

Izveštaj sa treće sednice Radne grupe za Poglavlje 23

Drugi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23

Palata Srbija, SIV I – Bulevar Mihajla Pupina 2, 27. decembar 2019. godine

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 održala je treću sednicu u procesu revizije Akcionog plana za Poglavlje 23, ovog puta povodom druge revidirane verzije dela koji se odnosi na Osnovna prava. Na sednici su pored članova radne grupe, prisustvovali predstavnici Pregovaračkog tima, Ministarstva pravde, Ministarstva za evropske integracije, kao i predstavnici Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medije. Sednicu je pozdravnim rečima otvorila koordinatorka Radne grupe za Poglavlje 23, **Jovana Spremo**.

Glavni ekspert radne grupe, **Milan Antonijević**, naglasio da je izgubljeno dosta vremena na proces revizije nauštrb realnog sprovođenja reformi. Antonijević je podsetio je da je pozitivno to što je u prethodnom ciklusu komentara na revidirani dokument u oblasti osnovnih prava prihvaćen najveći broj komentara civilnog društva, kao i da sada civilno društvo zanima način na koji će se redefinisati koraci ne samo u Poglavlju 23, nego i u celom pregovaračkom okviru.

Povodom drugog nacrta revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 **Čedomir Backović**, pomoćnik ministra pravde, istakao je da je veoma važno zajednički i podrobno raditi na usavršavanju ovog dokumenta od strateške važnosti i da su konstruktivni komentari članica radne grupe Nacionalnog konventa potrebni i poželjni. Dodao je da su ovi sastanci dokaz partnerstva i kvalitetne saradnje Ministarstva pravde i NKEU, te da je i sadašnji tekst revidiranog Akcionog plana rezultat konkretne saradnje i razmene mišljenja.

Jugoslav Milačić, član Pregovaračkog tima i zamenik ministra za evropske integracije, naglasio je da je dobro da se procesi revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 i Akcionog plana za Poglavlje 24 istovremeno privode kraju. Poglavlje 23 je ipak malo teže pratiti jer je uključeno preko 50 odgovornih aktera u implementaciju. Podsetio je da za razliku od zemalja u regionu Srbija objavljuje i polugodišnje izveštaje, tzv. non-paper koji je nedavno postavljen na internet stranicu Ministarstva za evropske integracije.



Vladimir Vukićević, predstavnik Ministarstva pravde, naglasio je da su u procesu usklađivanja verzije koja je dostavljena članovima radne grupe sa komentarima Evropske komisije učestvovalo 54 institucije i da je to bio veoma detaljan postupak. Struktura dokumenta je izmenjena tako da Akcioni plan sada sadrži 9 potpoglavlja u delu koji se odnosi na Osnovna prava i to:

- zabrana torture, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (koje uključuje i aktivnosti koje se odnose na reformu zatvorskeg sistema);
- položaj zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave;
- sloboda izražavanja i sloboda i pluralizam medija;
- načelo nediskriminacije i položaj društveno ranjivih grupa;
- procesne garancije;
- položaj nacionalnih manjina (koje uključuje aktivnosti koje se odnose i na slobodu
- položaj izbeglica i interno raseljenih lica
- mere protiv rasizma i ksenofobije
- zaštita podataka o ličnosti

Dodao je da su aktivnosti sada jasnije povezane sa prelaznim merilima, finansijska sredstva naglašena u delovima gde je podatak pribavljen, a indikatori prilagođeni komentarima.

Jovana Spremo otvorila je radni deo sednice složivši se da je dokument bolje organizovan i da se kroz manji broj potpoglavlja u kojima su logično grupisana prelazna merila, omogućava lakše praćenje samih aktivnosti. Podsetila je na osnovne zamerke Evropske komisije koje su se odnosile na potrebu sinergije i usklađivanja aktivnosti iz AP 23 i AP 24, te neophodnost uobličavanja aktivnosti da odgovaraju prelaznim merilima i nedostatak budžetske procene. Naglasila je i da je Komisija striktno potvrdila da odsustvo komentara na brisane aktivnosti iz važećeg Akcionog plana ne predstavlja potvrdu da je aktivnost uspešno završena. Pored potrebe za realističnijim rokovima i unapređenjem indikatora insistira se, a što su članice RG NKEU 23 istakle i u prethodnom ciklusu komentarisanja, da je za aktivnosti koje podrazumevaju usvajanje strategija i akcionih planova neophodna i procena uticaja, posebno kod stateških dokumenata koji su istekli.

Godišnji izveštaj Evropske komisije, kao i nedavno objavljen polugodišnji izveštaj o stanju vladavine prava ističu slobodu medija i položaj nezavisnih institucija kao delove u kojima je napravljeno najmanje napretka. Iz istog razloga sednica je otpočela komentarima na delove Akcionog plana koji se odnose na merila za ove oblasti, nastavljajući se po konkretnim potpoglavljima.



Položaj nezavisnih institucija

Katarina Golubović, predsednica Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM je na početku istakla da se uočava jasno nepoklapanje metodologija za merenje rezultata napretka u izveštajima Evropske komisije i izveštajima koji se izrađuju od strane Vlade RS i relevantnih ministarstava. Na primeru položaja nezavisnih institucija objasnila je kako potonji izveštaji ukazuju na relativan napredak, dok samo izveštaj Evropske komisije, kao i polugodišnji neformalni izveštaj govore o neophodnosti unapređenja položaja ovih institucija. Neophodno je na neki način uskladiti merenje, odnosno preispitati indikatore.

U nastavku je istakla da je i istraživanje koje je sproveo YUCOM pokazalo da je došlo do pada u efikasnosti Zaštitnika građana uprkos implementaciji aktivnosti Akcionog plana koje su usmerene ka jačanju ove institucije. Shodno tome, neophodno je posvetiti više pažnje pitanju da li ispunjenje indikatora pojedinih aktivnosti zaista vodi ka ispunjenju prelaznog merila i jačanju institucije, te predložiti njihove eventualne izmene. Golubović je posebno istakla dobru saradnju Komiteta pravnika za ljudska prava sa Udruženjem lokalnih ombudsmana i potrebu da se u revidiranoj verziji Akcionog plana nađu i aktivnosti u vezi sa rešavanjem njihovog položaja i nadležnosti. Naime, iako se pominju u različitim delovima Akcionog plana, u revidiranoj verziji je obrisana jedina aktivnost koja se direktno odnosila na lokalne ombudsmane.

Miladin Nešić iz Udruženja lokalnih ombudsmana skrenuo je pažnju da iako je Zakon menjan kako je važeći AP 23 predviđao, te izmene su bile tehničkog karaktera, u domenu imena institucije. Na nivou lokalne samouprave lokalni ombudsmani obavljaju čak i određene radnje iz nadležnosti Zaštitnika građana, ali je naglasio da bi bilo neophodno doneti poseban zakon koji bi jasno uredio nadležnosti lokalnih ombudsmana. Predstavnici ministarstva ponovili su da prelazno merilo ne uključuje pokrajinskog, niti lokalne ombudsmane i da je to bio glavni razlog za nerazrađivanje aktivnosti koje se odnose na ove institucije. Pozvali su članice da dostave konkretne predloge.

Sloboda medija i izražavanja

Maja Stojanović, iz Građanskih inicijativa, koja je koordinatorka Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija, istakla je da je najveći broj komentara koje je međusektorska grupa poslala na deo AP koji se tiče osnovnih prava i slobode izražavanja prihvaćen. Statistika navodi 15 prihvaćenih, 7 delimično prihvaćenih i 5 neprihvaćenih komentara. Jedan od komentara koji nije prihvaćen odnosio se na zapisnike radnih grupa za bezbednost novinara koji bi trebalo da budu javno dostupni. Komentar predstavnika Ministarstva pravde bio je da prema informaciji koju oni imaju, zapisnici ne mogu da budu javno dostupni, jer mogu da sadrže osetljive lične podatke.

Rade Đurić iz NUNS-a, koji je ujedno i član radne grupe za bezbednost novinara rekao je da će proveriti zašto zapisnici nisu javno dostupni i na koji način oni mogu biti dostavljeni javnosti uz zaštitu ličnih podataka. **Stojanović** je istakla da je za veliki broj komentara navedeno da su predmet



nove Medijske strategije, te da je potrebno uskladiti aktivnosti u AP za 23 sa konačnom verzijom Medijske strategije. **Jugoslav Milačić** je dodao da ne vidi prepreku da dokumenti budu dostupni ako se anonimiziraju i da će proveriti da li bi mogli da budu ubuduće dostupni.

Tanja Maksić iz BIRN-a, koja je i članica Radne grupe za izradu Medijske strategije predložila je da se organizuje poseban sastanak radne grupe za izradu Medijske strategije i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije kako bi se prezentovala rešenja koja su ušla u tekst.

Princip nediskriminacije i socijalni položaj osetljivih grupa

Lazar Stefanović iz Inicijative za prava osoba sa mentalnim invaliditetom naglasio je da je dobro što su aktivnosti koje se odnose na lica sa mentalnim smetnjama grupisane na jednom mestu. U pogledu aktivnosti 3.4.3.1. koja se odnosi na usvajanje Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite, Stefanović je istakao da je neophodno uključiti kao subjekte zadužene za sprovođenje i Ministarstvo pravde, jer se pokazalo da Ministarstvo za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nema dovoljno kapaciteta da izrađuje zakonski okvir za ovu oblast. Za aktivnost 3.4.4.7. Unapređenje postojećih resursa u velikim i malim rezidencijalnim ustanovama za decu i izrada preporuka o tome na koji način oni mogu biti upotrebljeni u procesu prelaska sa institucionalne na zaštitu u zajednici kroz usvajanje Strategije de-institucionalizacije i razvoja usluga u zajednici neophodno je precizirati aktivnost na način da se razdvoji set aktivnosti koji će se odnositi na donošenje Strategije. Set indikatora je neodgovarajući.

Dodao je da nije jasno zašto u okviru mere 3.4.3. nema aktivnosti koje se odnose na poslovnu sposobnost, budući da se ova problematika pominje u izveštajima Evropske komisije u poslednje četiri godine. Predložio je da se uvede aktivnost izmena Porodičnog zakona, kako bi se ukinula mogućnost potpunog lišenja poslovne sposobnosti, kao i mogućnosti lišenja prava na brak, informisani pristanak na medicinsku negu i pravo glasa.

Vanja Macanović iz Autonomnog ženskog centra, nadovezujući se na problematiku Ministarstva za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao nosioca aktivnosti, dodala je da se i ženske organizacije suočavaju sa ozbiljnim problemima kada je ovo Ministarstvo nadležno za izmene zakonskog ili starteškog okvira, te da su članice Mreže Žene protiv nasilja odbile da se prijave na javni poziv za izradu nove Strategije o sprecavanju nasilja prema ženama. Ova odluka je doneta zbog iskustva sa načinom na koji je osnovan Nacionalni SOS telefon za zene zrtve nasilja. Nedavno je Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti ukazao na nepravilnosti u obradi podataka o ličnosti bez zakonskog ovlašćenja ili pristanka lica za obradu podataka je Centar za zaštitu odojčadi, dece i mladih upozorava, i to na sve tri linije - SOS telefon za žene sa iskustvom nasilja, SOS dečji telefon i Roditeljski telefon, na šta su organizacije ukazivale i prilikom uspostavljanja ovih linija.

Istakla je da se najčešća umanjena postignutog nivoa ljudskih prava dešavaju upravo kada se radi o ranjivim grupama, posebno ženama i deci. Kada su u pitanju prava dece, postavila je pitanje zbog čega se predlažu samo aktivnosti koji se tiču izmena Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih



dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica samo u delu položaja maloletnika kao učinilaca krivičnog dela, kada bi u skladu sa Direktivom o žrtvama trebalo menjati i deo koji se tiče dece žrtava (povezano sa aktivnošću 3.4.4.10). Predstavnici Ministarstva naveli su da će se doneti potpuno nov zakon tako da će biti prilike da se daju predlozi za sve konkretne izmene.

Pristup pravdi – procesne garancije

Milan Filipović iz Komiteta pravnik za ljudska prava YUCOM komentarisao je aktivnost 3.5.1.5. koja se odnosi na sprovođenje informativne kampanje o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Predloženo je proširenje indikatora tako da obuhvati ranjive grupe, odnosno da bi informacije i formulari trebalo da budu dostupni svim ranjivim grupama, a naročito zatvorenicima i licima u ustanovama socijalne zaštite. Istakao je da dosadašnja praksa u pružanju besplatne pravne pomoći pokazala probleme koje postoje u pogledu dostupnosti formulara zahteva za besplatnu pravnu pomoć, koji nisu dostupni u zatvorima, ali ni u nekim kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć pri jedinicama lokalne samouprave. U pogledu aktivnosti 3.5.1.6. koja predviđa analizu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predloženo je proširenje indikatora budući da postojeći indikatori ne pružaju potpun uvid u primenu Zakona, da obuhvati i broj podnetih zahteva, te broj donetih rešenja o usvajanju i odbijanju zahteva kako bi se stekao adekvatan uvid u „ćutanje uprave“, odnosno u administrativne kapacitete jedinica lokalne samouprave da blagovremeno odgovaraju na zahteve građane.

Jovana Spremo je dodala da je jako važno prihvatanje prethodno iznetog komentara u vezi sa izradom analize potrebe izmena procesnih zakona radi usklađivanja sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (aktivnost 3.5.1.2.) i predložila je da se u okviru iste mere dalje razlože aktivnosti vezane za izmene i dopune procesnih zakona, uz poseban fokus i na izmene Zakona o parničnom postupku.

Darja Koturović, ekspertkinja Ministarstva pravde, složila se da je ideja o unapređenju informativne kampanje dobra i da bi bilo dobro da u pisanim komentarima stigne ovakav predlog. U pogledu proširenja indikatora **Vladimir Vukićević** je naglasio da se broj podnetih zahteva i broj donetih rešenja o usvajanju i odbijanju zahteva dostavljaju u izveštajima lokalnih službi, te da bi moglo da se razmotri dopunjavanje indikatora.

Vanja Macanović postavila je pitanje zbog čega se najveći broj aktivnosti kada je u pitanju Strategija o žrtvama nalazi u delu *Ratni zločini*, a ne u delu u kome se pominje donošenje Strategije i izmene zakona? Predstavnici Ministarstva naveli su da su aktivnosti pobrojane u ratnim zločinima jer je najveći deo aktivnosti iniciran u pogledu na položaj žrtava ratnih zločina, dok se osnovne aktivnosti, kako ne bi bilo ponavljanja, nalaze u delu procesnih garancija.

Budući da se razgovaralo i primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Macanović je dodala da, iako je podnet zahtev da se organizacija upiše kao pružalac besplatne pravne podrške,



organizacija upisana i za pružanje besplatne pravne pomoći, a da nije dobijeno posebno rešenje. Praksa koju je Autonomni ženski centar zabeležio kroz razgovor sa korisnicama je pravnicima koji u opštinama pružaju uslugu BPP-a navode da im savetovano od Ministarstva pravde da upućuju na NVO. U skladu sa postojanjem različitog tumačenja Zakona i podzakonskih akata da li NVO zaista mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć, i uz konstataciju da u svim opštinama i dalje nisu formirane službe, **Macanović** je konstatovala da deluje da će se BPP zasnivati na besplatnom radu NVO kako u odnosu na korisnike tako i u odnosu na državu.

Darja Koturović je odgovorila da nije potrebno donošenje posebnog rešenja za NVO koje pružaju BPP, tj. da je dovoljan sam upis na listu na sajtu Ministarstva pravde. Ministarstvo je samoinicijativno stavilo nevladine organizacije na spisak za pružanje besplatne pravne pomoći, jer je za njih jasno da je to apsolutno u skladu sa zakonom i da nema potrebe za pogrešnim tumačenjima, poput onih od advokatske komore. Dodala je da je država ove godine opredelila sredstva opštinama za pružanje BPP i da će Ministarstvo pravde zapoceti postupak nadzora nad primenom zakona.

Položaj nacionalnih manjina

Teo Taraniš iz Akademске inicijative Forum 10 napomenuo je da je od 3 predložena komentara u prethodnom ciklusu prihvaćen 1, te da je neophodno razmotriti. Na pitanje u pogledu dinamike izrade novog Akcionog plana za manjine i korišćenja izraza “potencijalne” revizije, **Vladimir Vukićević** naglasio je da se čeka usklađivanje sa novim Zakonom o planskom sistemu, te da nije isključeno da će ovaj dokument u narednom period zapravo postati program, a ne akcioni plan.

Zaštita podataka o ličnosti

Kristina Kalajdžić iz Partnera za demokratske promene Srbija postavila je pitanje da li će sektorska analiza propisa biti sprovedena i izrađen plan usklađivanja propisa sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Takođe, nije bilo jasno da li će se raditi nova Strategija zaštite podataka o ličnosti sa pratećim Akcionim planom. Predstavnici Ministarstva pravde su odgovorili da se nova strategija neće raditi, a da će biti sprovedena sektorska analiza propisa, i da će nosioci aktivnosti biti Ministarstvo pravde i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.



Zaključci i preporuke:

- **Uskladiti indikatore ispunjenosti aktivnosti koje se odnose na nezavisne institucije** (posebno u delu koji se odnosi na Zaštitnika građana), s obzirom da ne oslikavaju stanje zabeleženo u izveštajima međunarodnih, regionalnih institucija i komiteta;
- Neophodno je u deo Akcionog plana koji se odnosi na položaj Zaštitnika građana pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave **razviti aktivnosti koje se odnose na lokalne ombudsmane**;
- Što pre organizovati **poseban sastanak radne grupe za izradu Medijske strategije i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije** kako bi se prezentovala rešenja i uskladila sa komentarima za AP za 23;
- **Zapisnici radne grupe za bezbednost novinara** nisu javno dostupni bi trebalo da budu dostupni javnosti uz odgovarajuću anonimizaciju, kako bi se lakše pratio rad radne grupe;
- Precizirati aktivnosti koje se odnose na usvajanje **Strategije de-institucionalizacije i razvoja usluga u zajednici** (u skladu sa preporukom Evropske komisije);
- Razraditi **set aktivnosti koji se odnose na poslovnu sposobnost** u okviru prelazne mere 3.4.3;
- Precizirati aktivnosti koje se odnose na izmene **Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica**;
- **Preispitati Ministarstvo za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao nosioca aktivnosti za aktivnosti izmena zakonodavnog i/ili strateškog okvira**, usled nedostatka stručnog kapaciteta;
- U pogledu sprovođenja **informativne kampanje o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći potrebno je proširiti indikator tako da obuhvati ranjive grupe**, odnosno da se informacije i formulari učine dostupnim svim ranjivim grupama (posebno zatvorenicima i licima u ustanovama socijalne zaštite);
- Uvrstiti kao **indikatore broj podnetih zahteva, te broj donetih rešenja o usvajanju i odbijanju zahteva** kako bi se stekao adekvatan uvid u „ćutanje uprave“ u pogledu analize primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Razraditi **aktivnosti koje se odnose na izmene i dopune procesnih zakona** u kontekstu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- U skladu sa Zakonom o planskom sistemu jasno uneti aktivnost u Akcioni plan za poglavlje 23 koja će se odnositi na **poseban strateški dokument za zaštitu prava i položaja nacionalnih manjina**.

