

*Izveštaj sa javne sednice Radne grupe za Poglavlje 23  
Predlozi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i  
Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*

**Kuća ljudskih prava, 1. novembar 2018. godine**

Sednica Radne grupe za Poglavlje 23 NKEU otvorenog formata zakazana je iz razloga što će oba Predloga Zakona koji su tema sednice, biti predstavljena u Narodnoj skupštini u isto vreme. Kao i u dosadašnjoj komunikaciji Ministarstva pravde i RG NKEU 23 predviđeno je obraćanje Ministarstva u obe sesije kao uvod u dalju diskusiju radne grupe. Nažalost, predstavnici Ministarstva otkazali su učešće pred sam sastanak uz objašnjenje da prema nalogu ministarke pravde rade na Amandmanima Zakona koji su u Narodnoj skupštini.

**Milan Antonijević**, koordinator Radne grupe za Poglavlje 23, je u uvodnom izlaganju pozdravio članice radne grupe i istakao značaj dva nacrti zakona koji se nalaze u skupštinskoj proceduri - Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Sednica je iskorišćena i za najavljuvanje narednog Izveštaja Evropske komisije o stanju vladavine prava, tzv. *Non paper*. On je napomenuo da se zakoni koji su tema diskusije tiču samih građana i da se kroz njih vidi kako je proces pristupanja Evropskoj uniji proizveo određeni pomak, i omogućio pristup pravdi za širi krug građana, a naročito za one ugrožene socijalne grupe. To je upravo i razlog organizovanja otvorene sednice za javnost.

**Tanja Mišćević**, šefica Pregovaračkog tima Srbije, je istakla da se uvek skreće pažnja na važnost dostizanja standarda normalne evropske države, gde vladavina prava predstavlja osnovnu pouku. Napomenula je da je upravo to razumevanje sa kojim smo krenuli od prvog trena kada je Vlada RS, ali i Narodna skupština RS donela svoja dokumenta u kojima je civilno društvo dobilo najznačajnije mesto koje je u dosadašnjem procesu i talasu pregovora civilno društvo ikada imalo u bilo kojoj od država kandidata. Šefica Pregovaračkog tima je istakla da se država s vremena na vreme sukobljava argumentima sa civilnim društvom, što jeste jedna od karakteristika vođenja dijaloga. *Bez Nacionalnog konventa kao državnog kontrolora i konstruktivnog kritičara sa preko 700 organizacija, proces ne bi dobio napredak i razvoj koji danas i građani mogu da osete*. Iskoristila je priliku da podseti, da su otvorena još dva poglavlja - Poglavlje 14 i Poglavlje 21, uz aktivno učešće NKEU. U ovom trenutku Srbija ima spremnih 7 poglavlja za otvaranje.

Što se tiče glavne teme sednice, ona je rekla da je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći proizašao iz decenijskog dijaloga sa civilnim društvom. On predstavlja i važan element Akcionog plana za

Poglavlje 23 i Akcionog plana za zaštitu prava manjina, dok drugi zakon predstavlja usklađivanje sa pravom EU. Istakla je da je u momentu skrininga 2014. najavljeno da će doći do procesa izmene legislativne EU u ovom domenu. Pomenula je da treba imati na umu da u nekim oblastima idemo paralelno sa članicama EU.

Istakla je da u ovom trenutku kolege iz Radnih grupa 23 i 24 iz Pregovaračkog tima, Ministarstva pravde i Ministarstva evropskih integracija rade paralelno na nekoliko važnih stvari: *izveštavaju o sprovođenju mera iz akcionih planova, izveštavaju za Godišnji izveštaj Evropske komisije* koji bi trebalo da bude objavljen na proleće, a takođe rade i na *reviziji akcionih planova, jer je ideja da se oni završe do kraja godine*. Ono što se čeka jeste: završetak procesa usvajanja ustavnih amandmana i nove Funkcionalne analize Svetske banke o pravosuđu. Istakla je da je revizija akcionih planova važna, zato što mi njima, prvi put odgovaramo na prelazna merila.

Ona je podsetila da ono što je važno u čitavom procesu jeste usklađivanje zakona koji se predlažu sa pravom EU ili drugim međunarodnim standardima kada se govori o ljudskim pravima, jer ekspertiza leži u tim telima. Ipak primena ovih zakona mora imati prioritet u odnosu na puko usvajanje i usklađivanje. Praćenje primene će pokazati da li je potrebno neko novo usklađivanje.

**Tomas Šib**, ambasador SR Nemačke, je prilikom svog obraćanja naveo da je učešće civilnog društva u pregovorima ključni kriterijum i okvir za dalji napredak i da su Poglavlja 23 i 24 ključna iz nemačke perspektive. Progres u oblasti vladavine prava je ključni za dalje napredovanje u ostatku pregovora. Nemačka pozdravlja uspeh Vlade da posle deset godina pregovora donese zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, uz razumevanje položaja organizacija civilnog društva koji se relativno ograničava ovim predlogom Zakona. Što se tiče drugog zakona, on predstavlja u suštini pripremu za implementaciju direktiva EU.

### **Prva sesija – Predlog zakona o Besplatnoj pravnoj pomoći**

Sesija posvećena Predlogu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji je od posebne važnosti zbog pristupa pravdi za najugroženije sugrađane bila je prilika za diskusiju o sistemu besplatne pravne pomoći predviđenim novim Predlogom Zakona i razlozima zbog čega isti eksplicitno ne prepoznaje višedecenijsku aktivnost udruženja koja su pružala besplatnu pravnu pomoć najugroženijima.

**Aleksandar Cvejić** iz advokatske komore Srbije, istakao je da je, posle svih ovih godina koliko se čekalo na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, dobro što je Zakon ušao u proceduru i što će, kako se nada, biti usvojen. Još 2014. je advokatura postigla sporazum sa Ministarstvom pravde, da se nijedan zakon koji se neposredno tiče advokature neće donositi bez njene saglasnosti. Do danas je Ministarstvo održalo to obećanje i advokatura ne bi volela da amandmani u skupštini danas budu na štetu advokature. Napomenuo je da advokatura nije bezrezervno podržala ovakav Nacrt. Iako neke odredbe ovog zakona jesu neustavne, advokatura je napravila kompromis kako bi se čitav proces pokrenuo sa mrtve tačke. Istakao je da će u budućnosti biti i problema sa finansiranjem, jer „država nije dobar dužnik niti platiša“.

**Vladimir Radomirović**, advokat iz Udruženja *Pištaljka*, koje se bavi zaštitom prava uzbunjivača i pružanjem besplatne pravne pomoći, podsetio je da ovo udruženje trenutno angažuje 5 advokata



Project is financed by the European Union



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd

koji pružaju besplatne pravne savete i zastupanje. Bez njihovog angažmana ne bi bila ni moguća primena Zakona o zaštiti uzbunjivača. Ovo udruženje ne vidi zašto su organizacije koje angažuju advokate isključene iz dobijanja finansijske naknade i uopšte mogućnosti pružanja BPP. Njihovo angažovanje bi samo doprinelo da građani vrate poverenje u samo pravosuđe.

**Katarina Golubović** iz YUCOM-a je istakla da je Udruženje *Pištaljka* primer zašto je važno da udruženja mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć. Ova nevladina organizacija, kao i mnoge druge u polju svoje ekspertize, konstantno učestvuje ne samo u odbrani građana, već i u obuci sudija koje primenjuju pojedine zakone, poput navedenog Zakona u uzbunjivačima. Navela je da rezultat desetogodišnjeg procesa donošenja zakona jeste da ga razumeju samo oni koji su u procesu bili, jer je zakon *prilično nejasan*, naročito kada su u pitanju *odredbe o pružaocima besplatne pravne pomoći* i da su te nejasne formulacije rezultat kompromisa. Tek ukoliko se pogleda Obrazloženje Predloga Zakona, vidi se da je *Ministartvo napisalo da će nevladine organizacije i ostale advokatske organizacije moći da nastave sa svojim radom*.

Namera ovog zakona jeste uspostavljanje ograničenja, samo kada se organizacija finansira iz budžeta za pružanje besplatne pravne pomoći. Podvukla je da je problem upravo to što ovo u Zakonu ne piše. To postoji u Obrazloženju i mnogim komentarima koji su slati, ali ne i u samom Zakonu. Mnogi subjekti su u svojim komentarima izneli da je formulacija o pružaocima nejasna, uključujući i Upravni sud. Dok je samo Ministarstvo izašlo sa obrazloženjem da je takva formulacija neophodna da bi se sukob prevazišao.

Zbog svega navedenog je YUCOM uputio amandmane na član 1. i član 8. Takođe YUCOM je dobio i stručno obrazloženje od Američke advokatske komore, da *država treba da ima pravo da stavi ograničenje kada je u pitanju trošenje budžetskog novca, ali da dodatno ograničenje kada su u pitanju stručnjaci, utiče na povredu prava kada je upitanju slobodna odabir zastupnika*. Ova organizacija je dala još nekoliko komentara koji se tiču advokatskih pripravnika, koji su takođe ispušteni iz Zakona. Ona je istakla i da se kritikuje i centralizacija sistema kada se tiče odlučivanju o pružanju besplatne pravne pomoći. Ministarstvo pravde je stalo na stanovište da jedino jedinice lokalne samouprave odlučuju ko ima pravo na ostvarivanje BPP. Ne vidi se zašto ne bi, na primer, sudije mogle da donose odluke kada je moguće dodeliti istu. Podsetila je da su nevladine organizacije dale i veliki doprinos u smeru proširenja kruga korisnika pravne pomoći. Pobrojane su određene kategorije koje poznajemo iz našeg iskustva da im je neophodna ova vrsta usluga. Primer su osobe sa invaliditetom, lica koja su u postupku prinudnog iseljenja, a prošireni su i određeni postupci kada je predviđeno pružanje ove vrste pomoći.

U diskusiji koja je usledila, **Bojana Selaković**, iz Građanskih inicijativa, istakla je da je sukob između advokatskih komora i NGO stvaran i uputila prisutne da su mnoge organizacije i pojedinci dobijali preteća pisma od Advokatske komore Beograda u vezi sa aktivnostima obezbeđivanja pravne pomoći *zbog krivičnog dela nadripisarstva*. Na njeno pitanje kako će se komora odnositi kada zakon stupi na snagu, **Aleksandar Cvejić** iz Advokatske komore Srbije, napomenuo je da je moguće da Advokatska komora nastavi da šalje pisma upozorenja, jer smatra da je komora u pravu sa stanovišta Ustava i člana koji izričito navodi ko može da pruža pravnu pomoć.



Project is financed by the European Union



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd

**Vladica Ilić**, iz Beogradskog centra za ljudska prava, rekao je da mi imamo u Zakonu o opštem upravnom postupku odredbu koja kaže da punomoćnik stranke može biti svako poslovno-sposobno lice osim ono koje se bavi nadripisarstvom. Postavlja se pitanje da li će u tom smislu Advokatska komora osporavati i ovakav član, pošto je ovim dozvoljeno da neko ko nije advokat zastupa nekog i preduzima pravne radnje koje će imati dejstvo kao da ih je stranka preduzela. Objasnivši da član 69. Ustava mora da se tumači u skladu sa ciljem koji želi da postigne. Cilj je da se imovinska nejednakost građana ublaži i omogući svim građanima pristup pravdi. Podsetio je da Ustav takođe kaže da se prava građana mogu ograničiti samo ukoliko je to nužno i u meri u kojoj je to neophodno da se ostvari neki demokratski interes. Nije jasno koji se to demokratski interes krši time što se daje mogućnost NVO da pružaju besplatnu pravnu pomoć ukoliko imaju kvalifikacije za pravno zastupanje.

### **Zaključci i preporuke:**

- Podzakonske akte za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći doneti u skladu sa obrazloženjem Predloga, kako bi se razjasnile sve nedorečenosti i dileme koje proizilaze iz teksta Zakona;
- Obučiti sve pružaoce besplatne pravne pomoći za adekvatnu primenu Zakona;
- Ostvariti saradnju i prenos iskustva organizacija civilnog društva koje imaju višegodišnje iskustvo organizovanja pružanja besplatne pravne pomoći i obrade informacija drugim pružiocima besplatne pravne pomoći;
- Sprovesti kampanju o mogućnosti korišćenja besplatne pravne pomoći i kome sve građani mogu da se obrate.

### **Druga sesija - Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti**

Od 2013. godine kada je formirana Radna grupa Ministarstva Pravde za izradu ovog Zakona prošlo je više od 5 godina i do sada su postojali njegovi brojni modeli i varijacije. Kvalitetan i primenljiv Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je u interesu svih građana Srbije, ali konkretno i Republike Srbije čija je jedna od obaveza u procesu priključivanja EU da donese novi Zakon u ovoj oblasti, ali i da obezbedi da se nova pravila primenjuju što je i suština pregovaračkog Poglavlja 23. U momentu održavanja otvorene sednice o Predlogu Zakona se raspravljalo u Narodnoj skupštini.

**Nevena Ružić** iz kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je svoj uvodni deo posvetila značaju Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Pre deset godina, kada je prethodni Zakon donet, isti nije bio adekvatan i suštinski je sadržao mnogo propusta i nedorečenih odredaba, rezultirajući pravnom nesigurnošću onih koji Zakon primenjuju u praksi. Ona je navela da je usklađivanje sa tekovinama i pojedinim protokolima EU neophodno, ali da svaki propis, uključujući i ovaj Zakon mora pre svega da odgovara društvu i dobu u kojem se primenjuje.

Osvrnula se pre svega na član 40 Predloga Zakona koji se odnosi na Pravo na žalbu i pritužbu gde je celokupna odredba prepisana iz odgovarajuće Uredbe o GDPR-u, ali je tom prilikom izbrisana reč „zakon“. Ovo potencijalno vodi do toga da može da se primeni od strane svakoga ko obrađuje



Project is financed by the European Union



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd

podatke. Ovo je samo jedno od potencijalno problematičnih rešenja. Suštinsko pitanje je da li će se novim Zakonom odagnati neke od odredbi koje su kontradiktorne, i da li će primenom Zakona biti prouzrokovana pravna nesigurnost. Sama Uredba i za države članice predstavlja brojne nedoumice, jer je u Odboru za zaštitu podataka o ličnosti EU i dalje predmet razmatranja kada se ona primenjuje van teritorija EU.

Neophodno je znati na koje slučajeve srpskih rukovalaca se neposredno primenjuje Uredba o GDPR-u. U Zakonu postoji identična odredba iz Uredbe, što implicira da je nacionalnom zakonodavcu poznato kako to može da primeni, ali ne postoji odgovor kada bi srpski Poverenik mogao da primeni odredbu na neko strano pravno lice koji nude usluge i robu na teritoriji RS. Ono što je takođe nedostatak u okviru Predloga, što ostaje da se potencijano naknadno ispravi amandmanima je primenjivost i izostanak brojnih procesnih odredbi koje govore o tome u kom postupku, kako nešto treba da se radi i kako će se određene odredbe primenjivati.

Sa druge strane, dobra stvar u vezi sa Uredbom je što je odnos organa za zaštitu podataka o ličnosti u Evropi a time i u Srbiji promenjen, jer se očekuje da ti organi budu mnogo aktivniji i prisutniji pre nego što dođe do obrade podataka o ličnosti pa će se i sama uloga Poverenika promeniti. To dovodi do pitanja da li će se odraziti na budžet, kao što se odrazilo na organe za zaštitu podataka o ličnosti širom Evrope, jer se time povećava obim posla, fondovi, broj zaposlenih i slično.

**Danilo Krivokapić** iz SHARE Fondacije u svom uvodnom delu ističe da će nama, u odnosu na zemlje članice EU, biti teže da donesemo dobar Zakon o zaštiti podataka jer one već imaju nekog iskustva. Takođe je naveo da će Predlog Zakona biti verovatno i usvojen za koji dan i da ima prostora da se Zakon tumači i pozitivno, iako se postavlja ključno pitanje koliko će biti primenjiv. U okviru ove teme postavlja se pitanje koja su to konkretno nova prava građana prema ovom Zakonu. Kao jednu od problematičnih tački on je istakao Odredbu o ekstrateritorijalnoj primeni (član 4 Primena zakona i teritorijalno važenje), odnosno da li ona implicira da kompanije društvenih mreža, poput Facebook-a ili Google-a, moraju imati i sedišta u Srbiji kako bi se odnosio Zakon na njih. Organizacije koje se bave ovim pitanjem će koristiti svaki član ovog Zakona kao alat za borbu i zaštitu prava građana.

**Ana Toskić** iz Partnera za demokratske promene Srbija kao najvažnije pitanje ističe kako će se odredbe Zakona tumačiti u zavisnosti od organa koji sam Zakon i primenjuju. Ona je istakla da je neophodno izraditi smernice za odredbe u kojima se govori o „legitimnom interesu“ i postavlja pitanje ko će date smernice izraditi, da li Poverenik ili će Ministarstvo dalje obrazložiti, a svako od organa sam Zakon tumači na svoj način. Ceo proces draftiranja ovog Predloga Zakona je lekcija za civilni sektor budući da u Predlogu pravo na zaštitu podataka o ličnosti i pravo na privatnost nisu inkorporirani na razumljiv način da bi im se dao značaj koji im pripada.

Proces javne rasprave je bio netransparentan, uključujući sastav radne grupe, budžet radne grupe, uloge i komentara koji su dolazili od strane međunarodnih organizacija, pre svega Evropske komisije na Nacrtu Zakona. I ona je referirala na problematiku člana 40. Dodala je da je neophodno iskoristiti period pre implementacije da se građani precizno edukuju o pravima na koja se odnosi Zakon i navela da je u tom procesu veoma značajna brošura koju je izradila SHARE Fondacija. U



Project is financed by the European Union



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd

samom procesu biće velikog posla i za advokate kao i za sve rukovaoce Zakonom. Ona savetuje i da se u datom procesu edukuju i sudije o primeni ovog Zakona, a pitanje tumačenja, pravnih standarda i smernica je nešto za šta se očekuje od buduće novo izabranog Poverenika da se time bavi.

### Zaključci i preporuke:

- Uskladiti druge sektorske zakone i doneti odgovarajuće podzakonske akte u što kraćem roku;
- Revidirati izdvojena budžetska sredstva za implementaciju Zakona;
- Pratiti implementaciju Zakona, vodeći se primerima zakona koji su na sličan način samo preveli odredbe EU legislative koji nisu funkcionisali u praksi;
- Unaprediti procese, koji podrazumevaju komunikaciju sa Ministarstvom, Poverenikom, šire uključivanje Nacionalnog konventa, civilnog društva i relevantnih institucija.

**Vesna Petrović** iz Beogradskog centra za ljudska prava navela je da kao što se NKEU odgovorno ophodi prema Ministarstvu, i Ministarstvo mora isto tako odgovorno da se ponaša prema članicama radnih grupa NKEU, te da bi ubuduće ako otkazu prisustvo predstavnici Ministarstva trebalo otkazati i sednicu. U nastavku sesije bilo je reči o procesima koji nas očekuju u pristupnim pregovorima o kojima je govorila **Mirjana Cvetković** iz Delegacije EU u Srbiji. **Jovana Spremo** iz YUCOM-a je istakla da je neophodno podsetiti da je format sednica RG NKEU za Poglavlje 23 upravo takav da zahteva prisustvo predstavnika Ministarstva pravde, ali da njihovo neprisustvovanje ne implicira i neusvajanje zaključaka ili preporuka koje mogu na drugi način biti dostavljene Ministarstvu. Uzimajući u obzir da je Vlada Republike Srbije usvojila *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*, prihvatajući značaja učešća organizacija civilnog društva u kreiranju i sprovođenju reformskih procesa, neophodno je da uvaži i preporuke sa sednica NKEU na kojima ne pristvuju. Naglasila je da će RG NKEU za Poglavlje 23 posebno obratiti pažnju na predstojeću reviziju Akcionog plana i aktivno učestvovati u predlozima izmena.

### Opšti zaključci i preporuke:

- Zagovarati i substantivnu reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23 koja se neće odnosi samo na rokove i pratiti način na koji će prelazna merila biti inkorporirana u revidiranu verziju AP-a;
- Uključiti Radnu grupu za Poglavlje 23 NKEU u proces revizije Akcionog plana, po uzoru na izradu AP-a, uz jasno uvažavanje i uzimanje u obzir predloga i priloga koje izrade članice RG NKEU 23;
- Kako je Vlada Republike Srbije je 26. avgusta 2014. godine usvojila *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*, čime je potvrdila razumevanje uloge i značaja učešća organizacija civilnog društva u kreiranju i sprovođenju reformskih procesa, RG NKEU za Poglavlje 23 poziva Ministarstvo pravde, kao direktnog odgovornog subjekta za pitanja Poglavlja 23, da se odgovornije odnose prema pozivima za učešće na sednicama ove radne grupe, kako bismo izbegli da se desi da na sednicama koje su predviđene kao dijalog sa Ministarstvom u svim fazama pregovora, nemamo predstavnike/ce istog.



Project is financed by the European Union



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd