nezavisnost pravosuđa.
 - *Preporuka 7:* Obezbediti učešće civilnog društva i strukovnih udruženja u definisanju budućih koraka u reformskom procesu, kao i u nadzoru nad sprovodenjem akcionalih planova.
 - *Preporuka 8:* Obezbediti usvajanje posebnih zakona u vezi sa institucijama pravosuđa Republike Srbije na Kosovu, u skladu sa obavezama Republike Srbije iz Prvog sporazuma od 19. aprila 2013. godine.
-

EU je svoje preporuke usmerila na kritična mesta u pogledu nezavisnosti pravosuđa, pri čemu je posebno naglasila potrebu izmene Ustava radi otklanjanja formalnog političkog uticaja na pravosuđe. Politički uticaj Narodne skupštine na pravosuđe izražen je naročito kod sastava i načina izbora članova nezavisnih pravosudnih tela i načina izbora nosilaca pravosudnih funkcija. EU ističe da sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca treba izmeniti tako da barem polovinu njegovih članova biraju sudske odnosno tužioci između sebe.

Ustav Republike Srbije propisuje da Visoki savet sudstva ima 11 članova: i to: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest sudske poslovne funkcije, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Predsednici sudova ne mogu biti izborni članovi Visokog saveta sudstva. Mandat članova Visokog saveta sudstva traje pet godina, osim za članove po položaju.

Visoki savet sudstva bira i razrešava sudske poslove, predlaže Narodnoj skupštini izbor sudske poslove prilikom prvog izbora na sudske poslove, predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, učestvuje u postupku za prestanak funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.

Ustav Republike Srbije propisuje da u sastav Državnog veća tužilaca ulaze republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosude i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom.

Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje te funkcije, odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.

Venecijanska komisija je 2007. godine kritikovala odredbe Ustava o sastavu Visokog saveta sudstva sledećim rečima: „...čini se da je sastav Visokog saveta sudstva manjkav. Na prvi pogled se čini da je sastav pluralistički. Ima 11 članova: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine su članovi po položaju, 6 sudija (od kojih je 1 iz autonomne pokrajine), 1 advokat i 1 profesor pravnog fakulteta. To je, međutim, samo privid pluralizma. Sve ove članove bira, neposredno ili posredno, Narodna skupština. Šest sudija ne biraju njihove kolege, već Narodna skupština; advokata ne bira Advokatska komora, već Narodna skupština; profesora ne bira Pravni fakultet, već Narodna skupština. Postupak imenovanja u sudstvu je na ovaj način pod dvostrukom kontrolom same Narodne skupštine: predloge daje Visoki savet sudstva, koji je izabrala Narodna skupština, a odluke po predlogu opet donosi Narodna skupština. Ovo je recept za politizaciju sudstva i stoga ovu odredbu treba suštinski izmeniti”.

Neposredan sistemski rizik za nezavisnost pravosuđa predstavlja uloga zakonodavne vlasti u izboru, napredovanju i razrešenju nosilaca pravosudnih funkcija. Ukoliko pravosudna karijera zavisi od odluke zakonodavne vlasti i političara, postoji veliki rizik da će oni prilikom donošenja odluka voditi računa ne samo o pravnoj i činjeničnoj suštini predmeta, već i o tome da se svojom odlukom ne zamere politici. Pravosude se u praksi susreće sa izazovom donošenja odluka koje se često razlikuju od očekivanja politike, pri čemu sudije i tužioci treba da zadrže svoju nezavisnost i nepristrasnost. To je verovatno najviše izraženo u upravnoj grani sudstva, gde je jedna od strana u sporu uvek država odnosno neka njena institucija, ali važi i za sve druge vrste sudske postupaka. Može se zaključiti da je potreban snažan lični integritet kako bi se oduprlo pritisku politike, odnosno javnog ili nejavnog poziva političara kojim izražava svoje očekivanje u vezi sa ishodom nekog konkretnog slučaja. Sudjenja prema očekivanjima politike ili pojedinih političara predstavljala bi direktno kršenje prava na pravičan i nezavisan sud.

EU preporučuje da je potrebno unaprediti **transparentnost i kvalitet sistema izbora sudija i tužilaca**. Izmenama Ustava treba obezbediti da profesionalnost i integritet postanu glavni kriterijumi u procesu izbora, dok procedura izbora mora biti transparentnija i treba da se zasniva na vrednovanju prethodnog rada. U ovoj preporuci sadržana su dva vrlo važna zahteva u pogledu nezavisnosti pravosuđa: prvi, koji se odnosi na uvođenje objektivnih kriterijuma prilikom selekcije budućih sudija i tužilaca odnosno prilikom njihovog napredovanja, uključujući postavljanje na rukovodeće funkcije

u pravosudnom sistemu i drugi, koji se odnosi na nezavisna tela u pravosuđu, odnosno Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

Narodna skupština bira sudiju koji se prvi put bira na tu funkciju među kandidatima koje je predložio Visoki savet sudstva.

Visoki savet sudstva bira sudije na stalnu funkciju. Sudija koji je prvi put biran i tokom trogodišnjeg mandata ocenjen ocenom "izuzetno uspešno obavlja sudsksu funkciju" obavezno se bira na stalnu funkciju, dok onaj koji je ocenjen ocenom "ne zadovoljava" ne može biti biran na stalnu funkciju.

Predsednika suda bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva među sudijama na stalnoj funkciji u sudu istog ili višeg stepena.

Narodna skupština na predlog Vlade bira javnog tužioca na period od šest godina, s tim da može biti ponovo biran. Vlada predlaže kandidate sa liste koju utvrđuje Državno veće tužilaca.

Narodna skupština bira i zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na tu funkciju, na period od tri godine. Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije.

U pogledu **vrednovanja rada sudija i tužilaca**, Izveštaj o skriningu poklanja veliku pažnju izgradnji sistema evaluacije i unapređivanja sudija i tužilaca, ističući da trenutno u srpskom pravosuđu ne postoji redovna i sistematična evaluacija zasnovana na jasnim i transparentnim kriterijumima od koje zavisi karijera sudija i tužilaca na bilo kom nivou, uključujući upravljačke pozicije. Stoga se od Srbije očekuje da uvede evaluaciju rada sudija i tužilaca zasnovanu na jasnim i transparentnim kriterijumima, koja će isključiti sve spoljnje uticaje (naročito političke) i koju će vršiti nadležna tela unutar pravosuđa - Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. To konkretno znači da se mora uvesti sistem praćenja kvaliteta i kvantiteta rada sudija i tužilaca kako bi se prilikom vrednovanja kandidata za više sudove mogao proceniti njihov prethodni rad. Pri tom je jednostavnije utvrditi kriterijume kvantiteta. Naime, ukoliko se odredi broj predmeta koji sudija godišnje mora rešiti i vrednost pojedine vrste predmeta, vrlo lako će se doći do preciznog pokazatelja koliko je koji sudija ili tužilac rešio predmeta u prethodnom periodu. Nešto je zahtevnija situacija sa utvrđivanjem kvaliteta rada sudija i tužilaca, ali i za to postoje primeri u državama članicama EU.

U Hrvatskoj, prema Zakonu o sudovima, sudska veće ocenjuje rad sudije prema sledećim merilima:

1. broj odluka koje je sudija doneo u odnosu na broj odluka koje je treba da donese na osnovu Okvirnih mjerila za rad sudaca,
2. rezultat rada po vrstama predmeta u absolutnim brojevima i procentu,
3. poštovanje rokova za donošenje i izradu odluka,
4. kvalitet odluka povodom izjavljenih pravnih lekova (potvrđene, ukinute ili preinačene u absolutnom

broju i procentu u odnosu na ukupan broj donesenih odluka, u odnosu na broj odluka u predmetima u kojima je izjavljen pravni lek te broj odluka ukinutih zbog bitnih povreda postupka),

5. druge aktivnosti sudije.

Potrebno je takođe razmotriti ulogu ministarstva pravde u nadzoru rada sudova. U izmenama propisa treba izbegavati da zakonodavna i izvršna vlast imaju pravo nadzora ili nadgledanja rada pravosuđa.

Potrebno je dodatno jačanje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pogledu njihove uloge u strateškom planiranju. Proces reforme pravosuđa trebalo bi da vodi ka prenošenju zaduženja i ovlašćenja na oba tela kad je u pitanju vođenje pravosudnog sistema i upravljanje njime. Nove nadležnosti tih tela treba da prate odgovarajući administrativni i budžetski resursi, što znači da za njih treba obezbediti dovoljno kadrova kako bi mogli valjano da obavljaju svoje poslove. Osim obezbeđivanja finansijskih sredstava potrebnih za normalno funkcionisanje, potrebno je da autonomija oba tela jača kroz postojanje sopstvenih budžeta i sopstvene finansijske odgovornosti. Potrebno je podići i nivo transparentnosti njihovog rada, što se može obezbediti javnošću odluka koje oni donose i otvaranjem njihovih sedница za javnost, posebno onih na kojima se obavljaju razgovori sa kandidatima za sudske i tužilačke funkcije.

Izmene Ustava trebalo bi da otklone sve moguće slabosti u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti pravosuđa, među kojima su naročito sporne odredbe koje se odnose na: izbor sudija i tužilaca, dužinu probnog perioda od tri godine za kandidate za sudije, osnov za razrešenje sudija, pravila o disciplinskoj odgovornosti sudija, pravila o okončanju mandata sudija Ustavnog suda, ulogu ministarstva pravde u upravljanju pravosuđem. Posle izmene Ustava potrebno je izmeniti i sve zakone kojima se detaljnije razrađuju ustavne odredbe, kao što je Zakon o sudijama, Zakon o organizaciji sudova, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Državnom veću tužilaca, kao i Zakon o pravosudnoj akademiji, za šta je potrebno sprovesti široku raspravu radi postizanja visokog stepena podrške unutar pravosudnog sistema. Izmene moraju biti sveobuhvatne kako bi dovele do stabilnosti pravosudnog sistema i kako bi se izbeglo da česte izmene zakonodavnog okvira stvore osećaj nesigurnosti kod sudija, što bi moglo da ugrozi njihovu nezavisnost.

Republika Hrvatska se tokom procesa pristupanja nalazila u donekle sličnoj situaciji što se tiče nezavisnosti pravosuđa. Postojao je uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na pravosuđe, a nezavisna pravosudna tela nisu imala potrebne nadležnosti u pogledu imenovanja, napredovanja i razrešenja sudija i tužilaca, kao ni kapacitete dovoljne za vršenje njihovih funkcija. Uticaj Sabora na izbor i sastav Državnog sudbenog vijeća (DSV) i Državnog tužiteljskog vijeća (DTV) bio je dominantan, skoro identično kao i u Srbiji. Tokom pregovora postalo je jasno da je za ispunjavanje uslova iz članstva potrebno izmeniti Ustav RH kako bi se uklonili potencijalni rizici uticaja politike na pravosuđe. To je učinjeno izmenama Ustava iz 2010.

godine kojima su definisane nadležnosti, sastav i način izbora članova Državnog sudbenog vijeća i Državnog tužiteljskog vijeća. Sabor je skoro u potpunosti isključen iz procesa izbora nezavisnih pravosudnih tela, pa je njegova uloga svedena na izbor samo 2 člana od ukupno 11 članova DSV i DTV. Pored toga, nadležnosti nezavisnih pravosudnih tela dodatno su ojačane u pogledu izbora, napredovanja, imenovanja predsednika sudova i tužilaca, disciplinske odgovornosti i kontrole imovinskih karata funkcionera u pravosuđu. Članovi DSV za vreme mandata ne mogu napredovati u viši sud, što je ranije bilo uobičajena praksa. Zabranu napredovanja za vreme članstva u DSV uvedena je kako bi se izbeglo da osnovni motiv za kandidovanje u DSV bude lično napredovanje.

Izmenama Ustava iz 2013. Crna Gora je preduzela korake ka jačanju nezavisnosti pravosuđa. Ona je te izmene usvojila na početku pregovaračkog procesa, što je posebno bitno za procenu ostvarenih rezultata (track record) u pogledu nezavisnosti pravosuđa. Naime, sve dok pravni okvir ne garantuje nezavisnost pravosudnih institucija, a posebno nezavisnih tela koja vrše izbor nosilaca pravosudnih funkcija, ne može se govoriti o izboru sudija i tužilaca na osnovu objektivnih kriterijuma. Izmenama Ustava Crne Gore predviđeno je da predsednika Vrhovnog suda Crne Gore bira i razrešava Sudski savjet dvotrećinskom većinom glasova, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, sa mandatom od pet godina. Tužilački savjet u Crnoj Gori nije ustavna kategorija, a glavnog tužioca bira Skupština dvotrećinskom većinom. U odnosu na Sudski savjet Skupština Crne Gore nije prihvatile predlog Vlade da u sastavu bude šest sudija, već je taj broj smanjila na četiri, a povećala broj uglednih pravnika koje bira Skupština sa dva na četiri člana. Navedenim promenama Crna Gora je obezbedila da polovinu članova Savjeta čine sudije. Sudski savjet, dakle, ima predsednika i 9 članova: predsednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira Konferencija svih sudija, četiri ugledna pravnika koje bira Skupština i ministar pravde.

Konačno, puno poštovanje nezavisnosti pravosuđa ujedno podrazumeva i suzdržavanje od komentiranja sudske odluke. Kritikovanje sudske odluke od strane političara posebno predstavlja rizik za nezavisnost pravosuđa. To ne znači da sudske odluke ne smeju da se komentarišu, već da bi bilo bolje da to ne čine političari, odnosno da komentiranje treba ostaviti stručnoj i naučnoj javnosti.

B. Nepristrasnost i odgovornost

Pravo na nezavisnog i nepristrasnog sudiju deo je pravnih standarda Saveta Evrope, a time i standarda EU. Nepristrasan sudija je onaj koji obema stranama u sporu pristupa jednako, bez ikakvih spoljnih uticaja. U praksi, rizici za nepristrasnost proizlaze iz povezanosti sudije s jednom od strana u sporu, ali mogu biti i rezultat korupcije bar jedne od strana u sporu. Upravo zbog toga potrebno je preuzeti mere da se što više uklone rizici koji dovode do pristrasnosti.

Izveštaj o skriningu izdvaja nekoliko pitanja u odnosu na nepristrasnost i odgovornost sudija: nasumična dodela predmeta, imovinske karte, poštovanje etičkog kodeksa, disciplinska odgovornost i pitanje funkcionalnog imuniteta.

Preporuke EU za jačanje nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa:

- *Preporuka 9:* Precizirati i primenjivati pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, uključujući i pronalaženje tehničkih rešenja za izbegavanje zaobilaženja sistema.
Obezbediti da sistem ne bude podložan manipulacijama, kao i da bude predmet redovnog inspekcijskog nadzora od strane inspektorata.
 - *Preporuka 10:* Ojačati odgovornost sudija i javnih tužilaca kroz strogu primenu svih zakonskih i disciplinskih sredstava, uključujući sledeće:
 - Obezbediti delotvornu primenu odredaba o „sukobu interesa“ i njihovu izmenu i dopunu u slučaju potrebe;
 - Obezbediti delotvornu verifikaciju imovinskih karata i unakrsnu proveru sa relevantnim informacijama;
 - Delotvorno praćenje poštovanja etičkog kodeksa i sprovođenje dodatnih aktivnosti vezanih za evaluaciju i obuku sudija i javnih tužilaca u oblasti etike;
 - Preispitati u meri u kojoj je neophodno i delotvorno primenjivati pravila o disciplinskoj odgovornosti i postupku razrešenja;
 - Izvršiti ponovnu procenu sistema funkcionalnog imuniteta i obezbediti punu krivičnu odgovornost sudija i javnih tužilaca;
-

Nasumičnom dodelom predmeta obezbeđuje se da strane u postupku imaju nepristrasnog sudiju i da se otkloni rizik da predmet bude dodeljen sudiji koji bi odgovarao jednoj od strana u postupku. To se postiže uvođenjem automatske dodele predmeta, po mogućnosti od strane IT sistema, uz jasno

Заключива

definisana pravila i uslove pod kojima se već dodeljeni predmet može dodeliti drugom sudiji, a da se izbegnu manipulacije i zaobilaženje sistema automatske dodele predmeta. Pored toga, ne koriste svi sudovi u Srbiji automatizovani sistem dodele predmeta, već se u nekim sudovima predmeti dodeljuju po azbučnom redu i prema godišnjem rasporedu koji donosi predsednik suda. Takav pristup posebno je problematičan u sudovima sa vrlo malim brojem sudija, gde je upravo zato vrlo lako predvideti kod kojeg sudije će doći predmet. Ali, čak i u sudovima u kojima se primenjuje automatizovana dodata predmeta još uvek postoji prostor za manipulaciju. Zato je potrebno ojačati sistem odgovornosti predsednika sudova i tužilaca kako bi bili obezbeđeni integritet i transparentnost sistema automatizovane dodele predmeta.

Imovinske karte bi trebalo da budu pokazatelj da se imovina sudije ne uvećava nesrazmernom brzinom u odnosu na njegove prihode. Pored toga, javnost imovinskih kartica doprinosi jačanju transparentnosti i poverenja u pravosuđe. Nepristrasnost i odgovornost načelno su garantovane pravnim propisima u Srbiji, ali ipak postoji problem efikasne primene propisa o sukobu interesa. Iako važeći propisi traže od sudija i tužilaca da podnose imovinske karte, ne postoji odgovarajući mehanizam za njihovu efikasnu proveru, pa se time ceo sistem dovodi u pitanje.

Iako je **Etički kodeks sudija** usvojen, zasada ne postoji efikasan mehanizam nadzora njegovog poštovanja. Postoji potreba podizanja nivoa javne svesti o prihvatljivim i neprihvatljivim ponašanjima sudija propisanim Etičkim kodeksom sudija, a to podizanje svesti ne odnosi se samo na sudije nego i na širu javnost, koja mora znati što je prihvatljivo ponašanje koje može očekivati od funkcionera u pravosuđu.

Sistem **odgovornosti pravosudnih funkcionera** prepoznat je kao problem u Izveštaju o skriningu. Postoji nekoliko pitanja koja utiču na odgovornost u pravosuđu. Prvi problem predstavlja nepostojanje celovitog sistema redovne individualne evaluacije rada sudija i tužilaca. Bez redovne evaluacije nema ni pravičnog i transparentnog sistema napredovanja. Sve dok ne postoje jasni i transparentni kriterijumi za napredovanje i sve dok se oni ne zasnivaju na kvalitetu i kvantitetu rada pravosudnih funkcionera, oni neće biti motivisani da stalno unapređuju sopstveni sistem odgovornosti prema poslu koji obavljaju. Dalje, postojeći sistem disciplinske odgovornosti zbog blagih disciplinskih sankcija takođe ne doprinosi jačanju odgovornosti pravosuđa. Osnovi za razrešenje sudija i tužilaca nisu dovoljno precizno utvrđeni. Sama pravila postupka razrešenja nisu dovoljno razrađena i mogu da ugroze načelo pravičnog suđenja. To se prvenstveno odnosi na istovremenu nadležnost disciplinske komisije za utvrđivanje činjenica i za odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti. Osim toga, vrlo su kratki rokovi za disciplinske povrede. Disciplinska tela nemaju kapacitet potreban za efikasno sprovođenje disciplinskih postupaka. Zbog toga se od Srbije očekuje da uspostavi funkcionalan, jasan i nepristrasan disciplinski postupak koji će otkrivati i imenovati nepravilnosti i obezbediti doslednu disciplinsku praksu.

Član 160 Ustava Republike Srbije propisuje odgovornost tužilaštva na sledeći način: Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini. Javni tužioci odgovaraju za

rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužiocu i neposredno višem javnom tužiocu. Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Kako bi bio ojačan sistem odgovornosti, ali i nezavisnosti pravosuđa, potrebno je da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca uspostave svoje inspekcijske službe. Naime, inspekcija ministarstva pravde nije prikladna za sprovođenje kontrole rada u sudovima i tužilaštima jer bi se to moglo tumačiti kao zadiranje izvršne vlasti u nezavisnost pravosuđa. Zbog toga je primerenije da inspekcija bude u nadležnosti nezavisnih pravosudnih tela. Pri tome treba uspostaviti jasna pravila i inspekciji dati potrebna ovlašćenja kako bi mogla da deluje po službenoj dužnosti, na zahtev građana ili institucija kada je integritet pravosudnih funkcionera doveden u pitanje ili kada je došlo do profesionalnih propusta sudija i tužilaca.

U članu 162 Ustava Srbije utvrđen je funkcionalni imunitet za javne tužioce i njihove zamenike: Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja nadležnog odbora Narodne skupštine.

Pitanje **funkcionalnog imuniteta sudija i tužilaca** nije u potpunosti jasno regulisano ni u pogledu primene imuniteta ni u pogledu procedure ukidanja imuniteta. Stoga bi ga trebalo preispitati, kako bi se obezbedila potpuna odgovornost sudija i tužilaca, uključujući i njihovu krivičnu odgovornost. Konačno, jačanju nepristranosti, obezbeđivanju konzistentnosti u primeni prava i ujednačenoj sudskoj praksi doprinosi pravovremeno objavljivanje sudskih odluka.

Šta treba menjati u pravnom okviru Srbije da bi bili ispunjeni uslovi za nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i profesionalnost pravosuđa?

- Ustav Republike Srbije
- Zakon o sudijama
- Zakon o organizaciji sudova
- Zakon o Visokom savetu sudstva
- Zakon o javnom tužilaštvu

- Zakon o Državnom veću tužilaca
 - Zakon o pravosudnoj akademiji
-

C. Profesionalnost, kompetentnost i efikasnost

Preporuka 11: Unaprediti Pravosudnu akademiju kao centar za stalnu i početnu obuku sudija i javnih tužilaca u skladu sa odlukama Ustavnog suda o odredbama Zakona o javnom tužilaštvu i Pravosudnoj akademiji, kroz:

- uvođenje godišnjeg programa obuke koji obuhvata sve oblasti prava, uključujući i pravo EU;
- obezbeđivanje potrebnih resursa i uvođenje sistema kontrole kvaliteta početne i specijalizovane obuke.

Preporuka 12: Razviti sistem koji omogućava procenu potreba za obukom kao segment vrednovanja rezultata rada sudija i javnih tužilaca.

Preporuka 13: Sprovesti sveobuhvatnu analizu u pogledu troškova, efikasnosti i pristupa pravdi pre preduzimanja daljih koraka u reformi mreže sudova.

Preporuka 14: Usvojiti i sprovoditi srednjeročnu strategiju ljudskih resursa za pravosuđe na osnovu analize potreba i obima posla, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova.

Preporuka 15: Pronaći održivo rešenje problema nejednake opterećenosti sudija i javnih tužilaca brojem predmeta.

Preporuka 16: Sprovesti Program za rešavanje starih predmeta, uključujući i uvođenje metoda alternativnog načina rešavanja sporova.

Preporuka 17: Unaprediti izvršenje presuda, posebno u predmetima iz oblasti građanskog prava.

Preporuka 18: Postepeno razvijati sistem e-pravosuđa, kao

sredstvo za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i celovitosti sudskega procesa, nadogradnjom postojećeg sistema za automatsko upravljanje predmetima. Obezbediti dostupnost pouzdane i ujednačene pravosudne statistike i uvođenje sistema za praćenje trajanja sudskega postupaka.

Preporuka 19: Različitim sredstvima unaprediti ujednačenost sudske prakse (razmotriti pojednostavljenje sudskega sistema ukidanjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnost izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravnosnažne odluke), kao i kroz obezbeđivanje elektronskog pristupa sudskem odlukama i sentencama i njihovo objavljinjanje u razumnom vremenskom roku.

Preporuka 20: Nadzor nad primenom novog Zakonika o krivičnom postupku i preduzimanje korektivnih mera gde je potrebno.

Preporuka 21: Napraviti srednjeročni presek stanja krajem 2015. godine, kao i procenu uticaja 2018. godine zasnovanu na rezultatima ostvarenim sprovođenjem Strategije iz 2013. godine i pratećeg ažuriranog Akcionog plana. Na osnovu ove procene definisati, gde je to potrebno, mere za preostali period do pridruživanja.

Profesionalizam podrazumeva podizanje kvaliteta pravosuđa kroz jačanje znanja i veština nosilaca pravosudnih funkcija odnosno onih koji će to tek postati. Postoje dva ključna aspekta od kojih zavisi unapređenje profesionalnosti u pravosuđu. S jedne strane, radi se o postojanju odgovarajuće institucije koja raspolaže potrebnim resursima za pružanje raznovrsnih programa obuke, a s druge strane je pitanje postojanja odgovarajućih i relevantnih obuka i radionica odnosno kvalitetnog godišnjeg programa obuka koji će što potpunije odgovoriti na potrebe pravosuđa za sistematičnim usavršavanjem. Kad je u pitanju institucionalna sposobnost Pravosudne akademije, stav EU jeste da je potrebno sprovesti reformu postojećeg koncepta Pravosudne akademije kako bi ona mogla da postane odgovarajuća polazna tačka za pravosudne funkcije. Takođe, potrebno je uspostaviti sistem kojim će se delotvornije procenjivati potrebe pravosuđa za pojedinim vrstama obuka, što treba da se oslanja na redovne procene načina rada sudija i tužilaca, za šta tek treba uspostaviti sistem.

Godišnji program obuka treba da obuhvati sve oblasti prava, uključujući pravo EU. To je bitno kako bi sudije različitih vrsta sudova i specijalizacije mogle pohađati obuke koje su im potrebne, u zavisnosti od oblasti prava kojom se bave. Kako će ulaskom u EU doći do promene pravnog okvira unutar kojeg će sudije i tužioci donositi svoje odluke, odnosno oni će primenjivati ne samo nacionalne već i propise EU, potrebno je što pre započeti sa sistematičnom obukom sudija i tužilaca o pravu EU i njegovoj primeni i to treba da postane sastavni deo godišnjeg programa obuke za sve sudije i tužioce. Za unapređenje načina upravljanja sudovima i tužilaštvoima potrebno je obezbediti obuke posebno osmišljene za sticanje i unapređenje veština upravljanja i rukovođenja jer su retki sudije i tužioci koji imaju te veštine razvijene.

Efikasnost pravosuđa je ozbiljan problem Srbije. Predugo trajanje sudskega postupaka i veliki broj starih predmeta imaju za posledicu gubitak poverenja građana u pravosuđe, a ujedno to predstavlja i kršenje prava na pravično suđenje, koje je zaštićeno Konvencijom o zaštiti ljudskih prava. Prema dosadašnjoj praksi, Evropski sud za ljudska prava je sudske postupke koji su trajali preko tri godine po pravilu smatrao povredom prava na pravično suđenje, a samo u izuzetno složenim predmetima Sud je odlučivao da je povreda prava nastupila tek nakon pet odnosno sedam godina. Ukupan broj od 2.874.782 nerešena predmeta u svim sudovima u Srbiji na kraju 2013. godine sam po sebi ukazuje na postojanje ozbiljnog problema efikasnosti pravosuđa. Pored toga, najveći broj presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju odnosi se na povredu prava na pravično suđenje zbog prekomernog trajanja sudskega postupka, kao i na problem neizvršavanja presuda koje su doneli sudovi u Srbiji. Zbog toga bi trebalo da Srbija doneće i sprovede program rešavanja starih predmeta. Da bi se mogla dati potpunija dijagnoza i utvrditi uzroci problema, a potom i odredile odgovarajuće mere, potrebno je utvrditi strukturu nerešenih predmeta po vrstama, sudovima i starosti. Da bi dalja reforma mreže sudova doprinela povećanju efikasnosti pravosuđa, morala bi da se pripremi temeljna analiza uz vođenje računa o troškovima, efikasnosti, kao i o pristupu pravosuđu. Potrebno je uspostaviti i snažan sistem za merenje opterećenosti sudova i obezbediti jednaku distribuciju predmeta među sudijama i tužiocima. Za rešavanje problema preopterećenosti pojedinih sudova bilo bi korisno osmisliti mere koje će podstići dobrovoljno premeštanje sudija i tužilaca. EU za rešavanje problema starih predmeta predlaže da se razmotri uvođenje sistema alternativnog rešavanja sporova i da se za predmete izvršenja koriste javni beležnici i privatni izvršitelji. Pitanje izvršenja sudske odluke zahteva posebnu pažnju, budući da bez efikasnog sistema izvršenja prethodni sudska postupak gubi svoj smisao.

Efikasnosti pravosuđa, ali i njegovoj transparentnosti, u znatnoj meri bi pomogla informatizacija pravosuđa i uvođenje modernih tehnologija. Time bi bio uspostavljen pouzdan sistem prikupljanja potpunih statističkih podataka o radu sudova, trajanju sudskega postupaka, postojećim i potrebnim ljudskim i finansijskim resursima. To je od presudne važnosti za praćenje funkcionisanja pravosudnog

sistema i blagovremeno otkrivanje negativnih pojava na koje je potrebno brzo reagovati. Bez pouzdane statistike nemoguće je sprovesti kvalitetnu analizu i dijagnostiku problema, pa je samim tim nemoguće osmisliti prave mere za rešavanje anomalija u sistemu. Ali, informatizacija u naprednijoj fazi nudi i brojne druge mogućnosti za povećanje efikasnosti pravosuđa, smanjenje troškova pravosudnog sistema, kao i bolju naplatu sudskih taksi.

Austrijski pravosudni informacioni i komunikacijski sistem predstavlja jednu od najboljih evropskih praksi u načinu korišćenja informacione tehnologije u pravosuđu, pa kao takav može poslužiti kao primer u kom smeru treba sprovoditi informatizaciju pravosuđa. Austrijsko pravosuđe informacionu tehnologiju koristi za komunikaciju između suda i stranaka, direktnu naplatu sudskih taksi i kao sredstvo uštede troškova za poštanske usluge. Naravno, u ovom trenutku je za Srbiju ključno da kroz informacioni sistem uvede sistemsko praćenje trajanja sudskih postupaka kao deo mera za smanjenje broja starih predmeta.

D. Ratni zločini

EU konstatuje da Srbija ima odgovarajući procesno-pravni okvir za istrage, gonjenje i presuđivanje u predmetima ratnih zločina i da postoji dobra i efikasna saradnja srpskog tužilaštva za ratne zločine sa tužilaštvima u regiji i sa Međunarodnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Ali, ukazuje na problem prakse u procesuiranju ratnih zločina. To se odnosi na potrebu promene percepcije o nekažnjavanju ratnih zločina kroz sproveđenje odgovarajućih istraga protiv svih osumnjičenih za ratne zločine, njihov krivični progon i suđenje. Pritom, treba obezbediti proporcionalnost kazni i jednak tretman osumnjičenih, uključujući predmete koji se odnose na visoko pozicionirane funkcionere navodno uključene u izvršenje ratnih zločina, jačanje bezbednosti svedoka i informanata, jačanje službe za podršku svedocima i informantima, bolje obezbeđenje tajnosti istrage koja uključuje iskaze svedoka i informanata. To naravno podrazumeva i odgovarajuće resurse suda i tužilaštva.

Preporuka 22: Obezbediti da sve optužbe budu adekvatno istražene, a okrvljeni potom procesuirani i izvedeni pred sud.

Preporuka 23: Obezbediti proporcionalnost kazni.



Preporuka 24: Obezbediti jednak postupanje prema osumnjičenima, uključujući predmete visoko rangiranih zvaničnika koji su navodno umešani u ratne zločine.

Preporuka 25: Podići nivo bezbednosti svedoka i svedoka saradnika na viši nivo i unaprediti rad službi za podršku svedocima i svedocima saradnicima.

Preporuka 26: Obezbediti poverljivost istrage uključujući i svedočenje svedoka i svedoka saradnika.

Za Hrvatsku je procesuiranje ratnih zločina bilo jedno od ključnih pitanja u Poglavlju 23, ali i u pregovorima generalno. Pojedine države članice bile su prilično stroge u pogledu zadovoljavanja standarda od strane nadležnih tela u otkrivanju, istrazi, gonjenju i procesuiranju ratnih zločina. EU je tražila od Hrvatske donekle iste stvari kao i od Srbije: obezbeđivanje kažnjivosti svih počinilaca ratnih zločina, nepristrasnost u procesuiranju, proporcionalnost kazni, zaštitu svedoka, tajnost istrage itd. Ali je bilo i nekih specifičnosti, kao što je bio zahtev za reviziju svih presuda donetih za ratne zločine u odsustvu. Tražio se i jasan plan procesuiranja svih ratnih zločina uz jasno definisanje prioriteta. Kad je u pitanju zaštita svedoka, Hrvatska je razvila sistem podrške svedocima koji je, pošto je pokazao izuzetno dobre rezultate, proširen na sva teška krivična dela. U svakom slučaju, poređenja radi, korisno je pogledati šta se u merilima tražilo od Hrvatske.

Merilo za zatvaranje Poglavlja 23 koje se odnosilo na procesuiranje ratnih zločina glasilo je:

„Hrvatska treba poboljšati postupanje u domaćim predmetima ratnih zločina, a posebno:

- Uspostaviti track record u vezi sa nepristrasnim postupanjem nadležnih tela i sudova u domaćim predmetima ratnih zločina, te preduzeti delotvorne akcije kako bi se adresirala pitanja nekažnjivosti (impunity), naročito kroz obezbeđivanje pravilnih istraga i krivičnih progona u vezi sa još neistraženim i neprocesuiranim zločinima, uključujući usvajanje i sprovođenje jasne strategije koja će se baviti, između ostalog, regionalnim diskrepancijama unutar Republike Hrvatske, kao i nastavak angažovanosti Republike Hrvatske na bilateralnom i regionalnom nivou;
- Provesti akcioni plan za reviziju predmeta/presuda in absentia, kao i nove odredbe Zakona o kaznenom postupku o obnovi postupka i korištenju drugih pravnih lijekova (npr. zaštita zakonitosti) kojima bi se obezbedila obnova postupaka te obezbediti pravilno i nepristrasno postupanje svih pravosudnih tijela u tim obnovljenim postupcima“.

E. Zaključak o preporukama za pravosuđe

Prema oceni EU, reforma pravosuđa je u pogledu konkretnih rezultata u početnoj fazi, tako da ozbiljne slabosti pravosuđa, koje uključuju i promene na ustavnom nivou, tek treba izvršiti. Sprovođenje Strategije reforme pravosuđa i akcionog plana je započeto. Ključ za uspeh reforme pravosuđa biće uspostavljanje snažnog mehanizma za praćenje, odgovarajuća finansijska sredstva i unapređena saradnja svih aktera. Za ispunjavanje uslova iz pregovora za članstvo u EU presudno će biti da sprovedene reforme zažive u praksi i da se uspostavi sistem koji će garantovati nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost, profesionalnost i efikasnost pravosuđa.

U Izveštaju o skriningu oblast borbe protiv korupcije obrađuje se s aspekta institucija i politike suzbijanja korupcije i s aspekta međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira borbe protiv korupcije. Preporuke su grupisane u tri tematske celine – koherentnu politiku, borbu protiv korupcije, prevenciju i represiju korupcije. Za svako od navedenih područja dat je pregled važećeg pravnog i institucionalnog okvira, njegova ocena u odnosu na očekivanja prema najboljim evropskim standardima i preporuke kako da se postojiće stanje unapredi.

Kao pozitivno se ističe da postoji jak politički podsticaj za borbu protiv korupcije, što se ilustruje činjenicom da je sprovedeno nekoliko istraga u slučajevima korupcije visokih zvaničnika ili značajnih privrednika, kao i da su učinjeni naporci da se poboljša koordinacija među institucijama zaduženim za borbu protiv korupcije.

Nasuprot tome, EU kao negativno ističe da je korupcija rasprostranjena u mnogim oblastima javnog života i da i dalje predstavlja ozbiljan razlog za zabrinutost. Posebno se ističe zabrinutost zbog povezanosti korupcije i organizovanog kriminala, kao i negativan uticaj koji korupcija u privatnom sektoru, posebno u procesima privatizacije, ima na ekonomski razvoj i blagostanje. U prilog ovom nalazu, u Izveštaju o skriningu citirani su nalazi iz studije UNODC iz 2013. o posledicama mita i drugih oblika kriminala za privatni sektor na Zapadnom Balkanu, gde se navodi da postoji utisak da korupcija predstavlja najveći problem poslovanja u Srbiji.

Nalazi u Izveštaju o skriningu za borbu protiv korupcije podeljeni su u tri celine: koherentna politika borbe protiv korupcije, efektivne preventivne i represivne mere. To su ujedno i kjučna pitanja kojima će EU i njene države članice poklanjati posebnu pažnju tokom celog procesa pristupanja i za koja će od Srbije tražiti da dokaže sistemsku i kontinuiranu primenu standarda i opipljive rezultate dosadašnjeg učinka, kako bi moglo da se utvrdi da je Srbija ispunila postavljene uslove u pogledu borbe protiv korupcije. Ovaj deo izveštaja sadrži 23 preporuke, od kojih se 10 odnosi na prevenciju, a 8 na represiju korupcije, dok se preostalih 5 preporuka odnosi na reviziju Strategije i Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. EU očekuje da Srbija te preporuke navede u Akcionom planu za Poglavlje 23, čije je usvajanje postavljeno kao uslov za otvaranje pregovora u Poglavlju 23. Upravo zbog toga svakoj preporuci treba posvetiti dužnu pažnju. U nastavku teksta ključne preporuke biće prikazane u tri tematski povezane celine: koherentna politika borbe protiv korupcije, prevencija i represija korupcije.

3. Utvrđeno stanje i preporuke antikorupcijske politike



Marin Mrčela,
predsednik Grupe država Saveta
Evrope za borbu protiv korupcije
(GRECO)

Srbija je do sada bila predmet ocene kako u kontekstu Zajedničkog GRECO prvog i drugog kruga evaluacije (koja pokriva pitanja kao što su nadležnosti i rad organa za borbu protiv korupcije, imunitet javnih službenika, korupcija u državnoj upravi i oduzimanje sredstava koja proističu iz korupcije) tako i u okviru trećeg kruga evaluacije, koji je posvećen analizi krivičnih zakona u oblasti korupcije i transparentnosti u finansiranju političkih subjekata. GRECO je takođe sprovedio sistemsku procenu uticaja, koja je osmišljena za procenu mera koje Srbija preduzima radi sproveđenja preporuka koje proističu iz evaluacije.

Može se reći da je Srbija tokom poslednjih godina sprovedla značajne zakonodavne i institucionalne reforme radi postizanja delotvornije borbe protiv korupcije. Ratifikovala je standarde Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (ETS 173, ETS 174 i ETS 191) i nedavno je unela izmene u svoje krivično zakonodavstvo u skladu sa GRECO preporukama. Zakonodavstvo koje se odnosi na transparentnost u finansiranju političkih subjekata (sa izmenama iz 2011, u skladu sa GRECO preporukama i savetima koje je potom dala

Venecijanska komisija) samo po sebi je dobro, ali se u ovoj oblasti i dalje susreću isti problemi, posebno u pogledu zloupotrebe ili nenamenske upotrebe javnih sredstava tokom predizbornih kampanja.

Uprkos brojnim zakonodavnim poboljšanjima, zaostaje se u praktičnoj primeni i korupcija i dalje predstavlja najveću brigu u Srbiji. Od presudnog je značaja da se relevantnim institucijama nadležnim za borbu protiv korupcije, uključujući i oblast finansiranja političkih subjekata, obezbede adekvatni resursi, kao i jasna i delotvorna ovlašćenja bez preklapanja, radi odgovarajućeg ispunjenja zadataka. Iako su pred tužilaštvom pokrenuti brojni predmeti u vezi sa korupcijom, zasada nema dovoljno konačnih presuda – ne samo za sitnije slučajeve davanja i primanja mita nego ni za korupciju na visokom nivou. Potrebno je da nadležni organi budu svesni svih aspekata problema korupcije, ne samo tradicionalnog mita, već i posledica problema kao što su trgovina uticajem i korupcija u privatnom sektoru.

Mene kao sudiju posebno zanima pitanje korupcije u pravosuđu. GRECO je u više navrata naglašavao rizike u ovoj oblasti. Tokom zajedničkog

prvog i drugog kruga evaluacije, prepoznali smo pozitivne napore u Srbiji da se restrukturiše pravosuđe radi racionalizacije njegovog funkcionisanja i generalno postizanja većeg stepena efikasnosti. Ali smo zaključili da je od presudnog značaja da se analiziraju usvojene mere za sprovođenje nameravane reforme pravosuđa, kako bi se u svakom momentu

očuvala nezavisnost i transparentnost postupka. Tokom novembra 2014. godine biće obavljena terenska poseta Srbiji u kontekstu četvrtog kruга GRECO evaluacije, sa ciljem da se sprovede evaluacija mera koje su uspostavljene za sprečavanje korupcije među skupštinskim poslanicima, sudijama i tužiocima.

A. Zašto je EU stalo do borbe protiv korupcije?

Suzbijanje korupcije je jedan od prioriteta unutrašnje i spoljne politike EU, uključujući i politiku proširenja. EU predstavlja zajedničko tržište na kojem vladaju slobode kretanja kapitala, roba i usluga, a korupcija predstavlja barijeru tim slobodama i po pravilu dovodi do diskriminacije u tržišnoj utakmici. U oblastima kao što su javne nabavke i privatizacija, korupcijska praksa još više umanjuje oskudna sredstva iz nacionalnih budžeta i negativno utiče na poslovnu i investicionu klimu kojoj je potrebna pravna sigurnost da bi napredovala. Razvoj društva u celini u velikoj meri zavisi od efikasnosti borbe protiv korupcije. Korupcija takođe direktno pogoda građane prilikom obraćanja pojedinim javnim službama kao što su obrazovanje i zdravstvo.

EU je nedavno uvidela da korupcija predstavlja izazov i unutrašnjim politikama EU. Zbog teškoća koje doživaljavaju na svojoj koži usled globalne ekonomske krize i mera budžetske štednje u EU, građani EU očekuju od država članica, EU i onih država koje žele da postanu članice EU veće garantije integriteta i transparentnosti javnih troškova. Oni očekuju zaštitu privrede od finansijskih i poreskih prevara, organizovanog kriminala, pranja novca i korupcije. Uspeh *Evropske strategije rasta (Evropa 2020*, u kojoj je Evropska komisija definisala svoje razvojne prioritete do 2020), koja treba da omogući veću zaposlenost, produktivnost i socijalnu koheziju, takođe zavisi od uspeha u uspostavljanju dobre uprave, vladavine prava i borbe protiv korupcije. Suzbijanjem korupcije doprinosi se konkurentnosti EU na globalnom tržištu.

Godišnji ekonomski troškovi uzrokovani korupcijom u EU iznose oko 120 milijardi evra. Taj iznos otprilike odgovara jednom procentu bruto nacionalnog proizvoda (BDP) EU, odnosno predstavlja nešto manje od 1% godišnjeg budžeta EU. Zato ne čudi činjenica da svaki četvrti građanin EU smatra korupciju najvećim problemom u svojoj državi.

Imajući u vidu nedovoljnu delotvornost postojećih pravnih mehanizama, Evropska komisija je 6. juna 2011. godine usvojila novi paket mera za borbu protiv korupcije u članicama EU. Komisija putem

Izveštaja EU o borbi protiv korupcije prati i ocenjuje napore država članica u borbi protiv korupcije i time pokušava da podstakne veću političku posvećenost borbi protiv tog fenomena u svakoj od članica. Praćenjem, ocenjivanjem i javnim objavljanjem rezultata borbe protiv korupcije prikupljaju se uporedni podaci od 28 zemalja članica radi olakšavanja razmene najboljih praksi, identifikovanja slabosti i trendova unutar EU s kojima je potrebno suočiti se, kao i radi unapređenja poverenja među članicama. Osim toga, stvorice se osnovi za pravilnu pripremu budućih političkih delovanja EU u oblasti borbe protiv korupcije. Uz podršku stručne grupe i mreže istraživačkih saradnika, većinom iz specijalizovanih organizacija civilnog društva za borbu protiv korupcije, Izveštaj priprema i objavljuje Evropska komisija svake dve godine, počevši od 2013. godine. Prilikom izrade Izveštaja, Evropska komisija se oslanja i na nalaze drugih postojećih mehanizama praćenja (GRECO, OECD, UNCAC), nezavisnih stručnjaka, službi Evropske komisije i Evropskog biroa za borbu protiv prevara (OLAF), država članica, institucija poput Evropola i Evrojusta, Evropske mreže protiv korupcije, istraživanja Eurobarometra i građanskog društva. Taj izveštaj je dobar pokazatelj očekivanja EU i izvor saznanja o dobrim praksama borbe protiv korupcije u članicama EU. Na osnovu analize oblasti koje obuhvata Izveštaj možemo zaključiti da EU ima tri stuba borbe protiv korupcije: postojanje sveobuhvatne antikorupcijske politike i efikasnog institucionalnog okvira, prevencija i represija korupcije. Navedena područja se koriste za ocenjivanje i članica i zemalja koje žele da postanu članice Evropske unije.

Tri stuba politike EU za borbu protiv korupcije:

- sveobuhvatna antikorupcijska politika i usklađeno funkcionisanje institucija koje se bave borbom protiv korupcije,
 - prevencija korupcije,
 - represivno delovanje, odnosno efikasno procesuiranje krivičnih dela koja sadrže elemente korupcije.
-

Veća pažnja borbi protiv korupcije poklanja se posle problema do kojih je došlo nakon zadnjih proširenja Evropske unije, kao i usled otežanog ekonomskog rasta EU i drugih teškoća koje je izazvala ekonomski kriza. Motivi EU u osnovi proizlaze iz njene odlučnosti da u Uniju ne unese problem koji će nakon ulaska nove članice morati sama da rešava. Na primeru proširenja Bugarske i Rumunije članice EU uvidele su da uspeh reformi u drugim oblastima javne uprave može biti doveden u pitanje ako borba protiv korupcije i organizovanog kriminala nije uspešna. Na osnovu stečenog iskustva i nakon učenja na greškama, a kako bi se obezbedila nepovratnost procesa u borbi protiv korupcije, EU je zaključila da je bolje primeniti više uslovljavanja u pogledu borbe protiv korupcije u ranijim fazama pregovora pa

ih pratiti tokom celog procesa pristupanja. Ovo je potvrđeno u *Strategiji proširenja za 2011–2012 (dokument Evropske komisije kojim definiše ključne izazove u procesu pristupanja Evropskoj uniji) u kojoj je predložen novi pristup, a to je da poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Prostor slobode, bezbednosti i pravde) budu prva otvorena u pregovorima*. Na taj način bi se dobilo dovoljno vremena za praćenje dosledne primene uslova u domenu vladavine prava, a posebno borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

B. Politika borbe protiv korupcije

EU pred države kandidate postavlja zahtev da stvore jasan i efikasan sistem borbe protiv korupcije, kako na institucionalnom tako i na strateškom planu. To u praksi znači postojanje, doslednu primenu, praćenje i ocenjivanje sveobuhvatne politike za suzbijanje korupcije na nacionalnom nivou i koordinisan pristup državnih organa koji su zaduženi za borbu protiv korupcije.

NACIONALNA STRATEGIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Izveštaj o skriningu prvo konstatiše da je 2013. usvojena nova **Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2013–2018, kao i prateći Akcioni plan**, i ocenjuje da oni predstavljaju odgovarajući okvir za rešavanje većeg broja ključnih rizičnih oblasti za korupciju. Strategija ima sektorski pristup i obuhvata sledeće oblasti: političke aktivnosti, javne finansije, privatizaciju i privatno-javna partnerstva, pravosuđe, policiju, prostorno planiranje i izgradnju, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i sport, kao i medije. Predviđeni su aspekti prevencije, izgradnje institucija i obuka za svih ovih 9 oblasti. Akcioni plan takođe sadrži neke pokazatelje za merenje uspešnosti sprovođenja mera, kao i određene pokazatelje za potrebna finansijska sredstva. Ključ za ocenjivanje uspešnosti ove Strategije je u njenom sprovođenju, koje, kako ističe Evropska komisija, „tek treba da odrazi snažan politički podsticaj za borbu protiv korupcije”. Glavna ocena je da ostvarenje postavljenih ciljeva nije realno planirano, te da nije pružena adekvatna politička i materijalna podrška njegovom sprovođenju. Postavljeni rokovi više puta su probijani, pa je u Izveštaju o sprovođenju Strategije, koji je sačinila Agencija za borbu protiv korupcije, konstatovano npr. da nisu utvrđene izmene tri zakona o radu nezavisnih državnih organa (o slobodnom pristupu informacijama, Zaštitniku građana, Agenciji za borbu protiv korupcije). Stoga, EK predlaže **hitno preispitivanje rokova, realno budžetiranje potrebnih sredstava i izvora finansiranja za njihovo sprovođenje**.

U svojim preporukama EU postavlja nekoliko zahteva koji su ključni za uspešno sprovođenje Strategije. Prvo, potrebno je da se predvidene aktivnosti sprovode u planiranim rokovima. Drugo, potrebno je uspostaviti efikasan i funkcionalan mehanizam praćenja sprovođenja Strategije i Akcionog plana kako bi se mogli pratiti rezultati. Treće, potrebno je da se do kraja 2015. godine sproveđe analiza sprovođenja Strategije i da se, gde je to potrebno, preduzmu korektivne mere. Nadalje, od Srbije se očekuje da revidira svoj Akcioni plan, posvećujući posebnu pažnju političkom i institucionalnom vlasništvu u borbi protiv korupcije, sistemskom razmatranju preporuka Saveta za borbu protiv korupcije i harmonizaciji zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Konačno, od Srbije se traži da aktivno radi na uspostavljanju saradnje između vladinog i nevladinog sektora u pripremi i praćenju sprovođenja Strategije i akcionog plana.

Potrebno je da borba protiv korupcije ostane jedan od visoko rangiranih prioriteta za Srbiju. Srbija sprovodi novu Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije kroz Akcioni plan za period 2013–2018. Potrebno je da se predviđene aktivnosti sprovedu u navedenim rokovima. Potrebni su efikasni i funkcionalni mehanizmi praćenja realizacije koji će omogućiti redovno i pažljivo praćenje ostvarenih rezultata. Takođe je potrebno da se krajem 2015. godine obavi periodična revizija i da se, gde je to potrebno, sprovedu hitne korektivne mere. Na osnovu prioriteta definisanih Strategijom i na osnovu pratećeg Akcionog plana, Srbija treba da revidira i izmeni ovaj plan obraćajući punu pažnju na sledeća pitanja:

- *Preporuka 27:* Proširiti političko i institucionalno vlasništvo, uključujući i koordinaciju na najvišem nivou, u oblasti borbe protiv korupcije i jasno identifikovati institucionalno liderstvo na visokom nivou u sprovođenju strategije za borbu protiv korupcije;
- *Preporuka 28:* Obezbediti sistemično razmatranje preporuka Saveta za borbu protiv korupcije;
- *Preporuka 29:* Obezbediti usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU – uključujući i u oblasti definisanja

aktivne i pasivne korupcije – kao i usklađenosti sa Konvencijom UN o borbi protiv korupcije (UNCAC);

- *Preporuka 30:* Jasno definisati koordinaciju i saradnju između različitih aktera zaduženih za sprovođenje i praćenje sprovođenja Akcionog plana;
 - *Preporuka 49:* Sprovedi periodičnu reviziju krajem 2015. i ocenu rezultata 2018. za rezultate ostvarene sprovođenjem strategije iz 2013. i pratećih akcionih planova i uporediti sa sveukupnim stanjem u pogledu korupcije u Srbiji. Na osnovu toga definisati potrebne mere za preostali vremenski period do pristupanja.
-

PRAVNI OKVIR

Izveštaj o skriningu iznosi sledeću ocenu pravnog okvira za borbu protiv korupcije: „nedostaci u pravnom i normativnom okviru olakšavaju korupciju. Neophodni su napor i u svim oblastima da se unapredi kvalitet izrade propisa, da se pojednostave procedure i da se jasnije definišu pravila koja se odnose na sprovođenje zakona. Bez obzira na činjenicu što je borba protiv korupcije rangirana visoko na političkoj agendi, i bez obzira na ostvarena poboljšanja u zakonskom okviru i okviru za borbu protiv korupcije, u praksi još uvek nije ostvaren održiv napredak.” Pored toga, dodaje se da opšti okvir za borbu protiv korupcije najvećim delom postoji, iako u zakonodavnoj oblasti i dalje postoje nedostaci, što zahteva ozbiljnu reviziju. Ključni propisi koji čine antikoruptivno zakonodavstvo u Republici Srbiji su: Krivični zakonik, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, Zakon o državnim službenicima, Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o zaštiti uzbunjivača, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o javnim nabavkama.

Izveštaj o skriningu ukazuje na niz aspekata na koje bi trebalo obratiti pažnju i kojima bi se zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije mogao unaprediti. Tako se traži jasnije definisanje mandata Agencije za borbu protiv korupcije. Iako Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži definiciju sukoba interesa, Izveštaj o skriningu konstatuje da nema posebnog propisa kojim se uređuje oblast sukoba interesa pa se traži unapređenje zakonskog okvira za sprečavanje

sukoba interesa. Takođe se traži poboljšanje pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Traži se usvajanje zakona o uzbunjivačima (koji je u međuvremenu usvojen). U vezi sa Krivičnim zakonikom traži se sveobuhvatna analiza ekonomskog dela Zakonika radi osiguranja kredibilnih sankcija, kao i definisanja aktivne i pasivne korupcije. Traži se i unapređenje zakonodavstva u pogledu konfiskacije i upravljanja oduzetom imovinom stečenom krivičnim delima korupcije i u pogledu nezakonitog bogaćenja, kao i unapređenje pravila o pristupu informacijama.

Šta treba menjati u pravnom okviru Srbije da bi bili ispunjeni uslovi u pogledu borbe protiv korupcije?

- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije
 - Krivični zakonik
 - Unaprediti zakonski okvir za sprečavanje sukoba interesa.
 - Zakonski urediti efikasno rešavanje pitanja nezakonitog bogaćenja.
 - Zakonski urediti efikasno privremeno i trajno oduzimanje imovine i upravljanje imovinom stečenom krivičnim delima korupcije.
 - Poboljšati mera koje treba da obezbede dosledno sprovodenje pravila slobodnog pristupa informacijama.
-

Izveštaj o skriningu ističe da je Srbija potpisnik svih glavnih međunarodnih instrumenata za borbu protiv korupcije. Ali, dodaje se da je potrebno da Srbija radi na tome da svi relevantni zakoni budu u potpunosti usklađeni sa odredbama tih instrumenata i da se dosledno primenjuju. Kao pozitivno se ističe da je Srbija ostvarila dobar napredak u usklađivanju sa preporukama Grupe država protiv korupcije (GRECO) iz najnovijih ciklusa procena (inkriminacija i finansiranje političkih partija). Još uvek nisu ispunjene sve preporuke iz trećeg evaluacijskog ciklusa, pa u narednom periodu treba obratiti posebnu pažnju na preostale preporuke.

Preporuke GRECO koje Srbija još nije ispunila iz Trećeg kruga evaluacije:

1. „[da se] preduzmu mere neophodne da se u zakonu obezbedi da krivično delo davanja i primanja mita u javnom sektoru obuhvati sve radnje/nečinjenja u vršenju funkcije javnog funkcionera, bez obzira da li su, ili ne, u okvirima nadležnosti tog funkcionera (preporuka I)
 2. da se preduzmu mere neophodne da se u zakonu obezbedi da strane sudske i porotnici budu eksplicitno obuhvaćeni odredbama o mitu u Krivičnom zakoniku u skladu sa Dodatnim protokolom uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji (ETS 191) (preporuka II)
 3. da na odgovarajući način precizira da propisi o mitu u privatnom sektoru obuhvataju sve osobe koje upravljaju ili rade u bilo kom svojstvu u privatnim pravnim licima (preporuka III)
 4. (i) da ukine zahtev reciprociteta u odnosu na krivična dela mita i trgovine uticajem izvršena u inostranstvu; (II) da uspostavi nadležnost za dela korupcije koja u inostranstvu učine stranci, uključujući službenike međunarodnih organizacija, članove međunarodnih parlamentarnih skupština i službenike međunarodnih sudova koji su u isto vreme i državljanji Srbije (preporuka IV)
 5. da ukine mogućnost koju pruža posebna odbrana delotvornog pokajanja, u skladu sa odredbom člana 368 stav 6 Krivičnog zakonika, da se mito vrati davaocu mita koji je delo prijavio pre nego što je otkriveno (preporuka V)."
-

INSTITUCIONALNI OKVIR

U odnosu na institucionalni okvir Izveštaj o skriningu se posebno osvrće na Agenciju za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Savet za borbu protiv korupcije i na tela uključena u otkrivanje (policija), procesuiranje (tužilaštvo) i sankcionisanje korupcije (sudovi). Izveštaj jasno ukazuje na to da je potrebno **znatno osnažiti institucionalnu strukturu**,

kako kadrovska tako i u smislu poštovanja pune nezavisnosti organa unutrašnjih poslova i pravosuđa u sprovodenju istraživačke korupcije na najvišem nivou. Savet za borbu protiv korupcije obavlja ulogu kritičnog „psa čuvara“ u polju politike za borbu protiv korupcije i treba i dalje to da radi, a da istovremeno služi kao savetnik vlasti za pitanja borbe protiv korupcije.

Agencija za borbu protiv korupcije osnovana je 2010. godine sa širokim mandatom za prevenciju korupcije u više oblasti. Te oblasti obuhvataju pitanja kontrole sukoba interesa i davanja izjava o imovini i primanjima javnih funkcionera, kontrolu finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, prevenciju korupcije, zaštitu uzbunjivača, praćenje sprovodenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije sa Akcionim planom i sektorskim akcionim planovima, praćenje usklađenosti sa međunarodnim obavezama, izradu uputstava za pripremu planova integriteta i uspostavljanje saradnje sa svim javnim organizacijama i nevladinim organizacijama u Srbiji. Agencija doprinosi borbi protiv korupcije kroz konkretne inicijative, rešavanje slučajeva u svojoj nadležnosti i merodavne izveštaje koji ukazuju na još nerešene sistemske probleme koje podnosi Narodnoj skupštini.

Nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije:

- sukob interesa
- nadzor nad imovinskim kartama javnih funkcionera
- finansiranje političkih stranaka, odnosno političkih subjekata
- zaštita uzbunjivača
- planovi integriteta u javnom i privatnom sektoru
- praćenje sprovodenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije

Ukoliko Srbija zadrži sadašnji obim poslova Agencije, onda je neophodno da Agenciji obezbedi dovoljno zaposlenih i dovoljan budžet s obzirom na znatan broj poslova. U svakom slučaju, i dalje je veoma važno da Agencija ima na raspolaganju snažne operativne instrumente i da u svom radu uživa potrebnu političku podršku. Na primer, izveštaji Agencije koje ona podnosi Narodnoj skupštini trebalo bi da budu propraćeni određenim merama, uključujući i korektivne mere tamo gde je to potrebno.

Faktori uspeha nezavisnih tela za borbu protiv korupcije u EU

Izveštaj o suzbijanju korupcije u EU iz 2014. godine navodi sledeće faktore koji utiču na privremen ili dugoročan uspeh nezavisnih tela za borbu protiv korupcije:

- a) garantije nezavisnosti i nepostojanja političkog uticaja,
- b) zapošljavanje i napredovanje zaposlenih na osnovu zasluga,

- c) multidisciplinarna saradnja među operativnim timovima i sa drugim institucijama,
- d) brz pristup bazama podataka i obaveštajnim podacima i
- e) obezbeđivanje nužnih resursa i veština.

Jedna od ključnih preporuka za prevenciju korupcije tiče se unapređenja institucionalnog okvira Agencije za borbu protiv korupcije, kao ključnog nezavisnog organa zaduženog za prevenciju korupcije i za nadzor sprovođenja strateških antikorupcijskih propisa. U odnosu na Agenciju, Srbiji se preporučuje (bolje reći, traži) da jasno definiše mandat Agencije i da osigura dovoljan broj zaposlenih kako bi Agencija mogla obavljati poslove koji su joj povereni. Ali, traži se i jačanje administrativnog kapaciteta Agencije, što osim broja zaposlenih uključuje i njihovu sposobnost za bavljenje ovako specijalizovanim poslovima. Nadalje, traži se izmena samog Zakona o Agenciji, kako bi se unapredila efikasnost Agencije, ali i kako bi joj se omogućilo da bolje obavlja svoje zadatke. U pogledu koordinacije, EU očekuje da se ona realizuje kroz bolju povezanost sa drugim agencijama i državnim telima, uključujući i kroz povezivanje Agencije s relevantnim bazama podataka policije, poreske uprave i sl. Pored toga, koordinacija treba da se unapredi i tako što će se izveštaji, prijave i preporuke Agencije bolje propratiti, kao i obezbediti efikasni mehanizmi za praćenje njihovog sprovođenja.

- Preporuka 31: Jasnije definisati mandat Agencije za borbu protiv korupcije i obezbediti da broj zaposlenih bude usklađen sa zadacima koji se od Agencije očekuju. Dalje unaprediti efikasnost Agencije kroz novi zakonski osnov i jačanje njenih administrativnih kapaciteta, što će joj omogućiti da bolje obavlja svoju ulogu koordinacije, između ostalog tako što će biti bolje povezana sa drugim agencijama (između ostalog i preko baza podataka) i tako što će se njeni izveštaji, prijave i preporuke bolje propratiti; obezbediti efikasne i operativne mehanizme za praćenje.
-

C. Prevencija korupcije

Prevencija je ključan stub borbe protiv korupcije jer se njome smanjuju rizici da do korupcije dođe. Prevencija odnosno preventivne mere trebalo bi da se preduzimaju u svim sferama društvenog života gde postoje rizici za korupciju, od zdravstva, preko obrazovanja i sporta do građevinarstva i zaštite okoline itd. Neke oblasti

su tradicionalno izloženije korupciji pa tim oblastima treba posvetiti veću pažnju. Naravno, tu se odmah izdvajaju javne nabavke, ali i celokupan građevinski sektor, carina itd. U Izveštaju o skriningu EU je svoje preporuke usmerila na finansiranje političkih stranaka, sprečavanje sukoba interesa, pitanja nezakonitog bogaćenja, prava na slobodan pristup informacijama, depolitizaciju državne uprave, zaštitu uzbunjivača, kontrolu javnih nabavki, privatizaciju i na druge posebno osetljive oblasti poput zdravstva, oporezivanja, obrazovanja, policije, carine i lokalne samouprave. Pored toga, za uspešnost prevencije korupcije EU je istakla važnost uključenosti građanskog društva u program borbe protiv korupcije.

Preporuke EU u pogledu preventivnih aktivnosti protiv korupcije:

- *Preporuka 32:* Osigurati delotvorno sprovođenje zakonodavstva o kontroli finansiranja političkih subjekata i finansiranju predizbornih kampanja, posebno kroz delotvorne sankcije u slučajevima kada isti subjekti ne podnose izveštaje i kada postoje dokazane nepravilnosti;
- *Preporuka 33:* Unaprediti zakonski i administrativni okvir za sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju kada sukob postoji. Osigurati da se taj koncept adekvatno shvata na svim nivoima;
- *Preporuka 34:* Razmotriti kakvo bi bilo adekvatno zakonsko i institucionalno rešenje za delotvorno rešavanje pitanja nezakonitog bogaćenja;
- *Preporuka 35:* Poboljšati pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovo sprovođenje u praksi, između ostalog u pogledu informacija o privatizacijama, javnim nabavkama, javnim rashodima ili donacijama iz inostranstva za političke subjekte, uključujući i informacije koje se smatraju „osetljivim“;
- *Preporuka 36:* Preuzeti mere za depolitizaciju državne uprave, jačanje transparentnosti i integriteta u državnoj upravi, uključujući i kroz jačanje tela interne kontrole i revizije;
- *Preporuka 37:* Usvojiti i sprovesti novi zakon o uzbunjivačima

i preduzeti neophodne mere kako bi sistem zaštite uzbunjivača bio efektivniji u praksi;

- *Preporuka 38:* Sprovesti mere za jačanje sistema kontrole u javnim nabavkama i pratiti ostvarene rezultate;
 - *Preporuka 39:* Usvojiti konkretnе mere za sprečavanje i sankcionisanje korupcije u ugovorima o privatizaciji i u širem smislu se pozabaviti pitanjem korupcije u privatnom sektoru, te unaprediti transparentnost i odgovornost preduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom;
 - *Preporuka 40:* Dalje razvijati, sprovoditi i ocenjivati uticaj mera za borbu protiv korupcije u drugim posebno osetljivim oblastima, kao što su zdravstvo, oporezivanje, obrazovanje, policija, carina i lokalna samouprava;
 - *Preporuka 41:* Osigurati uključenost civilnog društva u program borbe protiv korupcije.
-

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

Finansiranje političkih stranaka je ključno za sprečavanje korupcije od strane donatora koji bi za svoju finansijsku podršku mogli očekivati ili tražiti učešće u određenim poslovima koje finansira država ili pak neku drugu protivslugu koja će im doneti korist. Zbog toga se ovo područje mora uređiti tako da osigura transparentnost u finansiranju političkih stranaka, kako bi se kroz takvu transparentnost smanjili rizici da do korupcije uopšte i dođe.

Finansiranje političkih partija uređeno je Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, koji je usvojen u junu 2011, te dopunama iz novembra 2014. godine, kada je donet Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Ovaj zakon usaglašen je sa preporukama GRECO. On uređuje izvore i metode finansiranja, evidencije i kontrolu finansiranja političke de-latnosti i političkih partija, koalicija i političkih tela. Zakon pravi razliku između javnih i privatnih izvora finansiranja političkih subjekata. Javne izvore predstavljaju sredstva i usluge koje obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina i lokalna samouprava, njihovi organi i organizacije koje su oni formirali, dok su privatni izvori članarine, donacije, nasledstvo, prihod od imovine i zajmovi.

Zabranjene su anonimne donacije i donacije od stranih država, javnih institucija i javnih preduzeća. Ovim zakonom se takođe utvrđuju limiti za godišnje privatne priloge za kampanju (20 prosečnih mesečnih plata za pojedinca i 200 prosečnih plata za pravno lice), ali ne i za troškove kampanje. Na ovaj propust je ukazala OEBS/ODIHR Ograničena posmatračka misija izbora 2014. godine i predložila usklađivanje sa Smernicama za uređenje političkih partija OEBS/ODIHR-a i Venečijanske komisije Saveta Evrope koje navode: „*Razumno je za državu da odredi maksimalni limit koji će stranke potrošiti na izborima, radi ostvarivanja legitimnog cilja obezbeđivanja jednakosti među kandidatima*“.

Kontrolu finansiranja aktivnosti političkih subjekata vrši Agencija za borbu protiv korupcije. Agencija vrši i kontrolu godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata, izveštaja o doprinosima i sredstvima koje podnose političke partije i izveštaja o troškovima izborne kampanje. U periodu između zakazivanja izbora i objavljivanja izbornih rezultata, Agencija takođe prati izbornu kampanju. U toku kampanje, Agencija može da zatraži odgovarajuće informacije od kandidata. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, međutim, ne obavezuje Agenciju da objavljuje svoje zaključke o izveštajima o finansiranju kampanje stranke niti je utvrđen rok za objavljivanje tih izveštaja na njenoj internet stranici. Agencija ne može da kažnjava, ali može da izdaje upozorenja i pokrene prekršajni postupak protiv stranke ili njenog ovlašćenog predstavnika. Sankcije za kršenje odredaba Zakona mogu izreći sudovi i one obuhvataju novčanu kaznu i gubitak finansiranja iz javnih sredstava za stranku u toku naredne kalendarske godine. Agencija bi trebalo da ima nužna sredstva za sprovođenje dubinskih kontrola finansijskih tokova. Osim toga, izuzetno je važno da predmeti koje ona pokrene dobiju adekvatan sudske epilog.

Tokom 2013. godine, Agencija je podnela 335 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od čega se većina (303 slučaja) odnosi na to što političke organizacije nisu podnеле izveštaj o troškovima za izbornu kampanju 2012. U tim predmetima doneto je samo 28 presuda, od kojih je 8 pravnosnažnih. Zakon predviđa da u takvim slučajevima dolazi do zamrzavanja javnih sredstava, ali do sada se to nije desilo. Tokom prvih meseci 2014. godine, Agencija je donela 10 odluka koje se odnose na gubitak sredstava iz javnih izvora namenjenih političkim subjektima koji su kažnjeni za prekršaj na osnovu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Moguće je zaključiti da se sredstva za sankcionisanje nepravilnosti u finansiranju političkih subjekata i predizbornih kampanja i dalje nedovoljno primenjuju u praksi. Dakle, iz navedenog sledi da je Srbija uspostavila odgovarajući pravni okvir za finansiranje političkih stranaka, ali da treba uložiti dodatne napore za njegovo sprovođenje u praksi. To se posebno odnosi na efikasno sankcionisanje slučaja nepodnošenja izveštaja, kao i slučaja utvrđenih nepravilnosti.



SUKOB INTERESA

Pitanje sukoba interesa je jedno od ključnih elemenata borbe protiv korupcije. Njime se uređuju pitanja kojima se sprečava da se privatni i javni interesi javnih funkcionera isprepletu na štetu ostvarivanja javnog interesa. Pravila za sprečavanje sukoba interesa definišu neprihvatljiva ponašanja osoba koje obavljaju javne funkcije. Pri tome je od izuzetne važnosti da se u društvu podigne javna svest o tome što se smatra neprihvatljivim ponašanjem u smislu sukoba interesa odnosno koje se ponašanje tretira kao sukob interesa.

Srbija nema poseban zakon o sprečavanju sukoba interesa. Iako Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži odredbe o zabrani dvostrukih javnih funkcija i sprečavanju sukoba interesa, rezultati u ovoj oblasti zasad su veoma ograničeni. Potrebno je da Srbija obezbedi snažnije zakonske odredbe i osigura primenu odvraćajućih sankcija u slučaju dokazanog kršenja. Srbija treba da nastavi da sprovodi kampanje na kojima će javnost na svim nivoima informisati o sprečavanju sukoba interesa. Takođe je potrebno da Agencija ima neophodne instrumente za detaljne provere finansijskih tokova i instrumente koji će osigurati da se po prijavama Agencije preduzimaju odgovarajuće mere.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije definiše sukob interesa kao situaciju u kojoj javni funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije takođe uređuje pitanje prelaska funkcionera u privatni sektor (*tzv. pantouflage*), sa ciljem da se spriči sukob interesa. Funkcioner kome je prestala javna funkcija dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije.

U praksi, broj zahteva za ispitivanje sukoba interesa koje Agencija prima beleži znatan rast: tokom 2013. Agencija je primila skoro dvostruko više zahteva za ispitivanje sukoba interesa u odnosu na prethodnu godinu (1402 zahteva u 2013. u poređenju sa 872. u 2012.). S druge strane, samo mali broj slučajeva je okončan. Aktivnost Agencije intenzivirana je i u pogledu broja prekršanjih zahteva koje je podnela: 56, što je znatno povećanje u odnosu na prethodne godine, kada je samo 9 takvih zahteva podneto. Prema oceni Evropske komisije, potrebno je izmeniti i dopuniti srpsko zakonodavstvo u oblasti sukoba interesa i uskladiti ga sa evropskim i međunarodnim primerima najbolje prakse, kako bi se obezbedilo da svi slučajevi sukoba interesa budu razmotreni i kako bi bile izrečene odvraćajuće sankcije.

EU je utvrdila da su na području sprečavanja sukoba interesa dosadašnji rezultati ograničeni i da je potrebno razviti snažne zakonske odredbe, kao i osigurati primenu odgovarajućih sankcija kada se utvrdi postojanje sukoba interesa. EU od Srbije očekuje da nastavi da na svim nivoima sprovodi kampanju podizanja svesti čiji je cilj prevencija sukoba interesa. Tom kampanjom bi trebalo da se postigne da se koncept sukoba interesa razume na svim nivoima. Dakle, Srbija treba da unapredi zakonodavni i administrativni okvir za sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučajevima sukoba interesa.

NEZAKONITO BOGAĆENJE

Izveštaj o skriningu konstatiše da Srbija ima uspostavljen sistem objavljivanja bogatstva i interesa funkcionera i da je on uređen Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Kroz svoje godišnje planove Agencija sprovodi nasumične kontrole visokih funkcionera. Ono što je nejasno jeste kako Agencija istražuje potencijalne slučajeve nezakonitog bogaćenja odnosno na koji način se otkrivaju potencijalni slučajevi i ko ih otkriva. Prema EU, postojeći pravni i institucionalni okvir u Srbiji za rano otkrivanje i sprečavanje nezakonitog bogaćenja nije zadovoljavajući, te bi ga trebalo unaprediti. Osim toga, i Agenciji treba omogućiti bolju povezanost sa različitim bazama podataka kako bi brže otkrivala slučajeve nezakonitog bogaćenja.

PRISTUP INFORMACIJAMA

Transparentnost u obavljanju javnih poslova je jedan od najdelotvornijih preventivnih mehanizama sprečavanja korupcije. U tom pogledu Izveštaj o skriningu konstatiše da građani i mediji u velikoj meri koriste Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i da nadležne institucije u većini slučajeva pozitivno odgovaraju na postavljene zahteve. Problem se pojavljuje kada se traže informacije vezane za osetljiva područja poput aranžmana privatizacije, javnih nabavki, javne potrošnje ili donacija iz inostranstva upućenih političkim strankama. U tim situacijama nadležne institucije su mnogo suzdržanije u pružanju informacija građanima. Izveštaj o skriningu konstatiše da nema efikasnog mehanizma koji bi osigurao postupanje u takvim situacijama. Zbog toga se od Srbije očekuje da dodatno unapredi mehanizam pristupa informacijama i da obezbedi da se odluke Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti efikasno sprovode, odnosno da se nepostupanje po njegovim preporukama sankcionise na ogovarajući način.

Postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja definisan je u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2004. godine. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je nezavisno državno telo čija je uloga, između ostalog, da prima i razmatra pritužbe u slučajevima kada javni organi ne omogućavaju vršenje ovog prava. U skladu sa postojećim zakonom, nije dozvoljeno podnošenje pritužbi Povereniku protiv Narodne skupštine, Predsednika Republike Srbije, Vlade, Ustavnog suda, Vrhovnog kasacionog suda i Republičkog javnog tužilaštva ukoliko uskrate informaciju od javnog značaja.

Dakle, EU u pogledu slobodnog pristupa informacijama postavlja dva zahteva. Prvi se odnosi na dalje unapređenje pravnog okvira koji uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a drugi se odnosi na sprovođenje tako unapređenog pravnog okvira u praksi. Pri tome se poseban naglasak stavlja na pristup informacijama o privatizacijama, javnim nabavkama, javnim rashodima ili donacijama iz inostranstva za političke subjekte, uključujući i druge informacije koje se smatraju „osetljivim”.



Foto: Saša Čolić

DEPOLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Profesionalizacija, depolitizacija, odgovornost i transparentnost državne uprave nije samo ključna za borbu protiv korupcije, već je ona ključan preduslov za uspešnu primenu definisanih politika i za napredak društva uopšte. Profesionalna državna uprava se ostvaruje kroz depolitizaciju i uređivanjem jasnih i transparentnih kriterijuma za ulazak u državnu službu i napredovanje u njoj. Pored toga, za profesionalizaciju državne uprave je ključna odgovornost koja se postiže poštovanjem etičkih kodeksa i sankcionisanjem povreda u ponašanju državnih službenika. Za efikasnost državne uprave presudno je obezbediti njenu institucionalnu memoriju, što se postiže kontinuitetom rukovodećih službenika, posebno onih na najvišim rukovodećim položajima. Stoga je praksa smenjivanja rukovodećih službenika po političkim kriterijumima, posle svake promene politički imenovanih čelnika institucije, pogubna za efikasnost državne uprave. Stoga ne čudi da je EU posebnu pažnju posvetila upravo tom pitanju u Poglavlju 23.

Zakon o državnim službenicima, kao i Kodeks ponašanja državnih službenika, sadrže mere za jačanje integriteta u javnom sektoru. U okviru sveobuhvatne reforme državne uprave potrebno je preduzeti korake za obezbeđenje višeg stepena transparentnosti i odgovornosti u državnoj upravi. Najhitnija potreba odnosi se na ubrzanje depolitizacije državne uprave kako bi se u njoj osigurao integritet, obezbedilo institucionalno pamćenje i primenilo načelo neutralnosti u državnoj upravi. Potrebno je ojačati tela za internu kontrolu i reviziju. Efikasno sankcionisanje u slučaju kršenja etičkih pravila takođe je nužno. Ostaje da se donesu i efikasno sprovedu propisi za zaštitu uzbunjivača.

Osim što je u januaru 2014. godine usvojena nova Strategija za reformu državne uprave, do značajnije promene u samom radu državne uprave nije došlo. Akcioni plan za reformu državne uprave za period 2014–2016. još nije usvojen. Jaka politizacija državne uprave je i dalje veoma prisutna, kao i nedostatak odgovarajućih antikorupcijskih mera za zapošljavanje u raznim delovima javnog sektora (lokalna samouprava, zdravstvo, kultura i obrazovanje, javna preduzeća).

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

Zaštita uzbunjivača u Srbiji uređena je ovim zakonima: Zakon o zaštiti uzbunjivača, Zakon o državnim službenicima i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja. Zakon o državnim službenicima ima određene odredbe o zaštiti uzbunjivača, ali i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja takođe garantuje zaštitu u pogledu objavljivanja informacija koje ukazuju na prekoračenje ovlašćenja, neefikasno upravljanje javnim sredstvima i nezakonite radnje organa vlasti. Ovaj zakon takođe sadrži širok opseg zaštićenih lica, uključujući funkcionere, lica koja obavljaju poslove za organe po ugovoru, lica kojima organi pružaju usluge, kao i stranke u postupku koji se vodi pred državnim organima. Novi Zakon o zaštiti uzbunjivača usvojen je 22. novembra 2014. godine, čime je ispunjen prvi deo preporuke



Foto: Saša Čolić

EU iz Izveštaja o skriningu. Sada preostaje onaj teži deo, koji se odnosi na primenu zakona u praksi. EU od Srbije traži da preduzme neophodne mere kako bi sistem zaštite bio efikasan u praksi. Dakle, uspostavljanjem pravnog okvira učinjen je samo prvi korak kako bi se odgovorilo na preporuke EU, a sada efikasnost uspostavljenog pravnog okvira treba testirati u praksi. To uključuje i preduzimanje korektivnih mera ukoliko praksa pokaže da uzbunjivači i dalje ne uživaju efikasnu zaštitu.

Dobar model regulisanja zaštite zviždača u EU

Rumunija je 2004. godine postala prva zemlja u kontinentalnoj Evropi koja je donela zakon namenjen zaštiti uzbunjivača od osvete. Za razliku od mnogih zemalja, Rumunija je imenovala uzbunjivače terminom koji ima pozitivnu konotaciju: *avertizori de integritate* odnosno „oni koji daju upozorenja za integritet“. Iako taj zakon štiti samo državne službenike, to je jedan od zakona sa najširim nadležnostima u EU.

Zakon ima za cilj da zaštiti stalne i privremene radnike (uključujući i volontere) koji obelodanjuju širok spektar moguće korupcije i drugih krivičnih dela počinjenih u okviru javnih vlasti, institucija i preduzeća. Zakon prikriva identitet zviždača u javnosti, pretpostavlja da su postupali u dobroj veri, osim ako se ne dokaže suprotno, omogućava im da prate napredak svojih predmeta, a omogućuje i pravo sudskih žalbi. Ako meta otkrivanja jeste nadređeni, zakon predviđa da se identitet zviždača i dalje prikriva.

Rumunski zakon zaposlenima pruža slobodu izbora između velikog broja internih i eksternih kanala za prijavljivanje njihovih saznanja. Mogu se direktno obratiti rukovodiocima ili odeljenjima zaduženim za pitanja integriteta u okviru organizacije u kojoj rade, policiji, pravosudnim organima, relevantnom parlamentarnom odboru, sindikatima, profesionalnim udruženjima, NVO i medijima. Na zaštitu imaju pravo i oni koji se odluče da obelodane saznanja novinarima, aktivistima organizacija civilnog društva i drugim spoljnim strankama, isto kao da su prijavili korupciju organizaciji u kojoj rade.

Za zaposlene u privatnim kompanijama ne postoji posebna pravna zaštita, osim zakona koji zahtevaju da zaposleni obelodane informacije o krivičnim delima. Ova odredba bi mogla pomoći da se premosti klauzula o poverljivosti unutar neke kompanije. Pored toga, nekoliko preduzeća je razvilo i unutrašnje politike ili procedure za zaštitu zviždača, kako bi pokazali spremnost da bez korupcije ostvaruje svoje poslovne interese.

KONTROLA JAVNIH NABAVKI

Zakon o javnim nabavkama, koji je usvojen u decembru 2012. godine, sadrži poglavje o sprečavanju korupcije. Zakon obavezuje naručioce da preduzmu sve potrebne mere za sprečavanje korupcije tokom planiranja javnih nabavki ili tokom postupka javnih nabavki i izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Dakle, EU razlučuje tri različite faze postupka javnih nabavki u kojima se pojavljuju rizici korupcije. Kao prvo, tokom planiranja javnih nabavki postoji rizik da se u planiranje uključe nabavke koje u stvari nisu potrebne, kako bi se nekome izašlo u susret. Tokom samog postupka javnih nabavki postoji rizik da se javne

nabavke oblikuju prema unapred zamišljenom ponuđaču tako da se uslovi takmičenja prilagođavaju tom ponuđaču. Rizik korupcije se može pojaviti i u fazi izvršenja ugovora, kada se naknadno menjaju uslovi izvršenja tako da pogoduju izvođaču radova. Zakon propisuje obavezu podnošenja izjave o korupciji. Zakon takođe uređuje i pitanje mogućeg sukoba interesa u postupku javne nabavke. Uprava za javne nabavke je usvojila niz podzakonskih akata za sprovođenje Zakona. Jedan od najvažnijih je Pravilnik o sadržaju akta iz 2013. godine, kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca. Na osnovu tog akta svaki ovlašćeni naručilac treba da reguliše planiranje i kontrolu postupka javne nabavke.

Iz Izveštaja o skriningu može se zaključiti da u Srbiji postoji pravni okvir za javne nabavke, pa se stoga preporuke odnose na njegovu primenu u praksi. EU naglasak stavlja na jačanje sistema kontrole u javnim nabavkama i na praćenje ostvarenih rezultata.

ANTIKORUPCIJSKE MERE U DRUGIM POSEBNO OSETLJIVIM OBLASTIMA

Osim detaljnije obrađenih oblasti (sukoba interesa, pristupa informacijama, finansiranja političkih stranaka), EU skreće pažnju da pažnju treba posvetiti i drugim posebno osetljivim oblastima, kao što su zdravstvo, oporezivanje, obrazovanje, policija, carina i lokalna samouprava. Međutim, to nikako ne znači da i neke druge oblasti ne ulaze u posebno osetljive oblasti zato što nisu izričito navedene. Dakle, ovde se misli na sve oblasti koje su iz određenih razloga posebno izložene riziku korupcije. Šta EU očekuje od Srbije da učini u pogledu posebno osetljivih oblasti? EU očekuje da se nastavi sa razvijanjem mera za borbu protiv korupcije u tim oblastima, da se te mere sprovode u praksi, kao i da se ocenjuje njihov učinak na suzbijanje korupcije. Dakle, traži se i redovna evaluacija definisanih i sprovedenih antikorupcijskih mera.

UKLJUČIVANJE GRAĐANSKOG DRUŠTVA U SPREČAVANJE KORUPCIJE

Za prevenciju korupcije izuzetno važnu ulogu ima građansko društvo. U demokratskim društvima građansko društvo se prepoznaje kao korektor vlasti i kao mehanizam za otkrivanje devijantnih pojava u vršenju vlasti. Građansko društvo, posebno preko organizacija civilnog društva, može na osnovu svojih saznanja iz prakse ukazivati na slabosti u pravnom i institucionalnom okviru u borbi protiv korupcije. Zbog toga je za efikasnost, ali i kvalitet antikorupcijske politike, korisno da se prilikom definisanja antikorupcijskih mera sprovode konsultacije s civilnim sektorom. To je prepoznala i EU kad je preporučila Srbiji da obezbedi uključenost građanskog društva u programe borbe protiv korupcije. Navedene preporuke odnose se kako na njihovu uključenost u definisanje antikorupcijskih mera tako i u praćenje i ocenjivanje efekata njihovog sprovođenja. Pri tome postoje različiti nivoi uključenosti, od savetovanja do partnerskog uključivanja u definisanje antikorupcijskih mera. Na kraju valja istaći da će se prilikom

verifikacije ispunjenosti ove preporuke voditi računa o kvalitetu i načinu uključivanja civilnog sektora u sprovođenje antikorupcijskih programa. Tražiće se istinsko sprovođenje konsultacija sa organizacijama civilnog društva, sindikatima, akademskom zajednicom i drugim akterima građanskog društva. Pri tome će se verifikacija zasnivati kako na informacijama koje će EU dostaviti službena tela, tako i na informacijama koje će EU dobijati neposredno od samih organizacija civilnog društva. Na osnovu tako dobijenih informacija EU će biti u stanju da doneše objektivnu procenu uključenosti građanskog društva u programe borbe protiv korupcije.

Ključna pitanja prevencije korupcije:

- sukob interesa
 - finansiranje političkih stranaka
 - pristup informacijama
 - javne nabavke
 - zaštita uzbunjivača
 - profesionalizacija i integritet državne uprave
 - uključivanje građanskog društva u kreiranje i praćenje antikorupcijske politike
-

D. Represija korupcije

Represija korupcije čini treći stub antikorupcijske politike. Ona nastupa kada prevencija korupcije zakaže odnosno kada se pojavi sumnja u korupcijsku aferu. Dugotrajno rasvetljavanje „navodnih“ korupcijskih afera doprinosi stvaranju utiska u javnosti o nekažnjivosti korupcije i neefikasnosti represivnog aparata. Suprotno tome, brzo i efikasno rasvetljavanje korupcijskih afera i procesuiranje učesnika u korupciji doprinosi jačanju poverenja u institucije, ali ujedno deluje odvraćajuće na potencijalne počinitelje. Zbog toga je efikasan represivni aparat ujedno i najbolje preventivno sredstvo za borbu protiv korupcije. Represivni aparat može biti efikasan ukoliko su ispunjeni neki minimalni preduslovi u pogledu organizacije, nadležnosti i ovlašćenja i nezavisnosti institucija koje se bave progonom korupcije, kao i njihovog administrativnog kapaciteta i potrebnih budžetskih sredstava.

Izveštaj o skriningu usmerava pažnju na nekoliko segmenata represije korupcije. U prvom redu to je jačanje nezavisnosti i efikasnosti svih specijalizovanih institucija koje su zadužene sa otkrivanje, procesuiranje

i sankcionisanje korupcije, kao i efikasno sprovođenje istrage svih sumnji u postojanje korupcije. Dakle, kada je reč o represivnom delu antikorupcijske politike, potrebno je uspostaviti efikasan institucionalni sistem u kom skladno sarađuju institucije zadužene za otkrivanje, procesuiranje i sankcionisanje korupcije. Pri tome se vodi računa o dovoljnim kadrovskim kapacitetima policije, javnog tužilaštva, kao i sudova za suđenja slučajeva korupcije. Od policije se ujedno traži njena depolitizacija, kao i dalje jačanje profesionalnosti. Na području represije traže se jasni rezultati u procesuiranju i sankcionisanju krivičnih dela korupcije kako na visokom nivou, tako i na onom koji predstavlja sitnu korupciju. Postoji potreba za proaktivnijim, dobro koordinisanim i efikasnim sprovođenjem zakona kako bi se obezbedilo da se slučajevi korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou, propisno istražuju, krivično gone i sankcionisu. Biće potrebno obezbediti trajnu evidenciju konkretnih rezultata u ovoj oblasti. U tom pogledu EU ističe potrebu uspostavljanja unifikovanih statistika o korupcijskim predmetima.

Na zakonodavnem planu traži se uređenje sistema oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delima i to i u delu otkrivanja takve imovine, kao i u delu njenog zamrzavanja, konfiskacije, ali i upravljanja njome. Dalje, potrebno je da se zakonodavnim izmenama osigura prioritet u postupanju pravosudnog aparata u procesuiranju krivičnih dela korupcije. Pored toga, neophodno je i da se uredi sistem kontrole krivičnih prijava koje je odbacio javno tužilaštvo. EU još ukazuje na problem curenja informacija vezanih za istrage krivičnih dela korupcije i potrebu preduzimanja adekvatnih mera koje bi sprečile da istrage budu ugrožene curenjem informacija. EU konstatiše i to da postojeći sistem imuniteta onemogućuje efikasnu krivičnu istragu sumnji u postojanje korupcije i kriminala, pa je potrebno osigurati efikasnu proceduru skidanja imuniteta. U svakom slučaju, EU će tražiti da se obezbede dokazi o postojanju konkretnih rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala odnosno kako to EU naziva *track record*. Pri tome će važnu ulogu imati policija, javni tužioци i sudije, jer će tokom pregovora biti potrebno da se dodatno dokaže da navedene institucije adekvatno procesuiraju korupciju.

Represivne mere protiv korupcije:

Preporuka 42: Revidirati sankcije za privredni kriminal u Krivičnom zakoniku sa ciljem da se obezbede alternative za delo zloupotrebe položaja.

Preporuka 43: Osigurati nezavisna, delotvorna i specijalizovana tela za istrage/krivično gonjenje, posebno kroz:

- predlaganje i sprovođenje mera za jačanje nezavisnosti svih istražnih i pravosudnih organa koji se bave istragama korupcije, kako bi bili delotvorno zaštićeni od političkog pritiska;



- obezbeđenje odgovarajućih resursa (budžetskih, kadrovskih i kroz specijalističku obuku) za sve istražne i pravosudne organe koji se bave istragama korupcije;
- unapređenje saradnje i razmenu informacija između organa uključenih u borbu protiv korupcije, uključujući i poreske i druge posredno uključene organe, kroz bolju međusobnu povezanost baza podataka i kroz uspostavljanje bezbedne platforme za komunikaciju;
- punu primenu novih preporuka Operativne grupe za finansijske akcije (FATF) i povećanje kapaciteta za sprovođenje kompleksnih finansijskih istraga uporedno sa kriminalističkim istragama, između ostalog i kroz jačanje specijalizovane jedinice u Ministarstvu unutrašnjih poslova i kroz odgovarajuću obuku.

Preporuka 44: Sprovoditi delotvorne istrage svih navoda o korupciji u predmetima privatizacije i osigurati punu transparentnost i odgovornost kako bi se slični slučajevi izbegli u budućnosti.

Preporuka 45: Unaprediti prikupljanje jednoobraznih statističkih podataka o korupciji, uz povlačenje jasne razlike između različitih krivičnih delatnosti i uz mogućnost detaljne procene dužine trajanja predmeta, rezultata itd.

Preporuka 46: Osigurati da zakonodavni i institucionalni okvir omogućavaju delotvorno privremeno i trajno oduzimanje imovine i upravljanje imovinom koja proističe iz krivičnog dela, što bi dovelo do većeg broja predmeta oduzimanja imovine.

Preporuka 47: Predložiti mere za policiju i pravosuđe da se spreči „curenje“ poverljivih podataka o istragama ka medijima.

Preporuka 48: Revidirati sistem imuniteta tako što će se obezbediti delotvorne procedure za skidanje imuniteta kako ne bi ometale krivične istrage za dela korupcije i kriminala.

Preporuka 49: Sprovedi periodičnu reviziju krajem 2015. i ocenu rezultata 2018. za rezultate ostvarene sprovodenjem strategije iz 2013. i pratećih akcionalih planova i uporediti sa sveukupnim stanjem u pogledu korupcije u Srbiji. Na osnovu toga definisati potrebne mere za preostali vremenski period do pristupanja.

NEZAVISNOST I EFIKASNOST REPRESIVNOG APARATA

Nezavisnost i efikasnost represivnog aparata međusobno su povezani pa je po pravilu efikasnost ograničena ukoliko ne postoji nezavisnost policije, tužilaštva i sudova. Ukoliko je policija, kao institucija koja je ključna za otkrivanje i istraživanje dela korupcije, pod kontrolom i pritiskom politike, onda će se ona usmeravati na otkrivanje i istraživanje dela korupcije koja za nju nisu politički osetljiva. To će dovesti do selektivnosti u pristupu, a time i do smanjenja efikasnosti. Slično je i sa tužilaštvom i sudovima. Upravo zato je ključno da sva tela koja su uključena u otkrivanje, istraživanje, procesuiranje i sankcionisanje korupcije budu u potpunosti nezavisna i zaštićena od političkih pritisaka. To je prepoznala i EU u svom Izveštaju o skriningu, kada je iznela preporuke o potrebi jačanja institucija za borbu protiv korupcije. Pri tome je EU ispravno shvatila da je za efikasnost tih institucija, osim jačanja njihove nezavisnosti, potrebno osigurati i potrebne administrativne kapacitete, budžetska sredstva i osnovne alate za rad.

Praksa u istragama, krivičnom gonjenju i presuđivanju u predmetima korupcije polako se gradi na svim nivoima, ali je i dalje nedovoljna u oblasti visoke korupcije. U vezi sa primenom zakona, primetan je porast ukupnog broja optužnica za korupciju, dok je broj istraga u slučajevima korupcije na visokom nivou ostao na istom nivou kao i prethodne godine. Izveštaj o napretku iz 2014. godine navodi da je Tužilaštvo za organizovani kriminal i borbu protiv korupcije u 2013. godini podiglo optužnice protiv 168 lica, što predstavlja povećanje u odnosu na 81 optužnicu podignutu u 2012. godini. Broj istraga u slučajevima korupcije na visokom nivou ostao je na istom nivou kao i prethodne godine (sa 147 novih istraga, u poređenju sa 140 u 2012. godini). Pravnosnažne presude su i dalje retke i u slučajevima visoke korupcije, što sve ukazuje na to da i dalje postoji rizik od političkog mešanja u istrage i krivično gonjenje slučajeva korupcije. Izveštaj o skriningu stoga daje preporuku da je potrebno ojačati nezavisnost i efikasnost specijalizovanih i svih istražnih i pravosudnih organa koji preduzimaju istražne radnje u oblasti korupcije kako bi se oni aktivnije bavili navodima o korupciji i s njom povezanim privrednim kriminalom i bili efikasno zaštićeni od političkog pritiska. To se može postići preduzimanjem mera za jačanje nezavisnosti svih represivnih institucija, kao i obezbeđenjem sredstava potrebnih za rad, što uključuje

odgovarajuća budžetska sredstva, potrebne ljudi i odgovarajuće obuke, zatim jačanjem međuagencijske saradnje, koja uključuje razmenu informacija relevantnih za otkrivanje korupcije i potpunom primenom svih preporuka međunarodne Operativne grupe za finansijske akcije (FATF).

Nedostatak unutrašnjih kapaciteta i stručnosti u finansijskim istragama i oduzimanju imovine, uz nedostatak tehničke opreme za posebne istražne mere, ugrožavaju efikasnost istrage. Posebno tužilaštvo za organizovani kriminal, koje je takođe nadležno za predmete visoke korupcije, zapošljava oko 40 tužilaca, koji rade na predmetima korupcije. Na nivou policije i sudova ne postoji specijalizacija ove vrste, već se pitanjima korupcije bave zaposleni koji istražuju ili sude i u slučajevima organizovanog kriminala. Istražitelji se u svom radu retko rukovode procenom pretnji i analizom rizika. Usled nepostojanja odgovarajućeg stručnjaka ekonomsko-finansijske struke, u javnom tužilaštvu i policiji mogu nastupiti poteškoće u pokretanju i vođenju finansijskih istraga. Ti stručnjaci bi mogli postupajućem tužiocu u najkraćem roku omogućiti da predmet što bolje usmeri, odnosno, da ne započinje istragu ili podiže optužnicu ukoliko to u konkretnom slučaju nije svrshishodno. Potrebno je **obezbediti odgovarajuće resurse** (budžetske, kadrovske i kroz specijalističku obuku) za sve istražne i pravosudne organe koji se bave istragama korupcije.

Pored toga, potrebno je da Srbija sprovede preporuke Operativne grupe za finansijske akcije (FATF), sa posebnim naglaskom na izgradnju kapaciteta za sprovođenje kompleksnijih finansijskih istraga uporedno sa kriminalističkim istragama, kroz osnivanje specijalizovanih jedinica u okviru policije (na centralnom i lokalnom nivou), da regrutuje i obuci eksperte i da uvede savremene tehnike istrage. Finansijske istrage se koriste u većoj meri nego ranijih godina, posebno u oblasti oduzimanja imovine stečene krivičnim delima. Međutim, one se i dalje retko koriste za istragu tokova novca i proaktivno razotkrivanje kriminalne delatnosti, osim u inicijalnom predmetu. U planu je donošenje dugoročne strategije koja na sveobuhvatan način unapređuje finansijske istrage.

Međuinsticucionalna saradnja, između nadležnih institucija, poboljšana je do određene mere, ali je potrebno da se i dalje razvija. Treba unaprediti saradnju i razmenu informacija između organa uključenih u borbu protiv korupcije, uključujući i poreske i druge posredno uključene organe, kroz bolju međusobnu povezanost baza podataka i kroz uspostavljanje bezbedne platforme za komunikaciju. Cij je uspostavljena efikasna horizontalna i vertikalna saradnja i razmena informacija policije, javnog tužilaštva, sudstva, drugih državnih organa i institucija, regulatornih i nadzornih tela, kao i evropskih i međunarodnih institucija i organizacija.

Potrebno je da nadležna tela i tužilaštvo budu proaktivniji. Aktivniji pristup u ispitivanju korupcije od strane policije, tužilaštva i drugih organa – podrazumeva da se postojanje moguće korupcije ispituje i pre dobijanja krivične prijave – npr. čitanjem javno dostupnih izveštaja, ali i na osnovu već utvrđenih obrazaca ponašanja (npr. na osnovu podataka o zloupotrebljama sa građevinskim zemljištem u jednom gradu ispitati kakva je praksa u drugom gradu koji primenjuje iste propise). Ilustracija onoga što se

očekuje pod jačanjem međuagencijske saradnje može se prikazati na primeru poreske uprave. Naime, poreski službenici su po definiciji ospozobljeni da određuju porez, pri čemu oni u svom radu ne obraćaju pažnju na to da li u predmetu koji obrađuju postoje jasne indicije za postojanje korupcije. To je donekle i razumljivo ukoliko se uzme u obzir da suzbijanje korupcije nije njihov osnovni posao, a pored toga, za otkrivanje korupcijskih rizika nije im pružen ni minimum znanja. Zato se od njih u trenutnoj situaciji teško može očekivati da obaveste policiju i tužilaštvo o mogućim sumnjama na korupciju. Dakle, da bi se međuagencijska saradnja mogla ojačati, treba ospozobiti poreske službenike za prepoznavanje korupcijskih rizika, kako bi oni mogli da ih prepoznaju u redovnom obavljanju svojih poslova. Time bi se tek ostvarile nužne pretpostavke za jačanje neposredne saradnje između poreske uprave i represivnih tela. Navedeni primer može se analogno primeniti i na sve ostale institucije.

KORUPCIJA U PRIVATIZACIJI

Izveštaj o skriningu konstatiše da na korupciju u Srbiji utiče i korupcija u privatnom sektoru. Pri tome se navedeno bliže ne objašnjava, već se traži uspostavljanje mehanizma koji će otkriti navedeni problem i povratiti poverenje stranim investitorima. Iz navedenog se može zaključiti da se domaći preduzetnici koriste sredstvima koja izlaze izvan okvira poštene tržišne utakmice kako bi onemogućili konkurenčiju stranih investitora. Takvi postupci su nespojivi sa vrednostima na kojima počiva EU pa zato ona od Srbije očekuje da uspostavi mehanizam koji će takve pojave sprečavati. U tom kontekstu EU posebno naglašava da područje privatizacije ne predstavlja samo visoko rizično područje za korupciju, već i za pranje novca i izbegavanje plaćanja poreza. Stoga je potrebno da se sve prijave i sumnje u ovim oblastima ozbiljno istraže i da po njima postupaju na odgovarajući način pravosudne institucije. EU ukazuje i na potrebu unapređenja transparentnosti i odgovornosti privrednih društava u vlasništvu države ili onih koja su pod kontrolom države. Takođe, skreće se pažnja na tendenciju prekomernog korišćenja optužbe za zloupotrebu položaja u kontekstu poslovnih sporova, pa i u slučajevima gde objektivno nema krivičnog ponašanja. Zbog toga EU smatra da je potrebno sprovesti sveobuhvatnu analizu Krivičnog zakonika koja bi se odnosila na dela u privredi. Ta analiza je planirana Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa. EU ukazuje na prioritet njenog sprovođenja, sa ciljem da se obezbede kredibilne alternativne osnove za procesuiranje.

STATISTIKA

EU je postavila zahtev za unapređenje prikupljanja jednoobraznih statističkih podataka o korupciji kako bi se mogao pratiti napredak u borbi protiv korupcije. On će Srbiji ujedno omogućiti analizu sprovedenih anti-korupcijskih mera, ali i dati mogućnost da pokaže šta je ostvareno na području borbe protiv korupcije. Osim

toga, statističko praćenje je ključno za otkrivanje slabosti u sistemu borbe protiv korupcije. U svojoj preporuci EU traži da se obezbede jednoobrazni statistički podaci. Obezbeđivanje jednoobraznih statističkih podataka znači da se oni iz godine u godinu prikupljaju na jednoobrazan način kako bi se mogli upoređivati sa podacima iz prethodnih godina. Ali to znači i da omogućuju vezu između podataka koje daje policija, tužilaštvo i sud odnosno da sve te institucije prikupljaju i prikazuju podatke na jednoobrazan način. Ono što EU zanima jeste da postoji logička povezanost između statističkih podataka koji proizlaze iz istraživanja, otkrivanja dela korupcijskih od strane policije i podignutih optužnica, kao i pravnosnažno donesenih sudske odluka.

Potrebbni su dalji napori kako bi se uspostavila evidencija istraga, krivičnog gonjenja i pravnosnažnih presuda u slučajevima korupcije, uključujući i slučajeve visoke korupcije. Postojeće elektronske evidencije o krivičnim predmetima u kojima postupaju organi unutrašnjih poslova i pravosude nisu međusobno povezani niti se vode na isti način. Policijska statistika zasniva se na broju prijavljenih krivičnih dela iz krivičnih prijava. „Broje se“ krivične prijave podnete protiv poznatih i nepoznatih učinilaca koje su dostavljene nadležnom javnom tužilaštvu, bez obzira na to koji će biti rezultat daljeg rada na tim prijavama – dalja obrada ili odbacivanje prijava. Tužilačka statistika zasniva se na broju prijavljenih lica, učinilaca dela protiv kojih je pokrenut krivični postupak. Sudska statistika zasniva se na broju predmeta koji su suđeni. Pored toga što broje različite stvari, dokumenti iz istog krivičnog predmeta imaju različite brojeve u različitim organima, sa evidencijama koje nisu međusobno uskladene i umrežene. To je zato što postojeće evidencije ne sadrže unifikovane „jedinice za praćenje“ (podaci o licu, krivičnom delu, preduzetim radnjama itd.) od otkrivanja krivičnog dela do presude. Sve to otežava praćenje postupka koji se sprovodi povodom pojedinačnog krivičnog dela, a ujedno se javljaju i problemi razmene informacija. Rezultat navedenog je ograničavanje efikasnosti operativnih postupaka, kao i nepostojanje preciznih analitičkih izveštaja koji se izrađuju za potrebe izmena zakona, planiranja rada i strateških odluka.

ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIVIČNIM DELIMA KORUPCIJE

Oduzimanje nezakonito stečene imovine zbog korupcije jeste sredstvo za borbu protiv korupcije čiju primenu treba proširiti. Iako treba postupati sa posebnom pažnjom kako bi se poštovala prava okrivljenih, koja treba da budu uskladena sa zaštitom javnog interesa – naročito u sredinama sa često korumpiranim javnom upravom – oduzimanje nezakonito stečenog bogatstva na osnovu osuđujućih presuda predstavlja važno sredstvo za odvraćanje od takvog ponašanja, koje se u Srbiji još uvek nedovoljno koristi.

Za sada još uvek nije uspostavljena praksa sistematskog oduzimanja imovine koja proističe iz krivičnog dela u slučajevima korupcije. Potrebno je revidirati propise o oduzimanju imovine i upravljanju oduzetom imovinom i ojačati institucionalnu strukturu u skladu sa novim pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. U tom pogledu posebno je relevantna Direktiva 2014/42/EU o zamrzavanju i trajnom oduzimanju predmeta krivičnih dela i sredstava koja proističu iz krivičnog dela u Evropskoj uniji, koja je nedavno usvojena i koju

će Srbija biti obavezna da unese u svoje zakonodavstvo. Uprava koja upravlja zaplenjenom imovinom nema resurse u pogledu zaposlenih i prostornih kapaciteta, uključujući i skladišni prostor. Uprava za sprečavanje pranja novca (USPN) uložila je dodatne napore u unapređenje nacionalne i međunarodne saradnje u oblasti istraživanja i obrade slučajeva pranja novca i srodnih krivičnih dela, uz nastavak obuke i podizanja svesti. Pravosudnim službama i represivnim telima potrebna je veća stručnost, kao i sistematična i specijalizovana obuka za efikasnije rešavanje slučajeva pranja novca i finansijskog kriminala. I dalje postoje nedostaci u prikupljanju detaljnih statističkih podataka. Neophodni su dalji napori za koordinaciju i usaglašavanje kriterijuma za vođenje evidencije i sakupljanje statističkih podataka radi uspostavljanja relevantne evidencije.

CURENJE INFORMACIJA

Normalan rad pravosuđa često se ometa time što dolazi do „curenja“ informacija u medijima o planiranim istragama ili istragama koje su u toku. Izveštaj Evropske komisije o napretku za 2014. godinu navodi da curenje informacija u medijima o istragama koje su u toku dovodi do nepoštovanja prepostavke nevinosti pa to uzrokuje ozbiljnu zabrinutost. Zato bi navedene slučajeve trebalo istražiti i procesuirati u skladu sa zakonom i izgraditi sistem odlučivanja i kontrole koji bi sprečio pojavljivanja takvih slučajeva u budućnosti.

IMUNITET KAO SMETNJA ZA VOĐENJE ISTRAGA KRIVIČNIH DELA KORUPCIJE

EU preporučuje da se razmotri sistem imuniteta narodnih poslanika, članova vlade, sudija Ustavnog suda, kao i sudija i tužilaca. Naime, EU smatra da pravila u vezi sa ukidanjem imuniteta nisu dovoljno jasna i da to ugrožava efikasnost krivičnih istraga osoba koje uživaju imunitet. Ustavom propisani imunitet narodnih poslanika odnosi se kako na imunitet od odgovornosti za izraženo mišljenje tokom poslaničkog mandata tako i na imunitet od vođenja krivičnih postupaka za mnoga ozbiljna krivična dela, osim ako Skupština ne uskrati imunitet. Slično rešenje je Ustavom propisano i za članove Vlade. Do sada je Skupština ukinula mandat dva puta – jednom opozicionom poslaniku, a drugi put poslaniku većine.

Venecijanska komisija se u svom mišljenju iz 2007. godine na Ustav Srbije osvrnula na član 103 Ustava Srbije, koji propisuje imunitet poslanika, sledećim rečima: „Ukoliko ovaj član štiti slobodu izražavanja narodnih poslanika u odnosu na reči izgovorene u Narodnoj skupštini i njenim organima, to je poželjno i potrebno.“

Širi imunitet poslanika za bilo koje počinjeno delo je tradicionalan u mnogim novim demokratskim državama i Venecijanska komisija ga smatra još uvek primerenim tamo gde postoji opasnost od neopravdanog krivičnog gonjenja članova opozicije. U ovom trenutku takva mogućnost u Srbiji se čini daleka. Tendencija u novijoj sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava je da se ovakav široki imunitet smatra preprekom u ostvarivanju prava na pristup sudu. Dakle, u narednom razdoblju EU očekuje od Srbije da revidira sistem imuniteta tako što će obezbediti efikasne procedure za skidanje imuniteta, kako one ne bi ometale krivične istrage za dela korupcije i kriminala.

Ključna pitanja represije korupcije:

- Jačanje nezavisnosti i efikasnosti represivnog aparata
obezbeđivanjem potrebnih budžetskih i kadrovskih resursa,
jačanjem međuagencijske saradnje i primenom svih FATF
preporuka
 - Obezbeđenje efikasnih istraga svih sumnji u korupciju, posebno
u privatizacijama
 - Uspostavljanje efikasnog sistema zamrzavanja i oduzimanja
imovine stečene krivičnim delima i upravljanja njome
 - Uklanjanje smetnji za sprovođenje efikasnih istraga korupcije
kao što je problem curenja informacija ili neadekvatnog sistema
skidanja imuniteta
-

E. Zaključno o preporukama za borbu protiv korupcije

U Izveštaju o skriningu EU je dala svoju inicijalnu procenu gde se Srbija nalazi u vezi sa suzbijanjem korupcije i iznala je konkretne preporuke kako da se postojeće stanje unapredi. Svoje preporuke je usmerila na tri područja: koherentnu politiku borbe protiv korupcije, prevenciju i represiju korupcije. Pri tome, za otvaranje pregovora u Poglavlju 23 biće presudno da se u Aktionom planu za to poglavljje definišu mere, tj. rešenja za sve iznesene preporuke iz kojih će se

prepoznati jasna vizija na koji način će biti uklonjene uočene slabosti u borbi protiv korupcije u periodu do pristupanja u članstvo EU. Dalje, treba voditi računa o tome da je korupcija usko povezana s organizovanim kriminalom, a o merama borbe protiv organizovanog kriminala pregovara se u Poglavlju 24 (Pravda, sloboda i bezbednost). Zbog toga će poglavlja 23 i 24 tokom celog pregovaračkog procesa biti usko povezana.

U narednim fazama pregovora, EU će pratiti sprovođenje mera definisanih Akcionim planom za Poglavlje 23, kao i Strategijom za borbu protiv korupcije i njenim Akcionim planom. Što je još važnije, EU će pratiti i analizirati da li definisane mere donose konkretne odnosno merljive rezultate. To će biti u neposrednoj vezi sa ispunjavanjem medumerila, kojima će se tražiti inicijalni rezultati u sprovođenju definisanih antikorupcijskih mera odnosno solidan *track record* za ispunjavanje merila za zatvaranje Poglavlja 23.



Foto: Saša Čolić

4. Utvrđeno stanje i preporuke za zaštitu osnovnih prava

Zaštita ljudskih prava – kako zakonodavstvo, institucionalni okvir, administrativni kapacitet, tako i praksa – jeste i do kraja pregovora će biti jedan je od glavnih pokazatelja spremnosti Srbije da se pridruži EU. Teme u okviru Poglavlja 23 izuzetno su važne za suštinske reforme naših institucija i društva u celini tako da spadaju u tzv. političke kriterijume za ulazak u članstvo EU. Na putu približavanja Uniji ne postoji „prioritetna“ i „manje važna“ ljudska prava. Ljudska prava su nedeljiva i međuzavisna, pa je sve preporuke iz Izveštaja o skriningu neophodno shvatiti ozbiljno, razumeti ih u punom obimu i raditi na njihovoj punoj primeni.

Oblast ljudskih prava u Izveštaju o skriningu podeljena je u sledeće tematske celine: ljudsko dostojanstvo; pravo na život i integritet ličnosti; zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; zabrana ropstva, zavisnog položaja i prinudnog ili obaveznog rada; poštovanje prava na privatni i porodični život i komunikaciju; pravo na brak i osnivanje porodice; sloboda misli, savesti i veroispovesti; sloboda izražavanja, uključujući slobodu i pluralizam medija; sloboda okupljanja i udruživanja, uključujući slobodu osnivanja političkih partija i sindikata; postupanje sa društveno ranjivim osobama i osobama sa invaliditetom i princip nediskriminacije; pravo na obrazovanje; pravo na mirno uživanje imovine; ravnopravnost polova i prava žena; prava deteta; proceduralne garancije; poštovanje i zaštita manjina i kulturnih prava; mere protiv rasizma i ksenofobije; zaštita podataka o ličnosti.

Svaka celina sadrži: a) pregled pravnog okvira, b) njegovu ocenu u odnosu na standarde EU koje treba dostići i c) preporuke za poboljšanje postojećeg stanja. Izveštaj, međutim, ne daje preporuke u svim oblastima koje se u njemu pominju, već jasno i sažeto ukazuje na najveće probleme u oblasti ljudskih prava.

Iz Izveštaja se može zaključiti da osnovni problem u Srbiji nije pravni okvir, već primena propisa. Stoga se veliki deo preporuka odnosi na primenu ljudskih prava u praksi, a manji deo na zakonodavne izmene i dopune. Od Srbije se traži da usvoji nekoliko strateških dokumenata na području ljudskih prava, koji se odnose na pitanja koja je EU prepoznala kao posebno osetljiva. Tako se traži donošenje Strategije o unapređenju uslova života Roma, Akcionog plana za sprovođenje Strategije o zabrani diskriminacije, kao i zasebnog akcionog plana za zaštitu nacionalnih manjina. Do unapređenja stanja ljudskih prava doći će se samo temeljnim i sveobuhvatnim pristupom pa je, prema tome, neophodno obuhvatiti i preporuke koje se odnose na druga poglavља (npr., u Izveštaju je, između ostalog, napomenuto da neophodne izmene Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom moraju da obuhvate preporuke iz Poglavlja 19, koje se odnosi na socijalnu politiku i zapošljavanje).

Opšta ocena Izveštaja jeste da je pravni i institucionalni okvir za zaštitu ljudskih prava uspostavljen, ali da je potrebno jačati administrativni kapacitet i obezbediti finansijska sredstva za zaštitu ljudskih prava i ukloniti nedostatke u praksi odnosno u primeni propisa.

Najvažnije promene koje se od Srbije očekuju sadržane su u 14 preporuka koje je EU dala posle procesa skrininga. One se prvenstveno odnose na otežani rad Zaštitnika građana i nezavisnih regulatornih tela, sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja, unapređenje uslova boravka u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, unapređenje položaja verskih zajednica, zaštitu novinara i unapređenje slobode medija, borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina i drugih ranjivih grupa. U okviru ovog dela Vodiča biće obradene samo oblasti za koje Izveštaj daje preporuke.

14 preporuka Evropske unije za unapređenje zaštite osnovnih prava u Srbiji:

Preporuka 50: Puna implementacija preporuka pruženih od strane Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja.

Preporuka 51: Ojačati kapacitete Zaštitnika građana (posebno u pogledu njegove uloge kao nacionalnog preventivnog mehanizma), pokrajinskog ombudsmana i lokalnih službi zaštitnika građana.

Preporuka 52: Dalje unapređivanje životnih uslova u zatvorima, preduzeti mere za smanjenje zatvorske populacije, posebno kroz širu upotrebu alternativnih sankcija. Preduzeti mere za efikasno smanjenje broja slučajeva zlostavljanja u policijskom pritvoru.

Preporuka 53: Obezbediti državnu neutralnost prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica i dodatno osigurati da se pravo

lica koja pripadaju nacionalnim manjinama na jednak pristup verskim institucijama, organizacijama i asocijacijama ujednačeno garantuje u zakonodavstvu i u primeni, kao i da je sprovođenje u skladu sa preporukama nezavisnih tela.

Preporuka 54: Obezbediti zaštitu novinara od pretnji i nasilja, konkretno kroz primenu efektivnih istraga i sankcionisanjem izvršenih napada.

Preporuka 55: Sagledavanje i izmena i dopuna legislative i institucionalnog okvira za zaštitu slobode medija implementacijom strategije o medijima u pogledu prikladnog regulisanja državnog finansiranja i okončavanje kontrole medija od strane države. Preduzeti hitne mere da se zaustave pretnje i nasilje nad novinarima, kao i curenje informacija o tekućim ili planiranim kriminalističkim istragama.

Preporuka 56: Sagledavanje i izmena i dopuna legislative i institucionalnog okvira za zaštitu slobode medija implementacijom strategije o medijima u pogledu prikladnog regulisanja državnog finansiranja i okončavanje kontrole medija od strane države. Preduzeti hitne mere da se zaustave pretnje i nasilje nad novinarima, kao i curenje informacija o tekućim ili planiranim kriminalističkim istragama.

Preporuka 57: Unaprediti zaštitu i ostvarivanje prava dece i osoba sa invaliditetom, uključujući i kroz jačanje relevantnih institucija, osiguravajući bolju saradnju između pravosuđa i socijalnog sektora i kroz punu primenu legislative o maloletničkom pravosuđu u skladu sa standardima EU.

Preporuka 58: Osigurati procesne garancije u skladu sa EU standardima.

Preporuka 59: Usvojiti kroz inkluzivan proces poseban akcioni plan fokusiran na delotvorno sprovođenje postojećih prava nacionalnih manjina, uzimajući u obzir preporuke izdate u Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta o Srbiji, u kontekstu Okvirne konvencije Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina.

Preporuka 60: Srbija treba do kraja 2014. godine da počne sa pripremama za usvajanje nove višegodišnje strategije i akcionog plana za unapređenje životnih uslova Roma, uključujući i mere za obezbeđenje njihove registracije, sveobuhvatne mere protiv diskriminacije, osigurati postupanje u skladu sa međunarodnim standardima pri prisilnim raseljenjima i pristup garantovanim socio-ekonomskim pravima i obezbediti dodatna finansijska sredstva za implementaciju sadašnje i buduće strategije a posebno u pogledu obrazovanja i zdravstva.

Preporuka 61: Poboljšati položaj izbeglica i interno raseljenih lica kroz obezbeđivanje punog pristupa pravima uključujući ličnu dokumentaciju i stambena rešenja za najugroženije.

Preporuka 62: Osigurati adekvatno gonjenje za zločine iz mržnje. Nadgledati efekte sprovođenja Strategije (2013-2018) za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama i preuzeti korektivne mere gde je neophodno.

Preporuka 63: Osigurati ustavnu i legislativnu usklađenost sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite ličnih podataka i omogućiti procenu usklađenosti kroz izradu adekvatnih tabela usklađenosti. Obezbediti dovoljne finansijske i kadrovske resurse Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

A. Zakonski i institucionalni okvir zaštite ljudskih prava

Zaštita ljudskih prava u Srbiji zasnovana je na Ustavu i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Ustav sadrži širok katalog ljudskih i manjinskih prava i sloboda podeljenih u tri podgrupe: osnovna načela (čl. 18–22), ljudska prava i slobode (čl. 23–74) i prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 75–81). Izveštaj o skriningu potvrđuje da je postojeći okvir i zaštita koju Ustav pruža u pogledu zakonodavnog okvira zadovoljavajući, širok i temeljan. Pored toga, sve se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače „u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18 stav 3). To znači da se prilikom tumačenja odredaba moraju uzeti u obzir stavovi međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava (npr. Evropskog suda za ljudska prava), što preduslove za zaštitu ljudskih prava čini ozbiljnim.

Uprkos načelnoj oceni Izveštaja o skriningu da je najveći problem primena postojećih propisa, a da je pravni okvir u velikoj meri uređen, ipak se navode konkretni propisi koje Srbija treba da dopuni, usvoji ili izmeni:

1. Zakon o informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima
 2. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
 3. Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim invaliditetom u ustanovama socijalne zaštite
 4. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica
 5. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina
 6. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
 7. Zakon o javnom okupljanju
-



Institucionalni okvir za nadzor nad poštovanjem ljudskih prava obuhvata: Narodnu skupštinu, Kancelariju za ljudska i manjinska prava, Zaštitnika građana, kancelarije zaštitnika građana na lokalnom nivou, Pokrajinskog ombudsmana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Izveštaj ukazuje na potrebu jačanja tih institucija i nalaženje rešenja za probleme sa kojima se sreću u njihovom radu. Poznato je da od početka rada sve nezavisne institucije imaju dosta teškoća, prvenstveno onih koje se tiču adekvatnog prostora za rad i mogućnosti zapošljavanja dovoljnog broja saradnika, kako bi funkcionalisale efikasno. Taj problem Izveštaj prepoznaće i ističe na više mesta.

Kao razlozi nezadovoljavajućeg stepena uživanja ljudskih prava navedeni su i neadekvatan odnos zakonodavne i sudske vlasti prema poštovanju ljudskih prava, te je naglašena neophodnost jačanja i razvijanja administrativnih i finansijskih kapaciteta.

B. Zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

EU konstatuje da su mučenje i nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje u Srbiji zabranjeni Ustavom i krivičnim zakonodavstvom i da je Srbija stranka relevantnih konvencija. Takođe se ističe da je uspostavljen nacionalni mehanizam nadzora, ali da ga je potrebno administrativno ojačati. Uprkos ovome, Izveštaj uočava neke ozbiljne probleme kojima Srbija treba da se pozabavi. Radi se o vrlo lošim životnim uslovima policijskih prostorija za pritvor, prenaseljenosti zatvora i nedovoljnoj zdravstvenoj zaštiti zatvorenika, problemima u sprovođenju pravnog okvira u praksi i potrebi sprovođenja obuka i treninga vezanih uz nečovečno i ponižavajuće postupanje.

Izveštaj ističe da od Srbije se u procesu pridruživanja EU očekuje da u potpunosti ispunи sve preporuke koje je Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja dao posle svoje posete 2011. godine.

Preporuka 50: Puno sprovođenje preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT).

Izveštaj CPT navodi da je neophodno unaprediti postupak kontrole opravdanosti upotrebe sredstava prinude kako bi kontrole bile olakšane, a slučajevi prekomerne ili možda čak nezakonite upotrebe sredstava

prinude lakše otkriveni i sankcionisani. U tom pogledu preporučeno je da medicinska dokumentacija koja se nalazi u predmetima koji se odnose na policijsko zadržavanje i upotrebu sredstava prinude od strane policije mora da sadrži detaljan opis svih okolnosti pod kojima su povrede nastale, objektivan nalaz lekara o poreklu utvrđenih povreda, kao i izjavu lica nad kojim je sila upotrebljena.

Štaviše, Evropska komisija, pozivajući se na međunarodne standarde, očekuje od Srbije da na adekvatan način obuči sve državne službenike, pogotovo one koji su ovlašćeni da upotrebljavaju sredstva prinude (policija, vojska, zatvorski čuvari i slično) o standardima vezanim za zabranu zlostavljanja kako bi se ovaj princip efikasno ispunjavao u praksi.

U skladu sa preporukama Komiteta protiv torture (CAT) od Srbije se očekuje da sve počinioce navedenih krivičnih dela otkrije i adekvatno sankcioniše i da pooštiri kazne za krivična dela *Zlostavljanje i mučenje i Iznuđivanje iskaza* kako bi težina zaprećenih sankcija bila srazmerna težini i prirodi navedenih dela. Komitet Ujedinjenih nacija protiv torture, telo Visokog komesarijata OUN za ljudska prava čine eksperti za ljudska prava sa zadatkom da prate primenu Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka od strane zemalja ugovornica.

Ustavna obaveza Srbije je da primena zakona, kako uopšte, tako i u ovoj oblasti, bude u skladu sa međunarodnim standardima, a posebno sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Srbija je izgubila nekoliko slučajeva pred Evropskim sudom, što potkrepljuje stav u Izveštaju da se navedeni zakonodavni okvir ne sprovodi u praksi i da se počinioци zlostavljanja ne kažnjavaju. Stoga je neophodno da nadležni pravosudni organi postupe po nalogu Evropskog suda i Ustavnog suda i sprovedu efikasne istrage kako bi ispitali sve navode o zlostavljanju koje su počinili državni službenici koji su ovlašćeni da upotrebljavaju sredstva prinude i čiji se rad sastoji od kontakta sa licima lišenim slobode.

U postupku pridruživanja EU, Evropska komisija, CPT i CAT od Srbije očekuju i da poboljša ljudske i finansijske, kao i administrativno-tehničke resurse Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM), kojim rukovodi Zaštitnik građana.

Preporuka 51: Jačanje kapaciteta Zaštitnika građana (posebno u smislu njegove uloge kao nacionalnog mehanizma za prevenciju), Pokrajinskog zaštitnika građana i službi zaštitnika građana na lokalnom nivou.

Značaj tog mehanizma vrlo je veliki. Posebno obučeni članovi NPM mogu u svakom trenutku i bez prethodne najave da uđu u bilo koju ustanovu u kojoj se nalaze lica lišena slobode (npr. zatvori, policijske stanice ili pritvori), a osnaživanje NPM omogućilo bi neprekidnu kontrolu tih ustanova, čime bi se opasnost od zlostavljanja smanjila. Prilikom posete, članovi NPM imaju pravo da nasamo obave razgovor

sa licem lišenim slobode, opišu ustanovljene povrede (u svakom timu NPM je i doktor), fotografiju ih i potom pokrenu odgovarajući postupak pred nadležnim pravosudnim organima.

U Izveštaju o skriningu loši materijalni uslovi u prenaseljenim kazneno-popravnim ustanovama Srbije zauzimaju važno mesto i prepoznati su kao ozbiljan problem.

*Preporuka 52: Dalje unapređenje zatvorskih uslova i
preduzimanje mera za smanjenje zatvorske populacije,
naročito uzimajući u obzir mogućnosti za alternativne sankcije.
Preduzimanje mera za delotvorno smanjenje lošeg postupanja
tokom policijskog pritvora.*

Kako u izveštaju CPT i Izveštaju o skriningu tako i u izveštajima nevladinih organizacija koje redovno posećuju zatvore u Srbiji navodi se da je neophodno smanjiti broj zatvorenika i poboljšati životne uslove u svim kazneno-popravnim ustanovama. Čest je slučaj da osuđenici spavaju u prenaseljenim prostorijama, gde je dotok prirodnog vazduha i svetlosti slab, toaleti nisu odvojeni, a higijena je izuzetno loša. Isti je slučaj i sa prostorijama za policijsko zadržavanje, koje u najvećem broju slučajeva ne ispunjavaju minimum standarda humanosti. U proteklih nekoliko godina, zahvaljujući zalaganju članova NPM, veliki broj prostorija za zadržavanje prestao je da se koristi zbog loših uslova.

Sa problemom popunjениh kapaciteta u zatvorskim ustanovama na putu ka EU susretala se i Hrvatska, koja je takođe morala da gradi dodatne ustanove za izvršenje krivičnih sankcija kako bi povećala kapacitete zatvora. Pored toga, u cilju smanjenja zatvorske populacije, Hrvatska je uvela sistem izvršenja vanzavodskih sankcija (probacijski sistem). Dalje, uloženi su i veliki napor u dodatnu obuku zaposlenih u sistemu za izvršenje zavodskih sankcija, ali i sistemu socijalne službe, posebno u oblasti smanjenja agresije osuđenika.

Kao preporuku i Evropska komisija i CPT naveli su širu primenu alternativnih sankcija i mera, ali i preduzimanje drugih aktivnosti koje će za cilj imati smanjenje broja osuđenika i pritvorenika. Strategija Vlade RS koja se odnosi na postizanje tih ciljeva nije dala odgovarajuće rezultate jer nisu sve mere njome predviđene sprovedene u praksi pa su srpski zatvori i dalje prenaseljeni, a broj povratnika je izuzetno veliki. Visoka stopa povratništva ukazuje i na činjenicu da nadležne službe kazneno-popravnih zavoda nisu u stanju da sprovedu resocijalizaciju osuđenika.

Sprovođenje mere alternativnih sankcija zahteva i veliku podršku javnosti i zajednice. To je na primer prepoznato u Crnoj Gori, gde se pristupilo izradi medijske strategije o alternativnim sankcijama i sprovođenju kampanje radi zaključivanja sporazuma sa pravnim licima i drugim organima i organizacijama radi izvršenja kazne rada u javnom interesu.



C.Sloboda misli, savesti i veroispovesti

Izveštaj o skriningu konstatiše da su sloboda misli, savesti i veroispovesti garantovani Ustavom. Srbija je sekularna država i razdvojenost države i crkve je ustavno načelo, a ustanavljanje državne ili obavezne religije je zabranjeno. Ograničenja slobode veroispovesti moraju biti utemeljena u zakonu i uvedena samo izuzetno, u vrlo malom broju slučajeva. Iako Ustav štiti slobodu misli, savesti i veroispovesti, Izveštaj o skriningu prepoznaje četiri ključna problema: problem oko registracije verskih zajednica, problem pristupa verskim obredima na manjinskim jezicima, nepoštovanje načela neutralnosti države prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica i nedovoljan administrativni kapacitet tela nadležnih za odnose s verskim zajednicama.

Član 43 Ustava Republike Srbije

Jemči se sloboda misli, savesti, uverenja i veroispovesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru.

Niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima.

Svako je slobodan da ispoljava svoju veru ili ubeđenje veroispovedanja, obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici s drugima, kao i da privatno ili javno iznese svoja verska uverenja.

Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja može se ograničiti zakonom, samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih ovim Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje.

Roditelji i zakonski staraoci imaju pravo da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima.

Iako Ustav garantuje ravnopravnost crkava i verskih zajednica, Izveštaj o skriningu prepoznaće da je najviše problema u praksi vezano za ovo pitanje, jer ne postoji potpuna neutralnost prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica. Zakon o crkvama i verskim zajednicama, koji detaljnije uređuje pitanja ostvarivanja prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti, pravi razliku između tri kategorije crkava i verskih zajednica. To su: tradicionalne crkve i verske zajednice, konfesionalne zajednice i potpuno nove crkve i verske zajednice. Sve crkve i verske zajednice moraju biti registrovane, a sam postupak registracije bliže uređuje Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica. Prema podacima Republike Srbije tokom 2013. godine registrovano je 25 verskih zajednica. Razlika koju zakon pravi između tradicionalnih i konfesionalnih verskih zajednica ima šire posledice na ostvarivanje nekih drugih prava verskih zajednica koje se ne smatraju tradicionalnim (npr. poput prava na slobodu verskog organizovanja, odnosno mogućnost registracije u odgovarajućem registru ili pravo na dobijanje novčane pomoći od strane države).

Izveštaj o skriningu daje nekoliko važnih preporuka u tom pogledu. Preporuke su prvenstveno usmerene ka odnosu države i crkve i položaju koji nacionalne manjine imaju u uživanju prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti. Dakle, preporuka EU od Srbije traži da osigura neutralnost države u unutrašnjim pitanjima verskih zajednica i da osigura da pravo pripadnika nacionalnih manjina na jednak pristup verskim ustanovama, organizacijama i udruženjima bude konzistentno zagarantovano u zakonodavstvu i sprovedeno u skladu sa preporukama nezavisnih tela.

Izveštaj o skriningu ističe da **nedostatak transparentnosti i konzistentnosti postupka registracije** verskih zajednica sprečava manje verske zajednice da koriste svoja prava. Propisani uslovi za upis u Registar crkava i verskih zajednica mogu da dovedu u pitanje neutralnost države u odnosu na tradicionalne naspram drugih veroispovesti. Na primer, netradicionalne crkve se pod određenim uslovima ne mogu registrisati i na taj način steći pravni subjektivitet.

Iako verske zajednice nemaju pravnu obavezu da se registriraju, one koje to ne učine suočavaju se sa velikim problemima prilikom otvaranja računa u bankama, kupovine ili prodaje imovine, objavljivanja knjiga itd. Pored toga, poreski zakoni u Srbiji omogućavaju povraćaj poreza na dodatu vrednost samo registrovanim verskim zajednicama. Taj problem nije jedinstven u regionu. Slična je situacija u Crnoj Gori, gde postoji tenzija između Srpske i Crnogorske pravoslavne crkve u vezi s kanonskim priznanjem i imovinskim pitanjima.

Preporuke iz Izveštaja o skriningu ukazuju na to da se od naše države očekuje da se promeni, učini jasnim i ujednači postupak registracije, čime bi se i malim religijskim grupama omogućilo da uživaju jednak prava kao i „velike” verske zajednice. Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica predviđaju se mnogo stroži uslovi za registraciju konfesionalnih i ostalih novih verskih organizacija. Na primer, dok je za registraciju tradicionalnih verskih zajednica dovoljno podnošenje samo prijave, za registraciju konfesionalnih zajednica uz zahtev za registraciju potrebno je podneti i brojna dokumenta. Pored toga, minimalan broj osnivača potrebnih za upis verske zajednice u Registar različit je za tradicionalne i netradicionalne zajednice – sve verske zajednice osim tradicionalnih, pored odluke o osnivanju, moraju podneti potpise osnivača od najmanje

0,001% punoletnih državljana Srbije koji, prema zvaničnom popisu stanovništva, imaju prebivalište u Republici Srbiji ili stranim državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije. Prilikom postupka registracije netradicionalne zajednice moraju podneti i prikaz osnovnog verskog učenja, verskih obreda i verskih ciljeva.

Da bi registracija verskih zajednica bila zadovoljavajuće regulisana, neophodno je poboljšati administrativne kapacitete Ministarstva pravde Republike Srbije (Normativnog odeljenja i Odeljenja za vođenje registra, kao i Uprave za saradnju sa crkvom i religijskim zajednicama).

D.Sloboda izražavanja, uključujući slobodu i pluralizam medija

Izveštaj o skriningu posebnu pažnju poklanja slobodi izražavanja i medijskim slobodama, a posebno problemima i izazovima s kojima se u radu sreću novinari, i kontroli medija od strane države. Preporuke jasno ukazuju na to da je stanje u ovoj oblasti nezadovoljavajuće i da je neophodno raditi na obezbeđivanju uslova u kojima bi ostvarivanje ovog prava bilo moguće.

U Srbiji postoje brojne pravne garancije slobode izražavanja, slobode medija i slobode štampe. One su pre svega garantovane Ustavom, a zatim precizirane Zakonom o javnom informisanju i Zakonom o radiodifuziji. Ustav predviđa da se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Ostvarivanje slobode izražavanja i slobode medija u praksi nailazi na nekoliko osnovnih problema, na koje se odnose i preporuke Izveštaja o skriningu: cenzura i samocenzura, bezbednost novinara i kontrola medija od strane države.

Preporuka 54: Osigurati bezbednost novinara od pretnji i nasilja, posebno kroz delotvorne istrage i odvraćajuće sankcije za ranije napade.

Preporuka 55: Revidirati i izmeniti zakonodavni i institucionalni okvir za zaštitu medijskih sloboda kroz sprovođenje Strategije o sredstvima javnog informisanja, sa ciljem da se na odgovarajući način reguliše državno finansiranje i okonča kontrola medija od strane države. Preduzeti hitne mере за okončanje pretnji i nasilja



Foto: Saša Čolić

protiv novinara, kao i zaštitu od curenja informacija u medijima o tekućim ili planiranim krivičnim istragama.

Napadi na novinare i dalje nisu retkost, što prema navodima u Izveštaju o skriningu doprinosi sve prisutnijoj samocenzuri. Pojedinim novinarima neophodna je policijska zaštita. Komisija za istraživanje ubistva novinara osnovana je 2013. godine kako bi pomogla u istraživanju razloga zbog kojih do sada nisu otkriveni nalogodavci i ubice nekoliko novinara. Sastavljena je od novinara, predstavnika novinarskih udruženja, Ministarstva unutrašnjih poslova i Bezbednosne-informativne agencije. Rad te Komisije je, kako se navodi u Izveštaju o skriningu, doprineo rešavanju nekih zločina.

Još septembra 2011. godine usvojena je Strategija za razvoj javnog informativnog sistema u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska strategija), kojom je predviđeno usvajanje novih medijskih zakona. Evropska unija je u nekoliko navrata upozoravala da je primena Medijske strategije prioritet (posebno delova o transparentnosti vlasništva i finansiranju medija) i istakla da je transparentnost vlasništva jedno od ključnih pitanja za zemlje koje su kandidati za članstvo u Uniji. Cilj medijske reforme je da država u najkraćem roku izade iz (su)vlasničkog odnosa u svim medijima (u javnom vlasništvu još uvek se nalazi 26% televizijskih i 25% radio-emitera, dok je jedna od tri novinske agencije (Tanjug) u potpunom vlasništvu države), da se konačno pređe na projektno finansiranje i omogući da se postojeća sredstva, koja su se do sada izdvajala za manji broj medija, rasporede tako da omoguće poštene i jednakе uslove većem broju medija na tržištu.

Izveštaj o skriningu je prepoznao već ustaljenu praksu da tabloidi objavljiju dokumenta i informacije iz policije ili službi bezbednosti. Mediji i dalje najviše ugrožavaju princip pretpostavke nevinosti, zaštitu privatnosti, pravila o zaštiti identiteta maloletnika i njihovoj zaštiti od pornografskih i ostalih neprimerenih sadržaja, kao i zabranu diskriminacije. Zabrinutost zbog takvog razvoja dogadaja je, pored domaćih profesionalnih organizacija i udruženja, izrazila i Evropska komisija, navodeći da u Srbiji postoji ozbiljan problem iznošenja detalja iz istrage ili najavljivanja hapšenja na osnovu anonimnih izvora iz policije i tužilaštva.

E. Sloboda okupljanja i udruživanja, uključujući slobodu osnivanja političkih stranaka i pravo na sindikalno udruživanje

Iako u Srbiji postoji pravni okvir u pogledu slobode okupljanja i udruživanja, EU ističe da je potrebno dodatno uskladiti Zakon o javnom okupljanju sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i članom 12 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije. To se posebno odnosi na



Foto: Nemanja Jovanović

pravo na mirno okupljanje, lokacije za održavanje mirnog okupljanja, odgovornost organizatora javnog okupljanja, te razloge za zabranu ili suspenziju javnog okupljanja. Navedena preporuka verovatno je rezultat zabranjivanja Parade ponosa u Beogradu poslednjih nekoliko godina. Od Srbije se očekuje da više pažnje posveti punom ostvarivanju slobode mirnog okupljanja, naročito kada su u pitanju skupovi LGBT populacije, s obzirom na to da je održavanje Parade ponosa bilo zabranjeno tri godine za redom, kada je bila otkazivana u poslednji čas, nakon postavljanja velikih administrativnih prepreka. Parada je 2014. godine održana, nakon više godina borbe za ostvarivanje tog prava.

Član 12 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije

Sloboda okupljanja i udruživanja

1. Svako ima pravo na mirno okupljanje i slobodno udruživanje na svim nivoima, naročito kad je reč o politici, sindikatima i građanskim pitanjima. Ovo pravo podrazumeva i pravo na osnivanje sindikata i pristupanje njima radi zaštite sopstvenih interesa.
 2. Političke stranke na nivou Unije doprinose izražavanju političke volje građana Unije.
-

F. Položaj ranjivih grupa, osoba sa invaliditetom i princip nediskriminacije

Preporuke Izveštaja o skriningu u najvećoj meri odnose se na jačanje mehanizama za sprovođenje zabrane diskriminacije, uključujući i jačanje institucionalnih kapaciteta tela uključenih u ovu oblast.

Preporuka 56: Dopuniti Strategiju o zabrani diskriminacije odgovarajućim akcionim planom, uključujući aktivnosti koje promovišu rodnu ravnopravnost, i mehanizmima za sprovođenje. Ojačati institucionalne kapacitete tela uključenih u ovu oblast, unaprediti saradnju među njima i obezbediti delotvornije



preduzimanje mera od strane organa unutrašnjih poslova u slučaju mogućih kršenja, povećati stepen svesti i pratećih mera, posebno u oblasti zapošljavanja i zastupljenosti žena u javnim poslovima. Potrebno je da se obezbedi odgovarajući naglasak na eliminisanje diskriminacije LGBT zajednice i da se obezbedi poštovanje njihovih prava i sloboda; usvojiti zakon o zaštiti osoba sa mentalnim invaliditetom u ustanovama socijalne zaštite.

U Srbiji svako ima pravo na jednaku zakonsku i ustavnu zaštitu. Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Diskriminacijom se ne smatraju posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima (tzv. pozitivna diskriminacija). Zabrana diskriminacije je bliže definisana u nekoliko zakona, među kojima su najvažniji Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom.

Strategija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije, koja je okosnica preporuke iz Izveštaja o skriningu, usvojena je u junu 2013. godine radi sprečavanja diskriminacije i poboljšanja položaja ugroženih grupa: žena, dece, osoba sa invaliditetom, starih, LGBT zajednice, nacionalnih manjina, izbeglica, interno raseljenih lica i ugroženih migranata, lica čije zdravstveno stanje može biti osnov za diskriminaciju i pripadnika verskih zajednica. Evropska unija je prepoznala potrebu za efikasnim mehanizmom za sprovođenje usvojene strategije. U tom kontekstu je istakla da je neophodno doneti detaljan i ostvariv akcioni plan koji će obezbediti mehanizme za sprovođenje te strategije.

Među telima koja su uključena u sprovođenje zabrane diskriminacije posebno važan organ je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, koji kontinuirano podiže svest o diskriminaciji i postojećim mehanizmima za zaštitu od diskriminacije. Kako se broj žalbi građana neprekidno povećava, Izveštaj o skriningu ukazuje na to da samo poboljšanje administrativnih kapaciteta može dovesti do njihovog efikasnijeg rešavanja.

Pravni okvir za zaštitu ravnopravnosti pripadnika LGBT populacije uglavnom je zadovoljavajući. Međutim, odredbe važećih zakona, strategija i podzakonskih akata kojima se zabranjuje diskriminacija ne sprovode se dosledno. Pretnje aktivistima koji se bave zaštitom prava LGBT osoba i dalje nisu retkost (ne postoje zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela motivisanih mržnjom prema LGBT osobama). I u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju navodi se da su „Romi, žene, osobe sa invaliditetom i seksualne manjine i dalje grupe koje su u Srbiji najizloženije diskriminaciji i koje su često izložene govoru mržnje



i pretnjama, kao i da je potrebno posebnu pažnju posvetiti zaštiti medija, branitelja ljudskih prava i drugih ranjivih grupa, među kojima su Romi i LGBT osobe, od pretnji i napada radikalnih grupa". Pokazatelj do koje mere je ova kategorija stanovništva ugrožena je i podatak da se više od polovine (čak 77 od 144) preporuka koje je Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija uputio Srbiji odnosi na prava LGBT osoba.

G. Rodna ravnopravnost i prava žena

Politika jednakih mogućnosti jedna je od osnovnih vrednosti EU i preduslov je za postizanje ciljeva Unije koji se tiču njenog razvoja, zapošljavanja i socijalne kohezije. Princip ravnopravnosti polova, jednakog tretmana i mogućnosti za žene i muškarce sadržan je u osnivačkom ugovoru EU.

U Izveštaju o skriningu konstatovano je da Republika Srbija ima zadovoljavajući pravni okvir za politiku rodne ravnopravnosti i ukazuje se na napredak u poslednjih nekoliko godina u promociji politike jednakih mogućnosti. Međutim, Izveštaj o skriningu ukazuje na nekoliko ključnih problema vezanih za ostvarivanje prava žena: pitanje porodiljskog odsustva, seksualnog uzinemiravanja, problem nejednakih plata, loših radnih uslova i porodičnog nasilja. Pored toga, ukazuje se i na slabosti institucija koje se bave politikom rodne ravnopravnosti, pre svega nekadašnje Uprave za rodnu ravnopravnost, koja je kao izvršno telo Vlade RS postojala u okviru Ministarstva za rad i zapošljavanje. Ono što će dodatno otežati institucionalno jačanje jeste to što je Uprava za rodnu ravnopravnost ukinuta u maju 2014. godine, pa su svi poslovi u oblasti rodne ravnopravnosti preneti na Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, koje nema dovoljno administrativnih i tehničkih kapaciteta da se na adekvatan i profesionalan način bavi ovom temom. Dakle, potrebno je personalno i materijalno ojačati institucije koje su trenutno nadležne za sprovođenje Nacionalne strategije Republike Srbije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje njihovog položaja za period 2010–2015, a biće i u budućnosti nadležne za sprovođenje strategija koje će biti usvojene.

Evropska komisija takođe konstatiše i da politika jednakih mogućnosti mora dodatno da se unapredi kada je reč o ostvarivanju ekonomske samostalnosti žena.

U Izveštaju o skriningu ukazuje se na to da u Srbiji ženska ljudska prava moraju biti efikasnije zaštićena. To znači da mehanizmi podrške (besplatna pravna pomoć, psihološko i pravno savetovanje) moraju biti obezbeđeni i dostupni svim ženama, posebno onim koje su žrtve kršenja nekog prava od strane države. Konačno, u Izveštaju o skriningu od Srbije se traži da se ozbiljno pozabavi problemom porodičnog nasilja nad ženama.



H. Prava deteta

Iako Izveštaj o skriningu primarno konstatiše da je zakonodavni okvir u oblasti prava deteta na zadovoljavajućem nivou, ne može se reći da Republika Srbija u potpunosti ima sveobuhvatno zakonodavstvo koje se tiče dece. U ovom momentu preko 80 zakona je značajno za ostvarivanje prava deteta, a opet osnovni principi prava deteta, nezavisna pravna reprezentacija deteta, kao i poslovi organa starateljstva nisu u dovoljnoj meri razrađeni i uskladjeni sa međunarodnim standardima i Konvencijom UN o pravima deteta.

U Izveštaju o skriningu navodi se da je primetna razlika između proglašenih načela i standarda i njihove primene u praksi, pogotovo kad je reč o ostvarivanju prava dece sa invaliditetom, visokom procentu nasilja u školama i izuzetno niskom nivou znanja i svesti o ljudskim pravima među samom decom. Tako npr. Izveštaj o ostvarivanju prava deteta u Republici Srbiji za 2012. godinu iz ugla dece i mladih pokazuje da je u odnosu na 2005. godinu, kada je realizovano slično istraživanje, došlo do pogoršanja stavova dece i mladih iz oblasti nediskriminacije.

*Preporuka 57: Unaprediti zaštitu i praktičnu primenu prava
deteta i osoba sa invaliditetom, uključujući i jačanje relevantnih
institucija, osigurati bolju saradnju između pravosuđa i sektora
socijalne zaštite i kroz punu praktičnu primenu zakonodavstva o
maloletničkoj pravdi u skladu sa standardima EU.*

EU konstatiše da poseban problem u Srbiji jeste nedostatak nadzora nad ostvarivanjem prava deteta. Što se ministarstava i drugih državnih organa tiče, mehanizmi praćenja primene još uvek nisu dovoljno razvijeni i kreću se u granicama uobičajene kontrole svakodnevnih aktivnosti unutar samih organa, kroz vršenje upravnog nadzora. Budući da nezavisno praćenje još uvek nije zastupljeno, organizacije civilnog društva u granicama svojih mogućnosti prate ostvarivanje prava deteta. To bi moralo da se promeni i da se nadležnost nadzora nad sprovođenjem zakona, preporuka međunarodnih tela i nacionalnih strategija uspostavi na nivou države.

Ipak, izvestan pomak učinjen je formiranjem Odbora za prava deteta kao posebnog stalnog radnog tela Narodne skupštine RS. Predsednik Odbora je predsednik Narodne skupštine. Iako mandat odbora uključuje mogućnost nadzora, to telo to može činiti samo selektivno u odnosu na pitanja koja izdvoji kao prioritet, ali svakako nije telo koje može da obezbedi stalni nadzor.

Evropska komisija upozorava na problem nasilja u školama. Izveštaj Zaštitnika građana i Panela mlađih savetnika Zaštitnika građana o zaštiti dece od nasilja u školama ukazuje na to da su u školama prisutni najrazličitiji oblici i vrste nasilja i da su deca izložena vršnjačkom nasilju i nasilju odraslih. Izveštaj o skriningu ukazuje na to da su programi prevencije nedovoljno zastupljeni u školama. Tako, na primer, 70% dece ispitanika u osnovnim školama ne zna da li je obuke za prevenciju nasilja i razvijanje tolerancije bilo u njihovim školama ili smatra da je nije bilo. Potrebno je uložiti dodatne napore za prevenciju i zaštitu dece od nasilja.

Kada je reč o maloletničkom pravosuđu, u Izveštaju o skriningu se navodi da je potrebno postojeće stanje dodatno uskladiti sa standardima EU, da uslovi smeštaja u zavodima za smeštaj maloletnika moraju biti poboljšani, kao i da je potrebno uvesti posebne programe za decu i mlade.

I. Procesna jemstva

Iako pod procesnim jemstvima podrazumevamo u prvom redu pravo na pravično suđenje, procesna jemstva takođe obuhvataju i pravo na advokata, pravo na tumača, pravo na informaciju, prava žrtava krivičnih dela itd. Pravo na pravičan postupak je ključni element vladavine prava. Njime se garantuje jednak zaštitu prava u postupku pred sudom, drugim državnim organima, imaočima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i pravo na žalbu. Pravo na pravično suđenje i odbranu utvrđeno je u čl. 47 i 48 Povelje o osnovnim pravima EU, kao i u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR).

Pravo na pravično suđenje

Član 32 Ustava Republike Srbije

Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.

Svakome se jemči pravo na besplatnog prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu i pravo na besplatnog tumača, ako je slep, gluški ili nem.

Javnost se može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi

pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom.

Iako su u Srbiji procesna prava zajemčena Ustavom prema kojem, kako vidimo, svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan sud pravično i u razumnom roku javno raspravi o njegovim pravima i obaveza-ma, Izveštaj o skriningu je izdvojio nekoliko pitanja na koja bi Srbija trebalo da obrati pažnju kad je reč o procesnim pravima. Slabosti su uočene u odnosu na ostvarivanje prava na pravično suđenje, prava na pristup pravosuđu, prava na obranu, prava na informaciju i prava žrtava krivičnih dela. Izveštaj o skriningu navedene slabosti sublimira u jedinstvenu preporuku kojom se od Srbije traži da ojača proceduralna prava zaštite u skladu sa standardima Evropske unije.

Preporuka 58: Ojačati proceduralnu zaštitu u skladu sa standardima Evropske unije.

Kako se navodi u Izveštaju o skriningu, ostvarivanje prava na pravično suđenje ugroženo je nedostacima pravosudnog sistema, a posebno dugim trajanjem postupka i velikim brojem starih predmeta pred sudovima. Pokušaj da se to promeni svakako je poslednja promena Zakona o uređenju sudova, koja omogućava da građani imaju mogućnost da, ukoliko smatraju da im suđenje traje predugo, tuže sud i dobiju naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Razlog za te izmene bio je veliki broj ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom, od kojih je većina podneta zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, kao i veliki broj predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava. Izuzetno veliki broj ustavnih žalbi doveo je do toga da je pred Ustavnim sudom ostvarivanje pravne zaštite dovedeno u pitanje.

Još jedan gorući problem koji direktno utiče na pravičnost postupka jeste nepostojanje sistema besplatne pravne pomoći. Iako Ustav svima garantuje pravo na jednaku sudsку zaštitu, bez diskriminacije, u Srbiji to pravo nije svima dostupno. Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći, koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine, ali zakon u međuvremenu nije usvojen.

U Crnoj Gori je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći stupio na snagu u januaru 2012. godine. Prema tom zakonu, svi okrivljeni, bilo crnogorski ili strani državlјani, imaju pravo na branioca. Advokati koji pružaju pravnu pomoć imaju pravo na 50% naknade koja pripada advokatima. Sprovоđenje tog

zakona u Crnoj Gori ometaju nedovoljna budžetska sredstva za rad Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć, što je svakako neophodno uzeti u obzir prilikom usvajanja zakona u Srbiji. U Hrvatskoj se sistem besplatne pravne pomoći odnosi kako na krivičnu, tako i na građansku i upravnu granu prava. Hrvatska je do sada već tri puta menjala Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi otklonila nedostatke uočene u praksi.

U Izveštaju je prepoznat i dugogodišnji problem neravnomerne raspodele posla u okviru pravosuđa, dužine trajanja postupka i zaostalih predmeta. Postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni na efikasan način, iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama na listi prioriteta. Takva neažurnost je jedan od razloga dugog trajanja sudskega postupaka, nepoštovanja ljudskih prava učesnika u postupcima, broja predstavki protiv Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao i rezultata rada sudske i javnih tužilaca.

Tokom procesa skriniga identifikovane su i određene uže problematične tačke. Jedna od njih je usklađenost odredaba o prevodenju i tumačenju sa **Direktivom 2010/64/EU** o pravu na tumačenje i prevodenje. Ukazano je na to da odredba u zakonu koja omogućava odricanje od prava na interpretaciju u slučaju da lice izjavlja da zna jezik postupka nije u skladu sa pomenutom direktivom o pravu na tumačenje i prevodenje. Ta direktiva navodi da je neophodno postojanje procedura koje bi obezbedile da se utvrdi da li osumnjičeni ili optuženi govori i razume jezik krivičnog postupka i da li mu je potrebna pomoć tumača, bez obzira na činjenicu da bi se on odrekao tog prava.

Pitanje koje je EU prepoznala kao problematično jeste na koji način se okrivljeni ili osumnjičeni odriče prava na advokata i da li je u tom trenutku svestan svih posledica te odluke. **Direktiva 2013/48/EU** pravo na odbranu osumnjičenog priznaje kao osnovni deo prava na pravično suđenje i omogućava da se uslovi pod kojima osumnjičeni mogu da se konsultuju sa advokatom ne razlikuju u članicama EU. Direktivom je, između ostalog, garantovan pristup advokatu od prve faze policijskog ispitivanja i kroz čitav krivični postupak pred sudom, što je u Izveštaju o skriningu prepoznato kao problem srpskog zakonodavstva. Kako odredbe Zakona o krivičnom postupku garantuju ova prava na adekvatan način, neophodno je raditi na tome da u praksi propisi budu dosledno sprovedeni. Tako prema ZKP u pretkrivičnom postupku osumnjičeni mora da bude poučen da ima pravo da uzme branioca koji će prisustvovati njegovom daljem saslušanju i da nije dužan da bez prisustva branioca odgovara na postavljenja pitanja (član 289 ZKP). Isto pravo ima i uhapšeno lice (član 293), a odbrana je obavezna čim se doneše rešenje o zadržavanju lica (član 294 stav 5). Branilac ima pravo na poverljiv razgovor s osumnjičenim koji je lišen slobode i pre nego što je osumnjičeni saslušan, kao i s okrivljenim koji se nalazi u pritvoru.

Ujedno se traži napredak u ostvarivanju prava na informacije u skladu sa **Direktivom 2012/13/EU**. Direktiva 2012/13/EU zahteva da osumnjičene ili optužene osobe odmah dobiju informacije

o pravu na pristup advokatu, pravu na besplatnu pravnu pomoć i uslovima za dobijanje, pravu da budu obavešteni o optužbi, pravu na tumačenje i prevodenje i pravu da se brane čutanjem. Direktiva se odnosi na osumnjičene i optužene osobe nezavisno od njihovog pravnog statusa, državljanstva ili nacionalnosti.

Direktiva 2012/29/EU o minimalnim pravima žrtava spominje se u Izveštaju o skriningu kao još jedan standard koji je neophodno dostići. Tom direktivom su garantovana minimalna prava žrtava na celom području EU. Ona priznaje pravo žrtava na dobijanje informacija, pravo na podršku, pravo na uvid u odluke o neprocesuiranju navodnih počinilaca, pravo na besplatnu pravnu pomoć i pravo na delotvornu sudske zaštitu i pravično suđenje. Države članice bi stoga trebalo da osiguraju da policija, tužilaštvo, pravosudni organi, socijalne službe i službe za podršku blisko saraduju kako bi se žrtvama garantovao ažuran priliv informacija.

J. Nacionalne manjine

Izveštaj o skriningu konstatiše postojanje pravnog okvira za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji. Republika Srbija je ratifikovala najvažnije međunarodne dokumente u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina, među kojima su Pakt o građanskim i političkim pravima, Okvirna konvencija Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska konvencija o regionalnim i manjinskim jezicima. Osnovni nacionalni izvori prava koji uređuju položaj nacionalnih manjina su Ustav, Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Međutim, odredbe koje uređuju pojedina prava nacionalnih manjina mogu se naći u velikom broju zakona, među kojima su Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o kulturi, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja itd.

Član 14 Ustava Republike Srbije uređuje zaštitu nacionalnih manjina tako da propisuje: „Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina. Država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta.“

Preamble Ustava Republike Hrvatske navodi sve priznate nacionalne manjine u republici Hrvatskoj. Preamble navodi: „Republika Hrvatska ustanavljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljeni, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta.“

Uprkos tome, Izveštaj o skriningu ukazuje na neke goruće probleme koje bi Srbija morala da reši u predstojećem periodu. Problemi se odnose na administrativni kapacitet Kancelarije za ljudska i manjinska prava, funkcionisanje saveta nacionalnih manjina, zakonodavni okvir za zaštitu prava nacionalnih manjina, efikasnu primenu zakonodavstva, zastupljenost nacionalnih manjina u telima javne uprave, zaštitu romske zajednice i probleme raseljenih lica. Ti problemi bili su osnov za donošenje generalne i sveobuhvatne preporuke koja ukazuje na dubinu problema u ovoj oblasti.

Preporuka 59: Kroz inkluzivan proces usvojiti zaseban akcioni plan usmeren na delotvornu praktičnu primenu postojećih odredaba o zaštiti manjina, uzimajući u obzir preporuke sadržane u Trećem mišljenju Savetodavne komisije o Srbiji u kontekstu Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (FCPNM).

U vezi sa administrativnim jačanjem Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Izveštaj o skriningu ističe da je ono potrebno kako bi se omogućila efikasnija koordinacija aktivnosti Vlade i nadležnih ministarstava koja se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih i manjinskih prava. Ovo je potrebno kako bi Kancelarija mogla uskladiti sve vladine politike koje su relevantne za ostvarivanje manjinskih prava zajemčenih međunarodnim konvencijama.

U odnosu na savete nacionalnih manjina EU traži da se obezbedi njihovo nesmetano funkcionisanje. Savet nacionalne manjine prati i razmatra stanje ostvarivanja prava nacionalnih manjina i stanje međunarodnih odnosa u Republici Srbiji. U radu tog tela učestvuju najviši predstavnici vlasti i predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Međutim, od kada je osnovan, Savet se sastao svega nekoliko puta. Trenutno u Srbiji postoji 19 nacionalnih saveta, s tim da Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Savezu jevrejskih opština garantuje položaj koji imaju nacionalni saveti. Pripadnici nacionalnih manjina biraju nacionalne savete kako bi ostvarili samoupravu u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Položaj i ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina regulisani su Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, koji je savetima dao široka ovlašćenja. Ta ovlašćenja je neophodno dalje precizirati zbog brojnih problema koji se javljaju u sprovodenju Zakona, pri čemu se najviše problema pojavilo na lokalnom nivou, posebno u oblastima kulture, obrazovanja i službene upotrebe jezika i pisma. Takođe, postoji i problem finansiranja rada nacionalnih saveta. Postojeći sistem finansiranja iz budžeta favorizuje „velike“ nacionalne savete i praktično „male“ nacionalne savete ostavlja bez sredstava za rad, čime se direktno ugrožava očuvanje kulturnog identiteta pojedinih nacionalnih manjina. Deo Zakona koji se odnosi na izbor i konstituisanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina izmenjen

je u maju 2014. godine kako bi se otklonili brojni propusti u izbornom procesu koji su se javili prilikom prvih izbora za nacionalne savete 2010. godine. Između ostalog, uvedena je upravno-sudska zaštita protiv svih akata koje nadležno ministarstvo donese u primeni zakona, a Republička izborna komisija je postala vrhovni organ za sprovodenje izbora za nacionalne savete.

Izveštaj o skriningu ističe da je potrebno izmeniti zakonodavni okvir, uključujući Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kako bi se odgovorilo na preporuke nezavisnih tela povodom izbornog okvira. Naime, u izbornom procesu je potrebno da saveti nacionalnih manjina predstavljaju nacionalne manjine kako bi nadležne institucije imale relevantne sagovornike za rešavanje problema s kojima se suočavaju nacionalne manjine. Preporuke iz Trećeg mišljenja Savetodavne komisije o Srbiji obuhvataju mere koje zahtevaju neodložnu akciju i odnose se na položaj Roma, posebno romske dece, efikasno učešće nacionalnih manjina u izbornim procesima i njihovu zastupljenost u javnoj upravi, kao i revidiranje Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Pored toga, naveden je i niz mera koje mogu da unaprede položaj nacionalnih manjina. Zatim, prema Preporukama Saveta Evrope takođe je neophodno revidirati Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, u bliskoj saradnji sa predstvincima svih nacionalnih manjina i civilnog društva, da bi se obezbedilo efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u svim pitanjima koja ih se tiču.

Pored jačanja zakonodavnog okvira, EU ističe da je potrebno posvetiti pažnju efikasnoj i doslednoj primeni propisa kojima se obezbeđuje zaštita nacionalnih manjina na celom području Srbije u oblastima obrazovanja, upotrebe jezika, pristupa medijima i verskim obredima na manjinskim jezicima. Venecijanska komisija osvrnula se na pitanje ustavnog uređenja upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina, ističući da se dostignuta manjinska prava ne smeju umanjivati.

Diskriminacija po nacionalnoj osnovi je i dalje prisutan problem u Srbiji. Sve mere koje će u budućnosti biti preduzimane moraju da vode unapređenju rada pravosudnih organa, upravnih organa i nezavisnih institucija, kako bi bila smanjena diskriminacija po nacionalnoj osnovi. Posebno ugrožena grupa su Romi i preporuke iz Izveštaja o skriningu se u velikoj meri odnose na njih. Iz tog razloga je neophodno usvojiti novu višegodišnju strategiju i akcioni plan za unapređivanje položaja Roma i obezbediti sredstva za sprovodenje predviđenih mera.

Preporuka 60: Potrebno je da Srbija započne pripreme da do kraja 2014. usvoji novu višegodišnju strategiju o unapređenju uslova života Roma, uključujući mere koje obezbeđuju njihov upis u matične knjige, sveobuhvatne mere o zabrani diskriminacije koje obezbeđuju usklađenost sa međunarodnim standardima

o prinudnom iseljenju i pristup garantovanim socioekonomskim pravima, kao i izdvojiti dodatnu finansijsku pomoć za sprovođenje sadašnje i buduće strategije o položaju Roma, posebno u oblasti obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine na više mesta ističe izloženost romske zajednice u Srbiji, a pogotovo njenih najranjivijih pripadnika – dece, žena, interno raseljenih lica, pravno nevidljivih lica – različitim oblicima diskriminacije, prevashodno verbalnim i fizičkim napadima, oštećenju objekata i segregaciji. Neophodno je da Vlada Republike Srbije u najkraćem roku usvoji akcioni plan za sprovođenje navedene strategije, jer ove društvene grupe i dalje prate veliki problemi, kao što su velika nezaposlenost, ograničen pristup socijalnom osiguranju, život u neformalnim naseljima, neadekvatna zdravstvena zaštita i loš pristup obrazovanju.

Položaj romske zajednice je i dalje veoma nepovoljan. Sva istraživanja pokazuju da Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji. Vlada Republike Srbije usvojila je 2013. godine trogodišnji Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji, kojim se utvrđuju mere, institucije nadležne za njihovo sprovođenje, rokovi i projektovani troškovi i izvori finansiranja. Krajem maja 2013. godine Vlada je oformila Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma sa zadatkom da priprema predloge javnih politika za poboljšanje položaja romske populacije i prati njihovu realizaciju, daje mišljenja o planiranim budžetskim sredstvima, analizira efekte preduzetih mera, prati sprovođenje Dekade uključivanja Roma u Republici Srbiji i dr. Od izuzetne važnosti za ostvarivanje kolektivnih prava romske nacionalne manjine jeste usvajanje odluke o standardizaciji romskog jezika od strane Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, ali kakvi će praktični dometi te odluke biti za ostvarivanje prava na upotrebu jezika, informisanje, obrazovanje i negovanje romskog jezika tek ostaje da se pokaže.

Kada je reč o (kršenju) jednakosti i dostupnosti kvalitetnog obrazovanja, nesumnjivo je da je usvajanjem „krovnog“ zakona – Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Republika Srbija pokrenula bitne i veoma neophodne sistemske promene, ali obećanje da će obrazovanje postati inkluzivno ostalo je neispunjeno za većinu romske dece i mladih u specijalizovanim ustanovama za učenike sa smetnjama u razvoju.

Nedavne izmene Zakona o vanparničnom postupku omogućile su pravno nevidljivim licima koja nisu upisana u matične knjige da u sudskom postupku, na osnovu blažih kriterijuma za utvrđivanje činjenica vezanih za njihovo rođenje, obezbede za sebe odluku suda na osnovu koje dalje mogu da zahtevaju upis u matičnu knjigu rođenih. Na taj način postignuti su ohrabrujući rezultati u rešavanju problema pravno nevidljivih lica.



Izveštaj o skriningu se osvrće i na položaj raseljenih lica i konstatiše da se njihova situacija u Srbiji polako popravlja, ali u celini i dalje ostaje teška. Diskriminacija te grupe građana posebno se ogleda u zapošljavanju i socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti. Uslovi za život, kao i njihova stambena situacija i dalje su teški, mnogi žive u siromaštvu, u kolektivnim centrima. Najbrojnija etnička manjina među interno raseljenim licima su Romi. U Srbiji je zvanično registrovana 21 000 raseljenih Roma, ali se procenjuje da je taj broj duplo veći. Mnogi pripadnici te grupe nemaju lična dokumenta, a bez njih ne mogu ozvaničiti svoj status. Deo raseljenih Roma živi u državnim kolektivnim centrima, a deo u potpuno neuslovnim nelegalizovanim, izolovanim, divljim naseljima bez struje i vode, sanitarnih i drugih komunalnih uslova. Kako je i naglašeno u Izveštaju o skriningu, raseljena lica koja nisu zvanično registrovana u Srbiji, pre svih Romi, Aškalije i Egipćani, uglavnom nisu u mogućnosti da ostvare pravo na zdravstveno osiguranje, socijalnu pomoć i besplatno obrazovanje jer nemaju zvanično prijavljenu adresu stanovanja u Srbiji. U Izveštaju o skriningu ukazuje se na neophodnost daljeg rada na unapređenju položaja izbeglica i interno raseljenih lica pa o tome sledi vrlo jasna preporuka.

Preporuka 61: Unaprediti položaj izbeglica i IRL tako što će se osigurati njihov pun pristup pravima, uključujući pravo na dokumenta i rešenje stambenog pitanja za najugroženije.

K. Mere za borbu protiv rasizma i ksenofobije

U Izveštaju o skriningu konstatiše se da u Srbiji postoji pravni okvir za borbu protiv rasizma i ksenofobije, ali da izostaje njegovo efikasno sprovođenje u pogledu prevencije i sankcionisanja rasizma i ksenofobije. Posebno se ukazuje na veliki problem krivičnog procesuiranja zločina iz mržnje, gde su pravnosnažne presude retkost. Traži se i posebna pažnja u sprovođenju i praćenju učinaka Strategije za suzbijanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim događajima.

Preporuka 62: Obezbediti odgovarajuće krivično procesuiranje krivičnih dela iz mržnje. Pratiti rezultate sprovođenja Strategije (2013–2018) za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama i po potrebi preuzimati korektivne mere.

U Srbiji je Ustavom i zakonom zabranjeno izazivanje nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti. Krajem 2012. godine izmenama i dopunama Krivičnog zakonika predviđene su posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje (zločin iz mržnje). Novi član (54a) predviđa da će sud ceniti kao otežavajuću okolnost ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela. Ta zakonska odredba u skladu je sa preporukama Komiteta UN o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (CERD) i Saveta Evrope, Komesara za ljudska prava Saveta Evrope.

Izveštaj o skriningu konstatuje da je efektivna primena mera za sprečavanje i sankcionisanje rasizma i ksenofobije i dalje slaba. Iako postoje krivične prijave podnete na osnovu člana 317 Krivičnog zakonika, pravnosnažne presude su jako retke. U Izveštaju o skriningu navodi se da zakonodavstvo u Srbiji trenutno ne sadrži odredbe o izazivanju nasilja ili mržnje javnim odobravanjem, podsticanjem ili trivijalizacijom određenih međunarodnih zločina. Srbija trenutno sprovodi Strategiju (2013–2018) za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, kao deo svoje politike protiv rasizma i ksenofobije.

L. Zaštita podataka o ličnosti

Izveštaj o skriningu naglašava da je neophodno dovršiti zakonodavna usaglašavanja u ovoj oblasti kako bi se zaštita podataka približila standardima EU.

Preporuka 63: Obezbediti zakonodavno i institucionalno usklađivanje sa pravnim tekočinama EU u oblasti zaštite podataka o ličnosti i omogućiti procenu kroz izradu odgovarajućih tabela o transponovanju odredaba; obezbediti dovoljne finansijske i kadrovske resurse Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Zakonodavni okvir u ovoj oblasti prvenstveno obuhvata Ustav Republike Srbije i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2009. godine, u čijoj su primeni uočeni brojni propusti. Ustav garantuje zaštitu podataka o ličnosti i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju

zakonima. Izveštaj o skriningu naglašava da je Zakon neophodno uskladiti sa Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 95/46 EZ o zaštiti građana u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodnim kretanjem takvih podataka, kao i sa Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2002/58/EC koja je izmenjena i dopunjena Direktivom 2009/136/EC.

Preporuka o jačanju zakonodavnog okvira odnosi se i na činjenicu da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ostavlja potpuno neuređenim određene oblasti koje su od značaja za zaštitu podataka, kao što su obrada biometrijskih podataka, video-nadzor i direktni marketing. Pored toga, nisu uredeni bezbednost podataka, odgovornost lica u slučaju kršenja zakonskih obaveza, kao ni iznošenje podataka iz zemlje. Sve to ukazuje na neophodnost izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, na šta je ukazao i Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti.

Kako se odredbe relevantne za zaštitu podataka o ličnosti nalaze i u drugim zakonima i propisima, posebno onim koji su na snagu stupili znatno pre Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, bilo bi neophodno uskladiti te odredbe sa načelima Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, ali to u većini slučajeva nije učinjeno. Iz tog razloga Izveštaj o skriningu ističe da je potrebno pažljivo razmatranje ostalog zakonodavstva koje se bavi pravilima o zaštiti podataka, kao i da Srbija treba da razmotri dalja usaglašavanja zakonodavstva i mera sprovodenja u kontekstu ključnih reformi zakonodavnog okvira EU o zaštiti podataka o ličnosti koje je Komisija preporučila 2012. Potrebno je postići odgovarajuću ravnotežu između odredaba o zaštiti podataka i osnovnih prava.

Srbija još uvek nije dobila akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, koja ulazi u četvrtu godinu postojanja. Takođe je neophodno uskladiti domaće propise sa relevantnim dokumentima Evropske unije i Saveta Evrope. Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa predviđeno je da je rok za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, organizovanje javne rasprave i upućivanja teksta nacrta Vladi kraj 2013. godine, ali do sada nijedna od tih aktivnosti nije sprovedena.

Kada su u pitanju tela nadležna za sprovođenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, praksa je pokazala brojne probleme. Znatan broj rukovalaca podacima o ličnosti nije upoznat sa sadržinom tog Zakona i značenjem određenih zakonskih izraza. Kako bi se efikasnije postupalo po zahtevima za ostvarivanje prava u pogledu obrade podataka o ličnosti, poželjno je da svaki rukovalac odredi službu koja će postupati po zahtevima, kao i da rukovalac internim aktima bliže uredi mere zaštite podataka koje je prikupio obavljajući svoju delatnost.

Izveštaj o skriningu posebno naglašava da su kapaciteti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i dalje ograničeni u pogledu ljudskih resursa, mehanizama istrage i inspekcijskog nadzora i da ih je potrebno dalje jačati. Agencija još uvek nije uspostavila sistem prethodne provere, kako je predviđeno pravilima o zaštiti podataka u EU. Broj predmeta u radu Poverenika povećava se iz godine u godinu. Iako su nedavno obezbeđene nove prostorije za rad Poverenika, neophodno je dalje

jačanje kapaciteta kako bi stručna služba Poverenika bila u mogućnosti da u adekvatnom vremenskom roku sprovede postupak u svakom pojedinačnom predmetu.

M. Zaključno o zaštiti ljudskih prava

Iako su neophodne izmene određenih zakona, iz Izveštaja o skriningu proizlazi da osnovni problem u Srbiji nije pravni okvir, već primena propisa. Izveštaj ističe da je obaveza Srbije da primena zakona bude u skladu sa međunarodnim standardima, pa je jasno zašto se preporuke u velikoj meri odnose na jačanje mehanizama za sprovođenje zabrane diskriminacije, uključujući i jačanje institucionalnih kapaciteta tela koja su ključni nosioci zaštite ljudskih prava. U periodu koji predstoji na putu ka punopravnom članstvu u EU biće neophodno temeljno i sistematično raditi na primeni preporuka koje, pored usvajanja nekoliko strateških dokumenata, jasno definišu oblasti u kojima su ljudska prava najugroženija i u kojima je neophodan najveći napredak.

Strateški dokumenti koje je potrebno doneti

Napredak u zaštiti ljudskih prava nije moguć bez preciznih i ostvarivih strategija i akcionih planova. U tom pogledu je prema zaključcima Izveštaja o skriningu neophodno usvojiti jednu strategiju i tri akciona plana:

- Strategija o unapređenju uslova života Roma
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije o zabrani diskriminacije
- Akcioni plan usmeren ka delotvornoj praktičnoj primeni postojećih odredaba o zaštiti manjina

Pored usvajanja novih strateških dokumenata, neophodno je unaprediti primenu već donetih dokumenata, među kojima su:

- Strategija za razvoj sistema javnog informisanja u Republici Srbiji od 2011. do 2016. godine, koja mora da posluži kao osnov za dalje izmene zakonodavnog i institucionalnog okvira za zaštitu medijskih sloboda

- Strategija za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim događajima od 2013. do 2018. godine, po potrebi preduzimati korektivne mere
 - Strategija Republike Srbije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje njihovog položaja za period od 2010. do 2015. godine, u pogledu koje je neophodno personalno i materijalno ojačati institucije koje su trenutno nadležne za njeno sprovođenje
-

ZAKLJUČAK



Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava predstavlja izuzetno važan dokument EU za pregovarački proces Srbije, koji će biti referentna tačka za merenje ostvarenog napretka Srbije na području vladavine prava. Pokriva četiri tematske celine: reformu pravosuđa, suzbijanje korupcije, zaštitu osnovnih prava i prava građana EU, ali poslednja oblast u načelu nije sporna pa za nju EU nije dala nikakve konkretnе preporuke. Za ostale tri oblasti Izveštaj o skriningu daje vrlo konkretnе preporuke šta bi trebalo promeniti i na koji način bi trebalo unaprediti stanje u Srbiji. Očigledno je da su preporuke usmerene na izgradnju pravnog i institucionalnog okvira, kao i administrativnog kapaciteta za ispravnu i delotvornu primenu pravnih tekovina EU, koje treba razumeti u širem smislu – ne samo kao propise EU, već i određena osnovna načela i zajedničke vrednosti vladavine prava, kao i dostignute demokratske standarde u EU. Upravo po tome je Poglavlje 23 zahtevnije od ostalih pregovaračkih poglavlja, koja su uglavnom usmerena na ispravno prenošenje evropskih propisa u nacionalni pravni sistem.

Zahtevi za unapređenje pravnog okvira u Poglavlju 23 uključuju izmene Ustava Srbije, kao i donošenje niza zakonskih i podzakonskih propisa. Kako bi tako unapređen pravni okvir mogao biti efikasno primenjen, potrebno je izgraditi i ojačati relevantne institucije, od Visokog saveta sudstva, preko antikorupcijskih institucija do Zaštitnika građana. Pod izgradnjom institucija po pravilu se misli na jasno definisanje nadležnosti i procedure postupanja, obezbeđivanje odgovarajućih materijalnih uslova za rad, kao i neophodna budžetska sredstva za normalno funkcionisanje. Jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih tela ne znači samo povećavanje broja zaposlenih, već i njihovo ospozobljavanje za stručno i odgovorno obavljanje nadležnosti i zadataka.

Za uspeh u sprovođenju reformi kojima će se odgovoriti na preporuke iz Izveštaja o skriningu presudna će biti posvećenost i odlučnost niza činilaca za sprovođenje reformi, kako onih u izvršnoj vlasti, tako i onih u zakonodavnoj i pravosudnoj vlasti. Najveća odgovornost biće na izvršnoj vlasti, a posebno na Ministarstvu pravde kao nosiocu Poglavlja 23, ali i mnoga druga ministarstva će učestvovati u okvirima

svojih nadležnosti u tom poglavlju. Neke od oblasti drugih ministarstava, kao što je reforma državne uprave ili uređenje javnih nabavki, od izuzetne su važnosti za napredak u Poglavlju 23.

Za zakonodavnu vlast glavni izazovi će biti unapređenje pravnog okvira i pravovremeno donošenje relevantnih propisa. U Poglavlju 23, za razliku od svih ostalih poglavlja, postoje posebna očekivanja od nezavisnih institucija poput Vrhovnog kasacionog suda i sudova, tužilaštava, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i Pravosudne akademije. S obzirom na nezavisnost koju te institucije uživaju u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, izuzetno je bitno da se informišu o očekivanjima EU od Srbije, kako bi mogli dati svoj doprinos uspehu pregovaračkog procesa. Postoji i nekoliko nezavisnih tela van pravosuđa od kojih će se očekivati aktivno učešće u reformskim procesima u Srbiji u okvirima Poglavlja 23. To su Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana, saveti nacionalnih manjina itd. EU i od civilnog sektora očekuje učešće i doprinos kvalitetu reformskih procesa, a time i kvalitetu pregovaračkog procesa. Zato je važno da se svi navedeni činioци upoznaju s Izveštajem o skriningu za Poglavlje 23, odnosno očekivanjima koja su usmerena na njihove institucije.

Nadamo se da je ovaj Vodič pomogao razumevanje Izveštaja o skriningu kako nadležnim institucijama u Srbiji, tako i široj javnosti.



AUTORI

Dr. sc. Kristian Turkalj:

9, 10, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 131, 132.

Mr. Sonja Stojanović Gajić:

61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90.

Prof. dr Vesna Petrović sa timom Beogradskog centra za ljudska prava:

93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 128.



IZDAVAČ
GIZ Program za pravne i pravosudne reforme u Srbiji

ZA IZDAVAČA
Dr Mike Falke

UREDNICI
Ljubica Pavlović
Dr. sc. Kristian Turkalj

AUTORI
Prof. dr Vesna Petrović sa timom Beogradskog centra za ljudska prava
Mr Sonja Stojanović Gajić, direktorka Beogradskog centra za bezbednosnu politiku
Dr. sc. Kristian Turkalj

KOORDINATOR PROJEKTA
Radmila Borozan

KREATIVNI UREDNIK
Maja Vujašković Đureinović

DIZAJN
Ivan Jocić

LEKTURA I KOREKTURA
Ružica Farmakovski

PREVOD
Žaneta Miljančić

ŠTAMPA
Publikum d.o.o.
TIRAZ: 800

Beograd, juni 2015
www.pravnareforma.rs



Sprovedeno od strane:



Beogradski centar
za ljudska prava



Beogradski centar za
bezbednosnu politiku

Objavljinje publikacije potpomoglo je nemačko Savezno ministarstvo
za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ) preko Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

СИР - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

ПЕТРОВИЋ, Весна, 1955-

Poglavlje 23 : šta nas očekuje? : vodič kroz Izveštaj o skriningu za
Poglavlje 23 - Pravosude i osnovna prava / [Vesna Petrović, Sonja
Stojanović Gajić, Kristian Turkalj]. - Beograd : GIZ Program za pravne i
pravosudne reforme u Srbiji, 2015 (Beograd : Publikum). - 130 str. :
ilustr. ; 24 cm

Tiraž 800. - Str. 5: [Predgovor] / Majk Falke.

ISBN 978-86-87737-98-3

1. Стојановић Гајић, Соња, 1978- [аутор] 2. Туркаљ, Кристијан, 1970-
[аутор]

а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Право - Хармонизација -
Европска унија - Србија с) Људска права - Међународна заштита - Србија

COBISS.SR-ID 215906572

Skrining EU pregovarački proces Poglavlje 23 Članstvo Pravosude Osnovna prava Borba protiv korupcije Transparentnost Srbija Kapaciteti Rezultati Borba protiv korupcije Preporuke Nepristrasnost Odgovornost Efikasnost Profesionalnost Ljudsko dostojanstvo Pravo na život Integritet ličnosti Nediskriminacija Ravnopravnost Zaštita manjina Prava deteta Skrining EU pregovarački proces Poglavlje 23 Članstvo Pravosude Osnovna prava Borba protiv korupcije Transparentnost Srbija Kapaciteti Rezultati Borba protiv korupcije Preporuke Nepristrasnost Odgovornost Efikasnost Profesionalnost Ljudsko dostojanstvo Pravo na život Integritet ličnosti Nediskriminacija Ravnopravnost Zaštita manjina Prava deteta Skrining EU pregovarački proces Poglavlje 23 Članstvo Pravosude Osnovna prava Borba protiv korupcije Transparentnost Srbija Kapaciteti Rezultati Borba protiv korupcije Preporuke Nepristrasnost Odgovornost Efikasnost Profesionalnost Ljudsko dostojanstvo Pravo na život Integritet ličnosti Nediskriminacija Ravnopravnost Zaštita manjina Prava deteta

Poglavlje 23 Šta nas očekuje?

Vodič kroz Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava



ISBN 978-86-87737-98-3



9 788687 737983