

Izveštaj sa prve sednice Radne grupe za Poglavlje 23

## Prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23

Narodna skupština Republike Srbije, 20. februar 2019. godine

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 organizovala je sednicu posvećenu prvom nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23. Održana sednica bila je prva sednica u 2019. godini i prva u poslednjih godinu dana na koju su se odazvali predstavnici Ministarstva pravde.

**Nataša Dragojlović**, koordinatorica Nacionalnog konventa o EU, se u uvodnom izlaganju zahvalila članicama radne grupe i istakla dva značajna aspekta koja treba komentarisati – preciziranje mera i smisao aktivnosti u Akcionom planu i primene istih. Iskoristila je priliku da se zahvali Ministarstvu pravde što je na zahtev RG NKEU za Poglavlje 23 produžilo rok javne rasprave.

**Tanja Mišcević**, šefica Pregovaračkog tima Srbije, se zahvalila što po prvi put ima priliku da razgovara o reviziji i nacrtu teksta revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 u tom sastavu. Prenela je izvinjenje Čedomira Backovića, šefa pregovaračke grupe, koji nije mogao da prisustvuje. Istakla je da je potrebno napraviti vezu prelaznih merila sa tri potpoglavlja – reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i osnovna prava. Ona je podsetila da kada je započeo rad na izradi Akcionog plana za ovo poglavlje postojala su 3 nacrta i prvi tekst je poslat Evropskoj komisiji. Sa ovim dokumentom to nije urađeno, kako napominje, iz razloga što se ne radi o novom tekstu, već o reviziji postojećeg, pa je prvi nacrt objavljen na internet prezentaciji Ministarstva pravde. Ističe da je bilo potrebno što pre krenuti diskusiju o suštini, izmenama sadržini nove verzije dokumenta. Dodala je da će se finansijska procena raditi kada se utvrde jasne aktivnosti kako se, nepotrebno, ne bi radila više puta.

Naglasila je da je najveća zamerka stavljena na netransparentnost izrade dokumenta, te podsetila da je AP rezultat rada više od 40 institucija. To su ministarstva, uključujući i nezavisna regulatorna tela koja učestvuju u izradi i da svoje predloge pišu na osnovu sopstvenih analiza sprovođenja. Ističe da dopušta da se njihove ocene i ocene civilnog društva ne poklapaju, ali da o tome treba da se razgovara. Podseća da je njihov model praćenja i saradnje sa civilnim društvom priprema dokumenata i odgovornost za dokument, gde je civilno društvo kontrolor i treba da ocenjuje da li je pravac sprovođenja aktivnosti i odgovor na mere u redu.

Istakla je da u ovom trenutku osnovni cilj provera onoga što je do sada urađeno kao i sagledavanje nedostataka. Rekla je da će nakon razmatranja dobro da se nacrt predstavi Evropskoj komisiji kako bismo dobili i njihove komentare.

**Majda Kršikapa**, zamenica direktora Pravosudne akademije, koja je kao ekspert radila na reviziji, naglasila je da je poželjno da diskusija traje duže, kako bi se što detaljnije razgovaralo predloženim rešenjima. Ponovila je da dokument predstavlja kompilaciju izveštaja i analiza samih institucija koje su odgovorne za realizaciju aktivnosti iz AP-a. Takođe je istakla da nosioci aktivnosti treba da budu jasno određeni.

**Milan Antonijević**, koordinator Radne grupe za Poglavlje 23, ukazao je činjenicu da sam odziv članica Radne grupe, zainteresovanost za učestvovanja u procesu revizije i dostavljanje komentara govori o želji da se odgovornost na reviziji ovog dokumenta podeli. ovo može da se desi samo ukoliko se primedbe i komentari uzmu u razmatranje i konstruktivno prihvate. Naglašava zabrinutost u pogledu brisanih mera bez jasne argumentacije. Kada se govori o vrednostima, naglašava da je deo Akcionog plana za Poglavlje 23 koji je najoštećeniji upravo deo koji se odnosi na ratne zločine. Veruje da će rasprava biti suštinska i da će se neophodne izmene uneti u završne dokumente.

## PRAVOSUĐE

**Tanja Mišćević** je napomenula na početku da je predlog izmena Ustava poslat od strane Vlade i da je sada u rukama Narodne skupštine. Istakla je da će se tek govoriti o izmenama seta pravosudnih zakona koji će slediti nakon izmene Ustava kako bi se oni usaglasili sa nacrtom.

**Sofija Mandić**, iz Centra za pravosudna istraživanja CEPRIS, navela je da izmene kako Ustava, tako i pravosudnih zakona treba da maksimalno transparentne i inkluzivne. Iznela je komentar koji ukazuje da su rokovi čak i u revidiranoj verziji nerealistični. Ukazala je i na problem brisanja prethodnih aktivnosti koje nisu sprovedene. Govorilo se i o nizu aktivnosti koje se odnose na donošenje nekog akta koje su sprovedene, ali nije postojalo praćenje primene, te da je revizija prilika da se ucedu aktivnosti praćenja. Finalni predlog o izmeni Ustava Narodna skupština bi trebalo da pošalje na mišljenje Venecijanskoj komisiji, kao i drugim savetodavnim telima Saveta Evrope.

U diskusiji koja je usledila učesnici su iznosili polemiku u pogledu tumačenja procedura za izmenu Ustava i zakona. Istaknuto je da aktivnosti koje se odnose na propisane procedure za izmenu Ustava i zakona moraju biti precizirane i to u cilju poštovanja procedure, pošto je ona prekršena u nekoliko navrata. Pomenuto je da je potrebno opredeliti se za konkretan pravac kretanja u pogledu prelaska budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na pravosudne savete. **Jovana Spremo** navela je neophodno dodatno usklađivati aktivnosti i indikatori, budući da u većini aktivnosti indikatori ne daju jasan prikaz ispunjenosti aktivnosti, a u pojedinim aktivnostima su čak kontradiktorni.

Naglašeno je i da je deo koji se odnosi na procesuiranje ratnih zločina pretrpeo strašno smanjenje aktivnosti, uprkos tome što pojedine brisane aktivnosti nisu uopšte ili nisu adekvatno implementirane, te postoje prelazne mere za koje nije dopunjen, odnosno razvijen dodatan set aktivnosti.

### **Posebni zaključci i preporuke koji se odnose na deo AP 23 - Pravosuđe:**

- Aktivnosti koje se odnose na izmenu Ustava se ne mogu izbrisati jer nisu sprovedene. Naročito je neprihvatljivo uklanjanje obaveze formiranja radne grupe za izradu teksta nakon odluke Narodne skupštine o pristupanju promeni Ustava, kao i obaveze sprovođenja javne rasprave o izrađenom tekstu i upućivanja teksta Venecijanskoj komisiji. Aktivnosti je potrebno zadržati u prethodnoj formi i dodatno precizirati;
- Finalni tekst predloga za izmenu Ustava, Ustavnog zakona, kao i pratećih sedam pravosudnih zakona je potrebno poslati na mišljenje i Venecijanskoj komisiji i drugim savetodavnim telima Saveta Evrope;
- Jasno razlučiti aktivnosti koje se odnose na etičku, a koje na disciplinku odgovornost pripadnika pravosuđa;
- Opredeliti se za jasan pravac kretanja u pogledu prelaska budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na pravosudne savete – da li se u reviziji vodimo odlukom Ustavnog suda i trenutno važećim Ustavom i zakonima ili će se težiti inicijalnoj ideji o potpunom prelasku budžetskih nadležnosti i u skladu sa tim prilagođavati ustavne amandmane i prateće odgovarajuće zakone;
- Posvećenije pristupiti delu Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na Ratne zločine – budući da dosta aktivnosti koje su brisane nisu realno ili su neadekvatno ispunjene i ne treba da budu izbrisane, a pojedine prelazne mere ostaju bez jasnih aktivnosti koje odgovaraju na prelazna merila.

### **BORBA PROTIV KORUPCIJE**

**Bojana Medenica** iz Transparentnosti Srbije ukazala je na to da Vlada i Ministarstvo pravde treba da izradi analizu zašto nisu ispunjene aktivnosti koje su bile planirane. Napomenula je i da pomeranje rokova ne dovodi ni do kakvog napretka. Takođe je istakla i da treba da postoji sistem odgovornosti nosilaca aktivnosti. Osvrnula se na zakone koji nisu izmenjeni u skladu sa P a to su: Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ukazuje i na brojne analize koje su izrađene od strane Ministarstva pravde međutim nisu objavljene.

Osvrnula se na odluku o menjanju sastava Saveta za borbu protiv korupcije, gde bi se uključili i pripadnici službene uprave kao manjinski članovi i napomenula da ne postoje jasni razlozi za takvo

rešenje. Istakla je da je potrebno sagledati ispunjenost svih preporuka ne samo jedne GRECO preporuke. Pomenula je i Zakon o javnim preduzećima gde se AP ne osvrće na praksu i probleme u primeni pomenutog zakona. Poslednji, ali ne i manje važan, je problem prevoda izraza „track records“ gde nije pronađen adekvatan prevod. Definisana je kao inicijalna evidencija, a predstavlja praćenje napretka odnosno ostvarene rezultate. Kao jedno od pozitivnih stvari istaknuto je donošenje nove antikorupcijske strategije, ali je potrebno doneti kraći rok za njeno usvajanje i definisati osnovne ciljeve.

### **Posebni zaključci i preporuke koji se odnose na deo AP 23 - Borba protiv korupcije**

- Izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije treba planirati tako da otklone sve do sada uočene manjkavosti i probleme u praksi, a ne samo zadržavajući ispunjenja jedne GRECO preporuke;
- Izmene Zakona o javnim nabavkama treba planirati tako da se osim daljeg usklađivanja sa EU pravilima, obezbedi i bolji nadzor u ovoj oblasti. Opis stanja u ovoj oblasti potrebno je dopuniti i informacijama o problemima u sankcionisanju;
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - u odgovarajućoj preporuci govori se o potrebi da se poboljšaju pravila za slobodan pristup informacijama, ali i da se obezbedi sprovođenje pravila o pristupu informacijama u praksi, dok se kroz aktivnosti u Akcionom planu razmatraju samo mere u vezi sa izmenom zakonskog okvira. Stoga je kroz reviziju Akcionog plana neophodno predvideti i aktivnosti koje će obezbediti primenu postojećih (i budućih) pravila o pristupu informacijama. Analiza zakonskog okvira koja je sprovedena u prethodnom periodu ne predstavlja celovitu analizu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, već samo nekih njegovih aspekata. Pored toga, analiza se uopšte ne osvrće na pristup pojedinim vrstama informacija koje su izričito navedene u preporuci i Prelaznom merilu, tako da se ova aktivnost ne može brisati iz AP, niti ova analiza može da posluži kao osnov za izmene Zakona;
- Potrebno je dopuniti i precizirati mere za depolitizaciju javne uprave i jačanje njene transparentnosti i integriteta, tako da se obezbedi okončanje konkursne procedure – postavljenjem ili obrazloženjem o razlozima za nepostavljenjem nijednog kandidata od kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor;
- Dobra je novina u AP namera donošenja nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sektorskih strategija za pojedine oblasti (zdravstvo, porezi, prosveta). Trebalo bi, međutim, predvideti kraći rok za njeno usvajanje i odrediti međurok za početak rada na Strategiji. Trebalo bi takođe definisati šta su njeni osnovni ciljevi. U postojećem kontekstu, ona bi trebalo pre svega da rešava pitanja koja nisu obuhvaćena kroz AP za Poglavlje 23, ali i da predstavlja potporu realizaciji mera iz AP za Poglavlje 23;

- U pogledu termina „track records“, još uvek nije nađen adekvatan prevod ovog izraza. Na mnogim mestima, prilikom definisanja zadatka u revidiranom AP koristi se nejasan izraz „da Srbija treba da uspostavi inicijalnu evidenciju“.

### **Opšti zaključci i preporuke sa prve sednice RG NKEU za Poglavlje 23:**

- Maksimalno precizirati aktivnosti koje se odnose na propisane procedure za izmenu Ustava i zakona, u cilju poštovanja procedure, pošto je procedura kršena u nekoliko navrata;
- Uskladiti aktivnosti i indikatore, budući da u većini aktivnosti indikatori ne daju jasan prikaz ispunjenosti aktivnosti, a u pojedinim aktivnostima su čak kontradiktorni;
- Kreirati i/ili menjati postojeće aktivnosti tako da odgovaraju na prelazno merilo pod kojim se navode;
- Nosioци aktivnosti moraju biti jasno i precizno opredeljeni, s obzirom na to da u sadašnjoj verziji ima aktivnosti za koje se zadužuju drugi subjekti u odnosu na prethodno opredeljene, bez jasnog obrazloženja;
- Pregovarački tim i/ili osobe zadužene za izradu revidiranog Akcionog plana iz Ministarstva pravde treba da u najkraćem roku izveste Radnu grupu NKEU za Poglavlje 23 o načelnoj dinamici i daljem planu za revidiranje Akcionog plana;
- Vlada / Ministarstvo pravde bi moralo da izradi analizu zasto nisu ostvarene planirane obaveze i koji su razlozi i problemi doveli do toga. U suprotnom, pomeranje rokova bez ovakve analize neće doneti rezultate ni u narednom periodu;
- Ministarstvo pravde treba da objavi sve analize na koje se poziva kada zagovara pojedina rešenja u nacrtu revidiranog Akcionog plana;
- Šefica Pregovaračkog tima, Tanja Mišćević, nagovestila je da će nakon slanja dopunjene verzije AP 23 Evropskoj komisiji, po prijemu komentara od EK, organizacije civilnog društva ponovo biti pozvane da pošalju komentare na novu verziju;
- U prvoj nedelji marta 2019. biće organizovana druga sednica RG NKEU za Poglavlje 23 povodom revizije Akcionog plana za Poglavlje 23, sa fokusom na Osnovna prava.